

# **INTRODUCCIÓN**

# LA INMIGRACIÓN EN LA ENCRUCIJADA

## **Eliseo Aja**

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

## **Joaquín Arango**

Catedrático de Sociología de la  
Universidad Complutense de Madrid

## **Josep Oliver Alonso**

Catedrático de Economía Aplicada de la  
Universidad Autónoma de Barcelona

Cuando una crisis económica se abate sobre un país, y la actual lo está haciendo sobre muchos, y con inusitada gravedad, pocas esferas de la vida social quedan al margen de su influjo. El fenómeno inmigratorio, tan influido por los avatares de la economía, está lejos de ser excepción. Por ello, tratar de la inmigración como si la crisis no tuviera lugar resultaría ucrónico. Seguramente ninguna consideración sobre la inmigración atrae en nuestros días más atención que la que trata de calibrar el impacto que la crisis va a tener sobre ella. Que la recesión va influir poderosamente sobre la realidad migratoria es algo que se da por descontado: lo va a hacer sin duda sobre los flujos y, probablemente, también sobre las políticas que la tienen por objeto. No es de extrañar, por tanto, que a finales de 2008, cuando la crisis financiera internacional ha alcanzado caracteres de paroxismo y la depresión de la economía avanza imparable, el fenómeno inmigratorio se perciba desde una perspectiva muy diferente de la que ha prevalecido en los últimos años.

Si, como parece, lo peor está por llegar, y si aún habrá que esperar largo tiempo hasta que las vacas gordas vuelvan a desplazar a las flacas, no es arriesgado pronosticar que la crisis vaya a suponer una divisoria de aguas en la corta historia de la inmigración en España. Es probable, en efecto, que suponga el fin de un período de fuerte expansión y el inicio de otro, de fisonomía aún incierta. Si los flujos se ralentizan, como la probable persistencia, si no agravación, de la crisis económica hace presumir, y si se confirman los indicios que a lo largo de 2008 han apuntado a un cambio en las políticas de inmigración, este año habrá supuesto el fin de una auténtica década prodigiosa en la historia de la inmigración en España.

Ello confiere un especial sello al año 2007: de ser un año más, semejante a los precedentes, puede pasar a ser visto como el último de una fase de acusada personalidad.

Así, la crisis, además de cambiar la realidad, habrá modificado el punto de vista, la óptica con la que se percibe el fenómeno. Y lo habrá hecho no sólo hacia el futuro, sino también retrospectivamente. Ahora sabemos que la fase de extraordinario crecimiento de la población inmigrada

que se inició a finales de la década pasada, y cuyo fin parecía no llegar nunca, habrá concluido. Y esa constatación se presta naturalmente a reflexionar sobre las características e implicaciones de tan excepcional período.

El rasgo más destacado del mismo, el que primero lo diferencia del anterior y probablemente del que le siga, habrá sido el fuerte ritmo de crecimiento experimentado por la población inmigrada. Más allá de las dificultades que rodean a su estimación precisa, pocas dudas pueden haber de que el número de los venidos de fuera se habrá multiplicado por cuatro o por cinco en apenas una década. Aunque el futuro sea por definición impredecible, no es probable que este ritmo se vuelva a registrar. Obviamente, similar tasa de incremento se ha observado en otras magnitudes del fenómeno, desde el número de alumnos de origen inmigrante matriculados en los establecimientos educativos hasta el volumen de las remesas enviadas a los países de origen, pasando por el número de afiliados a la Seguridad Social. Durante esos años, España ha sido el país de la Unión Europea que más ha contribuido al aumento de la población inmigrada en ésta. En algunos años, la inmigración neta registrada en España ha constituido cerca del 40% del total de la Unión; en alguno, incluso más. Es posible que ningún otro país, con la excepción de Estados Unidos, haya recibido más inmigrantes que España en los últimos años, dejando quizás de lado el caso atípico de la Federación Rusa. Sin duda se ha tratado de un crecimiento extraordinario, aunque no único. No es de extrañar que haya aumentado correlativamente la importancia social atribuida al fenómeno, decididamente situado en el centro de la atención pública.

Pero, con ser el más destacado, el rapidísimo crecimiento no ha sido el único rasgo llamativo de este período. También lo ha sido el tenor relativamente liberal, de hecho si no siempre de derecho, de las políticas de inmigración, en contraste con los vientos que han soplado en la mayor parte de Europa. Y lo mismo cabe decir de la recepción relativamente sosegada, también en perspectiva comparada, que la sociedad española ha brindado a los caudalosos flujos de inmigración recibidos. A ello ha podido contribuir la predominante bondad de los impactos demográficos,

económicos y fiscales de la inmigración, al menos a corto plazo. Todo ello ha generado considerable interés internacional, convirtiendo la experiencia española en una de las que más interés ha suscitado en años recientes.

La experiencia de los últimos años merece sin duda más estudio del que ha recibido hasta la fecha. El actual puede ser un momento oportuno para reflexionar sobre las virtudes y defectos de las orientaciones que se han seguido en este tiempo, porque alguna vez terminará la crisis y, previsiblemente, se recuperará la demanda de trabajo inmigrante, aunque no necesariamente con la intensidad de los últimos años.

Sin embargo, cuando estas líneas se escriben, la esperable desaceleración de los flujos aún no es plenamente perceptible, al menos en la medida que cabe esperar de la gravedad de la crisis y del aumento del desempleo. En efecto, a lo largo de 2008 se han ido conociendo nuevos datos acerca del frenazo, primero, y la caída, después, del crecimiento de la economía española. Desde comienzos de año, y a medida que se hacía patente la desaceleración, las necesidades de nueva inmigración –la vinculada directamente al mercado de trabajo– han experimentado un cambio notable. Diversos impactos han alterado el curso del crecimiento económico español y, por ende, su capacidad de generar empleo. Con ellos se ha extendido la convicción de que España está entrando en una nueva fase del ciclo económico, una en la que las pérdidas de empleo volverán a ser la norma. En la primera parte de 2008 eran ya notorios los efectos que la caída del sector de la construcción estaba generando en la demanda directa e indirecta de empleo. Y conviene recordar que se trata de un sector que venía generando, de forma directa, cerca de una quinta parte de los nuevos empleos en el promedio de los últimos años. Por sí mismo, el fin del *boom* de la construcción residencial había de implicar, por tanto, y de forma inevitable, una importante minoración en el avance del empleo, de tasas situadas en el entorno del 3% a valores por debajo del 1%. No hace falta decir que, en ese nuevo contexto, las necesidades de mano de obra foránea se reducen drásticamente.

Ello no obstante, los datos disponibles para los dos primeros trimestres de 2008 han seguido mostrando un aumento extraordinariamente importante del total de nuevos activos: en torno a 650.000 en valor anual. Dado que en los últimos años cerca de dos terceras partes de los nuevos activos procedían de la inmigración, una primera lectura de la situación con datos de verano de 2008 sugiere que los inmigrantes no habían percibido, todavía, los importantes cambios que se estaban produciendo en el mercado de trabajo y, por tanto, continuaban aportando activos en un volumen absoluto similar a los de los años de la expansión.

Junto a la caída de la construcción, otros choques, internos y externos, han venido debilitando la economía española y, consiguientemente, su capacidad de generar empleo y atraer inmigrantes. Las alzas del petróleo y los alimentos han drenado capacidad de compra de los hogares y deprimido el consumo. Las caídas de la bolsa y las de los precios de los inmuebles han supuesto una importante merma de la riqueza familiar, que contribuye igualmente a contener el gasto de los hogares. Para agravar las cosas, la acentuación del pesimismo de las familias ha asestado el último golpe al tambaleante consumo. De hecho, en el segundo trimestre de 2008 ha aumentado la tasa de ahorro de las familias, algo que no ocurría desde hace muchos años.

Finalmente, la crisis financiera internacional ha constituido un lastre demasiado pesado para la economía española, tanto mayor cuanto que se trata de una economía que necesita un volumen de recursos externos muy elevado, del orden de los 100.000 millones de euros anuales, para financiar el gasto corriente y la inversión. No es de extrañar, por ello, que incluso antes de los momentos críticos del otoño de 2008, las dificultades de financiación de las empresas y las familias constituyeran el elemento que, sumado a todos los anteriores, refuerza el hundimiento de la creación de empleo y explica la reemergencia del paro como principal problema de los hogares españoles. Como consecuencia de todo ello, el desempleo ha registrado incrementos inusitados en los últimos años, hasta alcanzar cifras que no se conocían desde 1997. La afiliación a la Seguridad Social ha contabilizado descensos conmensurados.

Además, y no obstante el amplio abanico de medidas puestas a disposición del sistema financiero internacional para evitar su colapso y permitir el retorno a la circulación del crédito, la crisis financiera ha supuesto, especialmente a partir de septiembre de 2008, un considerable endurecimiento de las condiciones externas en las que opera la economía española, agudizando sus problemas estructurales.

Todos los datos disponibles sugieren que la caída de la actividad que ha tenido lugar en la segunda parte de 2008 se extenderá a 2009, como pronostica el Fondo Monetario Internacional. Es previsible, por ello, que se acelere la destrucción de empleo y se modere notablemente el crecimiento de nuevos activos. A la luz de lo acaecido en la economía y el mercado de trabajo en 2008, cabe preguntarse qué se puede esperar del empleo, y del paro, de los inmigrantes, y de su aportación a la población activa. En cuanto a lo primero, la destrucción de empleo que se está produciendo en el sector de la construcción y el frenazo en el consumo privado y, por ende, en servicios a las personas, apuntan a un marcado endurecimiento de este segmento del mercado laboral, en el que abunda la mano de obra inmigrante. La destrucción de empleo es más intensa en los sectores más proclives al empleo de inmigrantes y, por tanto, éstos van a sufrir un aumento del paro, por destrucción de puestos de trabajo, mucho mayor que los nativos. De hecho, las diferencias en las tasas de paro de unos y otros en la segunda mitad de 2008 son ya muy expresivas.

En el ámbito de la nueva oferta laboral, cabe esperar que ésta se reduzca, aunque no radicalmente. En efecto, esta disminución será menos sustantiva de lo que podría esperarse, dado que en algunas zonas, como en las comunidades autónomas ribereñas del Mediterráneo, una parte no pequeña de los inmigrantes procede del continente africano y presenta tasas de participación femenina notablemente menores que la media del país. Además, el vigoroso movimiento de reagrupación familiar que ha tenido lugar en los últimos años puede continuar suministrando nuevos efectivos al mercado de trabajo, no obstante atravesar éste una fuerte caída del empleo. En consecuencia, cabe

esperar una respuesta positiva de los nuevos activos inmigrantes al deterioro del mercado de trabajo, no tanto por atracción de nuevos efectivos como por incorporación a la actividad laboral de efectivos anteriormente fuera de la misma. Por tanto, desde la oferta de trabajo inmigrante, el horizonte más probable apunta a una continuación de los mecanismos observados en 2008, con una relativamente importante nueva entrada de inmigrantes en la oferta de trabajo que, dada la destrucción de empleo en curso, se traducirá en aumentos del paro.

Así pues, en el terreno de la inmigración, no menos que en otros, el futuro inmediato se presenta cargado de incógnitas. Junto con las que emanan directamente de la crisis económica, algunas se sitúan en la esfera de la legislación y las políticas. Algunas de ellas encontrarán respuesta en la reforma de la legislación llamada de extranjería, obligada por las sentencias del Tribunal Constitucional que recientemente declararon inconstitucionales algunos preceptos de la ley vigente, por la transposición pendiente de varias directivas europeas y por la necesaria adaptación de la legislación estatal a los nuevos Estatutos de Autonomías. Estas tres causas no obligan, sin embargo, a una reforma extensa y en profundidad del marco legal. Se han anunciado otras modificaciones, relativas al plazo máximo de internamiento de extranjeros en situación irregular y a los contornos de la reagrupación familiar. Pero está por ver la extensión que finalmente revestirá la reforma legal.

Otras incógnitas tienen que ver con la anunciada extensión del derecho de sufragio en el ámbito local a ciudadanos de terceros países y con el tratamiento que reciban las competencias relativas a inmigración en las reformas de los respectivos Estatutos de Autonomía en las comunidades que aún no los han modificado. Otras, en fin, no menos relevantes que las referidas a los textos legales tienen que ver con una posible reorientación de las políticas de inmigración seguidas en los últimos años. En diversos momentos de 2008 se han manifestado algunos indicios en esa dirección. En los próximos meses sabremos si se confirman o desmienten, y en su caso si derivan de las exigencias de la crisis o si van más allá.

**Josep Oliver Alonso**

Catedrático de Economía Aplicada de la  
Universidad Autónoma de Barcelona

# INMIGRACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO EN 2007 El último impulso de la década prodigiosa

1. El choque inmigratorio 1996-2006: empleo, demografía y actividad de los nativos y la filtración exterior.
2. Inmigración y mercado de trabajo en 2007: el final de la década prodigiosa.
3. Reflexiones finales: ¿final, o pausa, del choque inmigratorio?

En este verano de 2008, cuando el mercado de trabajo presenta un marcado contraste con el existente hace ahora escasamente un ejercicio, lo sucedido en 2007 respecto de la inmigración y la oferta y la demanda de empleo aparece como algo relativamente lejano.<sup>1</sup> Ciertamente, 2008 comenzó con un súbito parón de las intensas y espectaculares tasas de crecimiento de la ocupación en España, que se prolongaron durante casi una década completa. Todas las variables del mercado de trabajo ya presentaron en el primer trimestre de 2008 una fuerte desaceleración, proceso que se ha acentuado en el segundo trimestre de ese ejercicio. Así, medida por la EPA, la ocupación pasó de crecer a tasas del 3,09% y del 2,38% en los dos últimos trimestres de 2007 a ritmos interanuales del 1,66% y del 0,28% en los dos primeros de 2008. Además, ese crecimiento interanual esconde una intensa desaceleración intertrimestral.<sup>2</sup> Por otra parte, la fuerte concentración del nuevo empleo en los últimos años en el sector de la construcción se ha traducido en una destrucción relevante en el sector, que ha afectado de forma notable a la inmigración, aunque también está teniendo adversas consecuencias

---

<sup>1</sup> En este trabajo, se consideran inmigrantes los no nacidos en España, sea cual sea su nacionalidad.

<sup>2</sup> Desde el 1,49%, 0,70% y -0,16% de los meses abril-junio, julio-septiembre y octubre-diciembre de 2007 al -0,36% de enero-marzo y al 0,11% de abril-junio de 2008.

sobre la mano de obra nativa.<sup>3</sup> En cambio, la población activa continua aumentando a ritmos un tanto insólitos.<sup>4</sup> Y ello plantea la pregunta, que no podrá resolverse hasta tener una visión acabada del conjunto del ejercicio, de lo que está sucediendo con las nuevas entradas de inmigrantes al mercado de trabajo. Además, y este aspecto es de la máxima importancia al tratarse de la inmigración, este colectivo aportó cerca del 60% del total de nuevos activos entre junio de 2007 y diciembre del pasado año. Cabría esperar que, frente a la marcada desaceleración de la creación de nuevo empleo en 2008, las nuevas incorporaciones de la inmigración se redujeran de forma drástica. Ello no ha sido así. De esta forma, en los dos primeros trimestres de 2008 el total de nuevos activos ha aumentado a un ritmo intertrimestral del 3,0% y el 3,1%, respectivamente.

## HASTA 2006 LOS ELEMENTOS DEMOGRÁFICOS DEFINEN UNA SECUENCIA DE ACONTECIMIENTOS QUE SITÚAN LA INMIGRACIÓN COMO UN FENÓMENO VINCULADO A LA DINÁMICA DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL

Lógicamente, la conjunción de un marcado frenazo en el nuevo empleo (entre enero y junio de 2008 el empleo total se ha reducido en más de 50.000 puestos de trabajo) y una población activa que continúa aumentando a tasas muy elevadas (y que ha añadido un total de 402.200 nuevos activos) explican la fuerte alza de la tasa de paro. Ésta ha pasado del 8,0% del segundo trimestre de 2007 al 10,4% del segundo de 2008. Las razones de esta paradoja (fuerte debilitamiento del nuevo empleo y mantenimiento de la

<sup>3</sup> Agregadamente, el sector pasó de crear 49.000 y 3.800 nuevos empleos en el segundo y tercer trimestres de 2007 a perder 24.000, 73.200 y 122.300 en el último de 2007 y los dos primeros de 2008. De esta forma, entre el segundo trimestre de 2007 y el segundo de 2008, la construcción ha perdido ya un total de 215.700 miles de puestos de trabajo y su peso sobre el conjunto del empleo se ha resituado claramente a la baja, desde el 13,3% de los meses de abril-junio de 2007 al 12,2% del mismo período de este ejercicio de 2008.

entrada de nuevos inmigrantes en el mercado de trabajo) no se analizan, lógicamente, en este trabajo. Tiempo habrá de considerar el cúmulo de elementos que pueden encontrarse tras este fenómeno, y que, probablemente, abarcan desde el reagrupamiento familiar a la continuidad de la entrada irregular de inmigrantes, o la incorporación de inactivos inmigrantes a la actividad laboral. Ahora, en estas notas, conviene centrar el análisis en lo que sucedió en 2007 y, en especial, hasta qué punto significa el final definitivo del intenso proceso migratorio o, por el contrario, nos encontramos ante una pausa transitoria.

En efecto el ejercicio de 2007 será sin duda catalogado, en el futuro, como el último de esa década prodigiosa en la que la economía y, en especial, el mercado de trabajo en España presentaron impresionantes ritmos de avance. El pasado año, además, tiene todavía mayor importancia cuando se consideran las razones de fondo, de carácter estructural, que subyacen al choque migratorio que ha experimentado la sociedad y el mercado de trabajo en España desde el cambio de siglo. En efecto, a la luz de lo que ahora está acaeciendo, y lo que probablemente sucederá los próximos trimestres, se podría estar tentado de concluir que estamos al inicio del fin de esa importante incorporación de inmigración. Nada más lejos de la realidad, sea cual sea el futuro del mercado de trabajo los próximos años. Desde una perspectiva a más largo plazo, en un horizonte 2020 o 2025, los déficits demográficos acumulados por el país, en especial en las cohortes más jóvenes, son de tal magnitud, que el concurso de la inmigración continuará siendo del todo necesaria. Aunque, también muy probablemente, con modificaciones al alza en los requerimientos de formación de esa nueva mano de obra (Oliver Alonso, 2006).

Justamente por este amplio conjunto de elementos, conviene hoy efectuar un balance de las razones que han auspiciado la fuerte entrada de inmigración en la última

<sup>4</sup> En efecto, en los dos últimos trimestres de 2007, el total de nuevos activos que entraron en el mercado de trabajo español se situó en el 2,96% y el 2,71%, respectivamente.



década larga (de 1996 a 2007). Aunque parcialmente ese ejercicio ya se efectuó en otro trabajo de esta misma publicación (Oliver Alonso, 2007), a la luz de lo que está acaeciendo en 2008 cobra, si cabe, mayor relieve. Por ello, el primer apartado sintetiza los rasgos fundamentales que, desde el mercado de trabajo, la demografía y la actividad de la población, resumen lo sucedido hasta 2006, en esa década prodigiosa. El segundo pasa revisión a los rasgos más sobresalientes de lo acaecido en 2007 que, como se verá más abajo, continúa las tendencias anteriores y, en especial, la intensa demanda de mano de obra extranjera a partir de 2000-2001. Finalmente, el tercer y último apartado, sitúa los elementos anteriores en el debate, más amplio, de hasta qué punto la actual situación del mercado de trabajo español anticipa una nueva, con menor necesidad relativa de mano de obra. Y, por ello, sí hay que modificar el discurso que se ha venido construyendo estos últimos años<sup>5</sup> sobre las necesidades de inmigración, la política de flujos y otros aspectos relacionados.

## **1. EL CHOQUE INMIGRATORIO 1996-2006: EMPLEO, DEMOGRAFÍA Y ACTIVIDAD DE LOS NATIVOS Y LA FILTRACIÓN EXTERIOR**

La entrada de la inmigración en el mercado de trabajo en 2007 debe ubicarse en el contexto de su formidable aumento a partir del cambio de siglo. La correcta comprensión de las razones que definen ese proceso implica la consideración de un triple vector de fuerzas. En primer lugar, la expansión ocupacional del país, basada en una parte no menor en el sector de la construcción, que adquirió en esos años unos ritmos de crecimiento insólitos. En segundo término, una base demográfica nativa crecientemente deprimida, de forma particular en el colectivo de los más jóvenes (hasta los 29 años). Finalmente, ese doble proceso en forma de tijera (aumentos importantes de la demanda de empleo y crecientes dificultades de la oferta para cubrir esas exigencias) comenzó, a partir de 2000-2001, a

manifestarse en una creciente incapacidad de la mano de obra nativa para atender las exigencias de la demanda de empleo, de forma que el diferencial se trasladó, inevitablemente, al exterior.

La explosión de la ocupación en España constituye el punto de partida de esta historia, explosión que toma todo su sentido cuando se recuerda que el volumen de empleo en 1997 (unos 13 millones) era prácticamente idéntico al existente en 1973. Así, en los casi veinticinco años transcurridos entre ambas fechas, la economía española no había generado un aumento neto de los puestos de trabajo, aunque en el proceso intermedio se produjeran simultáneamente ganancias y pérdidas parciales. ¿Cuál es la situación en 2007? La media anual de ese ejercicio sitúa el total de ocupados en España (nativos o inmigrantes) en unos, muy elevados, 20,2 millones, una ganancia absoluta de 7,5 millones desde 1996 (un aumento relativo del 58,3%). Este impresionante aumento refleja tanto el muy fuerte empuje de la primera parte de la expansión (1995-2001), como la aceleración absoluta de los años 2001-2006, de manera que si en el primer período el número medio de nuevos empleos se situó en los casi 660.000 anuales, en los ejercicios 2001-2006 esa cifra se ubicó en los casi 715.000 anuales (véase el cuadro 1). A efectos de lo que aquí interesa, un último aspecto que hay que destacar de esta expansión es la distinta dinámica ocupacional de las comunidades autónomas, aunque todas ellas han participado de ese intenso avance del empleo. Así, dividiendo España en tres grandes ámbitos, según el peso de la inmigración en el total del empleo, en los años 2001-2006 destaca la zona de las comunidades del norte y el noroeste español (del País Vasco a Galicia, pasando por Cantabria y Asturias, y siguiendo por Castilla y León y Extremadura) en la que el empleo ha tendido a aumentar por debajo de la media, con un aumento anual del 3,2%, por debajo del 4,7% de media. El litoral mediterráneo, Madrid, la Rioja y Canarias, las comunidades con mayor presencia inmigratoria, constituye el contrapunto a esa España menos expansiva, con un avance promedio del 5,0%. Finalmente, el conjunto de comunidades con un peso inmigratorio situado en el promedio, es el que más han aumentado ocupacionalmente entre 2001 y 2006 (un 5,5% anual).

<sup>5</sup> El ejemplo más claro de este nuevo discurso puede hallarse en el *Document de Bases del Pacte Nacional per a la Immigració* (2008), elaborado en Cataluña.

**CUADRO 1. El choque ocupacional en España y por grandes ámbitos territoriales (1996-2007).** Miles de ocupados de 16 a 64 años y tasas de crecimiento anual en porcentaje

					CAMBIO ABSOLUTO			CAMBIO ANUAL EN PORCENTAJE		
	1996	2001	2006	2007	1996-2001	2001-2006	2007-2006	1996-2001	2001-2006	2007-2006
<b>Baleares</b>	292	392	492	505	100	100	13	6,1	5,2	2,6
<b>Cataluña</b>	2.260	2.808	3.388	3.488	547	580	100	4,4	4,4	2,9
<b>Comunidad Valenciana</b>	1.312	1.710	2.140	2.206	398	430	67	5,4	5,2	3,1
<b>Murcia</b>	331	459	595	629	128	136	34	6,8	6,5	5,7
<b>Madrid</b>	1.754	2.354	2.951	3.026	600	597	75	6,1	5,2	2,6
<b>Rioja</b>	91	112	143	145	20	31	2	4,1	5,3	1,3
<b>Canarias</b>	505	707	873	906	203	166	33	7,0	5,1	3,8
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>6.545</b>	<b>8.542</b>	<b>10.582</b>	<b>10.905</b>	<b>1.997</b>	<b>2.040</b>	<b>323</b>	<b>5,5</b>	<b>5,0</b>	<b>3,1</b>
<b>Andalucía</b>	1.872	2.399	3.095	3.202	527	696	107	5,1	5,9	3,5
<b>Castilla-La Mancha</b>	513	628	792	838	115	164	46	4,1	5,9	5,8
<b>Aragón</b>	412	486	572	607	74	86	35	3,4	4,5	6,0
<b>Navarra</b>	199	243	281	288	44	38	6	4,1	3,4	2,2
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>2.996</b>	<b>3.757</b>	<b>4.741</b>	<b>4.935</b>	<b>761</b>	<b>984</b>	<b>193</b>	<b>4,6</b>	<b>5,6</b>	<b>4,1</b>
<b>País Vasco</b>	716	873	978	985	157	105	7	4,0	2,4	0,7
<b>Cantabria</b>	158	206	248	256	48	42	9	5,4	4,5	3,5
<b>Asturias</b>	323	362	420	430	39	59	9	2,3	3,5	2,2
<b>Galicia</b>	913	1.017	1.150	1.180	104	134	29	2,2	3,0	2,6
<b>Castilla y León</b>	790	897	1.039	1.065	108	141	27	2,6	3,5	2,6
<b>Extremadura</b>	286	340	396	409	54	56	14	3,5	3,8	3,5
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>3.187</b>	<b>3.695</b>	<b>4.231</b>	<b>4.326</b>	<b>508</b>	<b>536</b>	<b>95</b>	<b>3,0</b>	<b>3,2</b>	<b>2,2</b>
<b>ESPAÑA<sup>a</sup></b>	<b>12.764</b>	<b>16.039</b>	<b>19.600</b>	<b>20.211</b>	<b>3.275</b>	<b>3.561</b>	<b>611</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>3,1</b>

a. Comprende también Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de las medias de los cuatro trimestres de cada año de la EPA.

Este avance de la demanda de empleo constituye el punto de partida de las razones del choque inmigratorio. A mayor avance del empleo cabe esperar, lógicamente, mayor presencia inmigratoria. No obstante, esa relación queda matizada por la respuesta de los nativos al aumento del empleo. Y esa, a su vez, responde a la conjunción de un doble vector de fuerzas: la existencia de contingentes de fuerza de trabajo nativa susceptibles de ser ocupados (parados) y de la posibilidad de aumentar el número de los presentes en la fuerza de trabajo (inactivos). Este último efecto, a su vez, depende de la base demográfica sobre la

que se construye la población efectivamente activa (la potencialmente activa de 16 a 64 años) y de la tasa de actividad de los nativos, es decir, de sus decisiones de participación en el mercado laboral.

¿Cuál ha sido la respuesta de los nativos al aumento ocupacional experimentado por el país? Comenzando por la respuesta del paro (véase el cuadro 2), los datos muestran un impacto ciertamente notable, con una muy importante reducción de la tasa de desempleo de más de 14 puntos porcentuales entre 1996 y 2006, de un elevado 22,2% de

**CUADRO 2. La respuesta de la población española al choque ocupacional: la caída de la tasa de paro (1996-2007). Activos en porcentaje de la población de 16 a 64 años**

A. MUJERES							
	1996	2001	2006	2007	CAMBIO MEDIO ANUAL		
					1996-2001	2001-2006	2007-2006
Baleares	18,4	8,0	7,3	7,0	-2,1	-0,1	-0,2
Cataluña	24,4	11,5	6,8	6,5	-2,6	-0,9	-0,3
Comunidad Valenciana	29,9	13,4	10,4	10,0	-3,3	-0,6	-0,4
Murcia	34,5	17,0	10,7	9,5	-3,5	-1,3	-1,2
Madrid	26,6	9,9	8,1	7,2	-3,4	-0,4	-0,9
Rioja	21,9	5,8	6,3	7,0	-3,2	0,1	0,7
Canarias	29,1	15,5	14,7	13,3	-2,7	-0,2	-1,4
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>26,7</b>	<b>11,8</b>	<b>8,8</b>	<b>8,2</b>	<b>-3,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,6</b>
Andalucía	41,9	27,3	18,1	17,9	-2,9	-1,8	-0,2
Castilla-La Mancha	30,6	16,0	14,1	11,0	-2,9	-0,4	-3,1
Aragón	25,5	7,4	7,1	6,4	-3,6	-0,1	-0,7
Navarra	18,5	7,0	6,4	6,4	-2,3	-0,1	0,0
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>37,0</b>	<b>22,1</b>	<b>15,5</b>	<b>14,8</b>	<b>-3,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,7</b>
País Vasco	28,1	14,7	8,3	6,7	-2,7	-1,3	-1,6
Cantabria	33,5	13,7	9,0	7,5	-4,0	-0,9	-1,6
Asturias	27,8	12,6	12,3	10,8	-3,0	-0,1	-1,5
Galicia	24,4	15,3	10,9	9,5	-1,8	-0,9	-1,4
Castilla y León	31,0	16,7	11,9	9,7	-2,9	-1,0	-2,2
Extremadura	41,0	22,6	18,9	18,5	-3,7	-0,7	-0,4
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>29,1</b>	<b>15,8</b>	<b>11,3</b>	<b>9,8</b>	<b>-2,7</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,5</b>
<b>ESPAÑA<sup>a</sup></b>	<b>29,8</b>	<b>15,2</b>	<b>11,1</b>	<b>10,2</b>	<b>-2,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>
B. HOMBRES							
	1996	2001	2006	2007	CAMBIO MEDIO ANUAL		
					1996-2001	2001-2006	2007-2006
Baleares	9,7	3,9	4,5	5,2	-1,2	0,1	0,6
Cataluña	14,9	6,1	4,4	4,4	-1,8	-0,3	-0,1
Comunidad Valenciana	16,4	6,3	5,7	5,6	-2,0	-0,1	-0,1
Murcia	17,1	6,7	5,6	5,0	-2,1	-0,2	-0,5
Madrid	16,4	5,0	4,2	4,2	-2,3	-0,2	0,0
Rioja	10,1	3,9	3,8	2,7	-1,2	0,0	-1,1
Canarias	18,0	7,9	9,0	8,5	-2,0	0,2	-0,4
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>15,7</b>	<b>5,9</b>	<b>5,1</b>	<b>5,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>
Andalucía	27,2	14,1	9,1	9,2	-2,6	-1,0	0,1
Castilla-La Mancha	14,1	5,5	4,9	4,3	-1,7	-0,1	-0,6
Aragón	9,5	2,8	3,3	3,0	-1,3	0,1	-0,3
Navarra	7,7	2,9	3,3	2,7	-1,0	0,1	-0,6
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>21,9</b>	<b>10,8</b>	<b>7,5</b>	<b>7,4</b>	<b>-2,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,1</b>
País Vasco	15,8	6,1	5,0	4,1	-1,9	-0,2	-0,9
Cantabria	18,3	5,6	4,0	4,2	-2,6	-0,3	0,2
Asturias	16,9	4,8	6,6	6,3	-2,4	0,4	-0,3
Galicia	14,9	7,7	6,0	5,5	-1,4	-0,3	-0,5
Castilla y León	13,5	6,0	4,9	4,3	-1,5	-0,2	-0,7
Extremadura	24,5	10,4	9,7	8,8	-2,8	-0,1	-0,9
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>16,1</b>	<b>6,8</b>	<b>5,9</b>	<b>5,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,6</b>
<b>ESPAÑA<sup>a</sup></b>	<b>17,5</b>	<b>7,4</b>	<b>5,9</b>	<b>5,7</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>

	C. TOTAL				CAMBIO MEDIO ANUAL		
	1996	2001	2006	2007	1996-2001	2001-2006	2007-2006
<b>Baleares</b>	13,2	5,5	5,7	6,0	-1,5	0,0	0,3
<b>Cataluña</b>	18,8	8,4	5,5	5,3	-2,1	-0,6	-0,2
<b>Comunidad Valenciana</b>	21,6	9,1	7,7	7,5	-2,5	-0,3	-0,2
<b>Murcia</b>	23,5	10,5	7,6	6,8	-2,6	-0,6	-0,8
<b>Madrid</b>	20,4	7,0	5,9	5,5	-2,7	-0,2	-0,4
<b>Rioja</b>	14,2	4,6	4,8	4,4	-1,9	0,0	-0,4
<b>Canarias</b>	22,2	10,8	11,3	10,5	-2,3	0,1	-0,8
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>20,0</b>	<b>8,3</b>	<b>6,7</b>	<b>6,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>
<b>Andalucía</b>	32,6	19,0	12,6	12,7	-2,7	-1,3	0,1
<b>Castilla-La Mancha</b>	19,5	9,2	8,3	6,8	-2,1	-0,2	-1,5
<b>Aragón</b>	15,3	4,5	4,9	4,5	-2,2	0,1	-0,4
<b>Navarra</b>	11,6	4,5	4,6	4,2	-1,4	0,0	-0,4
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>27,3</b>	<b>14,9</b>	<b>10,6</b>	<b>10,3</b>	<b>-2,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,3</b>
<b>País Vasco</b>	20,6	9,6	6,4	5,2	-2,2	-0,6	-1,2
<b>Cantabria</b>	24,0	8,7	6,1	5,6	-3,1	-0,5	-0,5
<b>Asturias</b>	21,1	7,7	9,0	8,2	-2,7	0,3	-0,8
<b>Galicia</b>	18,8	10,9	8,2	7,3	-1,6	-0,5	-0,9
<b>Castilla y León</b>	19,8	10,0	7,8	6,5	-2,0	-0,4	-1,3
<b>Extremadura</b>	30,3	14,6	13,3	12,7	-3,1	-0,3	-0,6
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>21,1</b>	<b>10,3</b>	<b>8,2</b>	<b>7,2</b>	<b>-2,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,0</b>
<b>ESPAÑA<sup>a</sup></b>	<b>22,2</b>	<b>10,4</b>	<b>8,1</b>	<b>7,6</b>	<b>-2,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>

a. Comprende también Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de las medias de los cuatro trimestres de cada año de la EPA.

los activos nativos de 16 a 64 años al 8,1% del ejercicio de 2006. Ello ha implicado una entrada cercana a los 2,1 millones de nuevos ocupados procedentes del desempleo que, parcialmente, han contribuido a cubrir la nueva demanda de empleo, aunque solo de forma limitada (un 30,3% del total).

Por lo que se refiere a la base demográfica (población en edad de trabajar de 16 a 64 años), los cambios agregados han sido muy limitados, de forma que el total de efectivos potenciales prácticamente no experimentó modificación entre 1996 y 2001 (un aumento próximo a las 282.000 personas, de los 25,5 a los 25,8 millones), y se redujo en 74.000 entre 2001 y 2006 (véase el cuadro 3). En síntesis, entre 1996 y 2006, la población potencialmente activa de 16 a 64 años apenas aumentó un escasísimo +0,8%, de forma que la base demográfica sobre la que se construye la población activa no generó prácticamente nuevos efectivos. Además, y este aspecto es especialmente re-

levante, tan importante como el aumento de los activos potenciales lo es su distribución por grandes grupos de edad. Y ello porque en el mercado de trabajo la sustituibilidad de los distintos grupos de trabajadores, según su edad, es muy imperfecta: difícilmente las empresas incorporaran efectivos de más de 50 años si los puestos de trabajo que crean están pensados para jóvenes de menos de 30. Y, en el caso de nuestra economía, en un proceso de intenso crecimiento del empleo 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 ha tendido a desplazarse hacia las generaciones más jóvenes. Así, cuando se divide la población potencialmente activa en grupos de edad homogéneos, aparecen diferencias muy sensibles en su dinámica. Así, los más jóvenes (16-24 años y 25-34) pierden efectivos entre 1996 y 2006: los de 16 a 24 años retroceden en más de 1,5 millones y los de 25 a 29 también caen, aunque más moderadamente

(130.000 efectivos menos). Estas cifras reflejan el imparable avance de las cohortes menos nutridas de nativos, las más jóvenes, moviéndose hacia arriba de la pirámide poblacional. Y, por ello mismo, anticipan crecientes problemas para las cohortes de edades superiores a los 24 años a medio y largo plazo.

Una visión más precisa de la aceleración de ese importante cambio lo suministra la división de la década 1996-2006 en dos quinquenios, 1996-2001 y 2001-2006, tal y como se muestra en el cuadro 3. Allí se destaca como la pérdida de los más jóvenes (los de 16 a 24 años) se acentúa en la segunda mitad de esa década prodigiosa (desde los -681.000 a los -966.000), y lo mismo sucede con el grupo de 25 a 34 años, que pasa de aumentos en los primeros cinco años (+148.000) a importantes caídas en el segundo quinquenio (-185.000). En los dos paneles del gráfico 1 se resume las transformaciones experimentadas entre 1996 y 2006 con una desagregación por edades algo más detallada. En ese período, recuérdese, el total de la población potencialmente activa aumentó en sólo unos 208.000 efectivos, cifra que refleja las importantes reducciones de

los más jóvenes (-854.000 para los de 16 a 19 años y -793.000 para los de 20 a 24) y los fuertes aumentos en las cohortes de 40 a 59 años (1,7 millones).

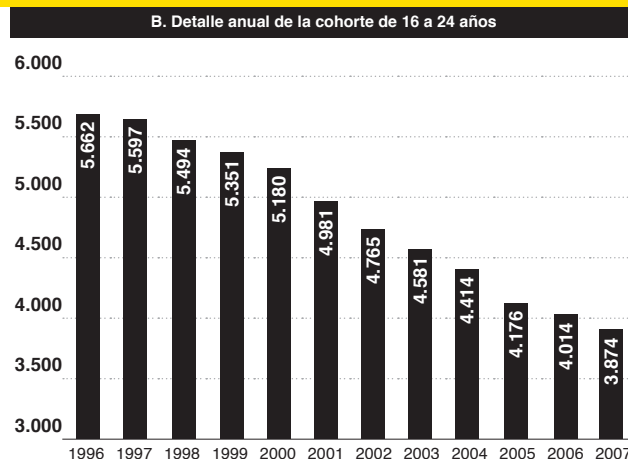
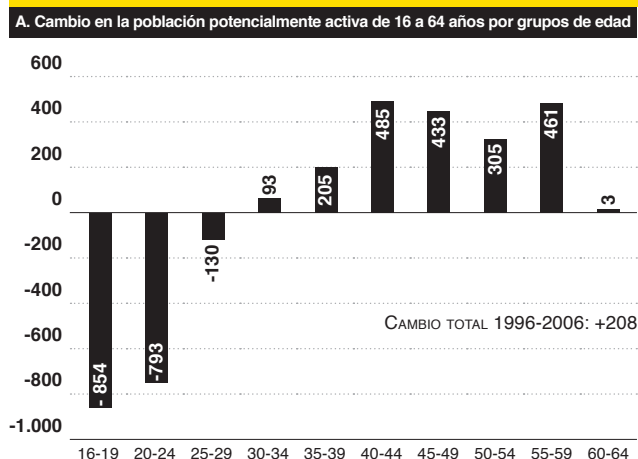
Esos cambios en la población nativa potencialmente activa quedan alterados por el comportamiento de la población respecto del mercado de trabajo, es decir, por las modificaciones en su actividad. Y su aumento ha sido, junto a la caída del paro antes mencionada, la otra fuente de recursos humanos para el mercado de trabajo procedente de los nacidos en España. Así, los nuevos activos nativos aumentaron en el período 1996-2001 a un ritmo medio anual cercano a los 175.000, cifra que se ha acelerado en los años 2001-2006 hasta un total cercano a los 227.000 por año. Esa respuesta ha elevado muy sensiblemente la tasa de actividad de los nacidos en España de 16 a 64 años, del 62,6% en 1996 al 70,6% en 2006, a razón de unos importantes 0,8 puntos porcentuales por año. Además, otras dos últimas características de esa creciente presencia de los nativos en el mercado de trabajo merecen atención. En primer lugar, su sexo que, mayoritariamente, es femenino. Así, de aquel aumento de 175.000 activos-año de los

**CUADRO 3. Los cambios en la estructura de edades de la población potencialmente activa de los nacidos en España (1996-2007).** Miles de personas y porcentajes sobre el total

EDAD	VALORES				PORCENTAJES			
	1996	2001	2006	2007	1996	2001	2006	2007
16-24	5.662	4.981	4.014	3.874	22,2	19,3	15,6	15,1
25-34	6.113	6.261	6.077	5.926	24,0	24,3	23,6	23,1
35-49	7.618	8.277	8.742	8.831	29,9	32,1	34,0	34,5
50-64	6.094	6.250	6.862	7.002	23,9	24,3	26,7	27,3
<b>TOTAL</b>	<b>25.487</b>	<b>25.768</b>	<b>25.695</b>	<b>25.633</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
EDAD	CAMBIO ABSOLUTO			CAMBIO ANUAL EN PORCENTAJE				
	1996-2001	2001-2006	2006-2007	1996-2001	2001-2006	2007-2006		
16-24	-681	-966	-140	-2,5	-4,2	-3,5		
25-34	148	-185	-151	0,5	-0,6	-2,5		
35-49	659	465	89	1,7	1,1	1,0		
50-64	156	612	140	0,5	1,9	2,0		
<b>TOTAL</b>	<b>282</b>	<b>-74</b>	<b>-62</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>		

Fuente: elaboración propia a partir de las medias de los cuatro trimestres de cada año de la EPA.

**GRÁFICO 1. Evolución de los nacidos de 16 a 64 años en España (1996-2006).** Cambio en miles de personas de cada grupo de edad



Fuente: elaboración propia a partir de las medias de los cuatro trimestres de cada año de la EPA.

ejercicios 1996-2001, 94.000 eran mujeres frente a una cifra similar de hombres (unos 80.000), mientras que en el período 2001-2006 han sido aquellas las que básicamente han permitido el aumento de los activos (de los 227.000 nuevos activos-año de esos años, 155.000 son mujeres). De esta forma, la tasa de actividad de las mujeres nativas ha subido intensamente, del bajo 48,0% para aquellas con edades entre los 16 y los 64 años en 1996 al muy notable 59,4% de 2006.

El segundo aspecto que hay que destacar está vinculado a los cambios demográficos antes mencionados, y muestra una entrada de activos con edades cada vez más elevadas (véase el cuadro 4). Así, en los años 2001-2006, los menores de 25 años pierden efectivos, con lo que el crecimiento del total de nuevos activos nativos (1,3 millones) refleja las ganancias que tienen lugar en las edades más elevadas. En el caso del colectivo femenino, de las 953.000 nuevas activas que se han incorporado al mercado de trabajo español entre 2001 y 2006, unas 700.000 tenían entre 35 y 54 años (de hecho, el grupo de edad con mayor incorporación neta de activas es el de 45 a 54 años, con más de 415.000 nuevas mujeres). En los hombres se acentúa este aspecto, claramente indicativo de la creciente falta de activos más jóvenes nacidos en España (de los 367.000 nuevos activos, más de 326.000 tenían entre 35 y 54 años).

En síntesis, el creciente peso de la mujer y de los activos de mayor edad son elementos indicativos del creciente agotamiento de los recursos humanos nativos para atender las crecientes demandas laborales. A su vez, refleja el impacto de la caída de la natalidad, que comenzó en España hace ahora ya cerca de treinta años. En el gráfico 1B se muestra a las claras lo que ello implica. Así, mientras en 1996 los efectivos de 16 a 24 años totalizaban cerca de 5,6 millones, en 2006 esa cifra se había hundido hasta los 3,8 millones, una pérdida absoluta próxima a los 2 millones de jóvenes, que no entraron en el mercado de trabajo simplemente porque no nacieron.

Dados los aumentos de oferta de los nativos ¿hasta qué punto han sido suficientes para atender a las necesidades de empleo? Entre 1996 y 2006, el tejido productivo español generó 6,9 millones nuevos puestos de trabajo, cifra que ha sido absorbida en un 37,6% del total por la inmigración, dejando el casi 60% restante a los nativos. No obstante esa notable contribución de los nacidos en España, a partir de 2001 la fuerte expansión del empleo comienza a presionar sobre unos recursos nativos cada vez más escasos, de forma que la diferencia entre la oferta nativa y la nueva demanda de empleo no ha dejado de aumentar. Además, esa media esconde relevantes diferencias entre las grandes regiones receptoras de inmigración, de forma que en las comunidades autónomas del Mediterráneo

(excepto Andalucía), Madrid, Canarias y la Rioja, el peso de los nacidos fuera de España en el nuevo empleo alcanzó un excepcional 46,0% del total, frente al 26,8% en la España de inmigración intermedia (las comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha, Aragón y Navarra) y el 23,2% en aquella área de inmigración menos relevante (el norte y el oeste peninsular).

Esta dinámica tan intensa ha modificado radicalmente el peso de la ocupación de los nativos en el total del empleo, haciéndolo retroceder de forma continuada (véase el cuadro 6). Así, en 2006, en las comunidades con mayor presión inmigratoria, los ocupados nacidos fuera de España representaban el 19,7% de todo el empleo (desde un 3,5% en 1996). Este peso se sitúa muy por encima de la media española, del 14,9% en 2006, y expresa, además, proporciones distintas entre las diferentes comunidades que integran este conjunto. Así, destacan las islas Baleares (con más del 22,5% de sus efectivos en el mercado de trabajo procedente de la inmigración), o la Comunidad Valenciana y Madrid, con pesos comprendidos entre el 18% y el 22%, mientras en Cataluña la proporción de inmigrantes en el total del empleo se situaba en 2006 en el 17,5%. Por su parte, las comunidades autónomas de la España de inmigración intermedia presentan un peso de los inmigrantes en la ocupación muy alejado del primer grupo, del 11,1% del total de su fuerza de trabajo, mientras que la cornisa cantábrica y el oeste peninsular muestra unas proporciones aún menores, únicamente el 7,0% de sus ocupados.

En síntesis, hasta 2006 el conjunto de elementos demográficos, de decisión familiar y de crecimiento del empleo permiten definir una secuencia de acontecimientos que sitúan la inmigración como un fenómeno muy particularmente vinculado a la dinámica del mercado de trabajo español. Éste se encontraba en 1996 con unos enormes excedentes de efectivos nativos (elevadas tasas de paro y baja presencia de mujeres, y también de hombres, en el mercado de trabajo). Esos excedentes constituyeron la materia prima sobre la que se alimentó el inicio de la expansión. La caída del paro de los nativos, de las espectaculares, y muy elevadas, tasas existentes en 1996 (del 17,5% y del 29,8%, respectivamente, para hombres y mujeres) a las más bajas de 2001 (del 15,2% y 7,4%, respectivamente), fue uno de los canales de absorción del crecimiento de la demanda de empleo. Igualmente, la progresiva alza de la tasa de actividad femenina (del 48,0% al 51,3% entre 1996 y 2001) y, también, masculina (del 77,1% al 79,1%), contribuyó a aliviar las tensiones de demanda de empleo que se estaban generando en la economía española. No obstante estos esfuerzos de adecuación de la oferta a la demanda, lo cierto es que ya a finales de los años noventa en algunos segmentos del mercado de trabajo (en especial, en aquellos vinculados a los oficios tradicionales y a la formación profesional), las dificultades para cubrir las nuevas ofertas ocupacionales se manifestaban de forma muy clara.

A partir de 2001 se produce un cambio notable en las condiciones de entrada de la inmigración. El agotamiento

**CUADRO 4. La caída de los activos jóvenes y el aumento en las edades superiores de nativos españoles, por sexo (1996-2007). Cambio absoluto de activos**

	MUJERES			HOMBRES			TOTAL		
	1996-2001	2001-2006	2007-2006	1996-2001	2001-2006	2007-2006	1996-2001	2001-2006	2007-2006
16-24	-176.614	-84.939	-46.774	-65.063	-161.642	-28.106	-241.677	-246.581	-74.880
25-34	115.923	122.320	-19.114	52.243	9.324	-57.364	168.166	131.644	-76.478
35-44	242.512	287.235	50.763	215.566	105.001	35.078	458.078	392.236	85.841
45-54	223.299	415.512	106.749	110.774	221.952	63.108	334.073	637.464	169.857
55-64	65.429	212.894	50.263	84.931	192.514	13.830	150.360	405.408	64.093
<b>TOTAL</b>	<b>470.548</b>	<b>953.022</b>	<b>141.887</b>	<b>398.451</b>	<b>367.149</b>	<b>26.547</b>	<b>868.999</b>	<b>1.320.171</b>	<b>168.434</b>

Fuente: elaboración propia a partir de las medias de los cuatro trimestres de cada año de la EPA.

de los excedentes de ciertos tipos de empleos y el intenso vigor de la demanda de empleo, junto a un aumento sin precedentes en las necesidades de ocupados de la construcción y los servicios personales (doméstico, comercio, hostelería, entre otros), tensionaron excesivamente los recursos nativos, que se vieron incapaces de atender la nueva demanda de ocupación. Así, entre 2001 y 2006, la tasa de paro de los nativos acabó de hundirse a niveles no contemplados desde la década de los setenta (del 15,2% al 11,1% para mujeres y del 7,4% al 5,9% para hombres), al tiempo que las tasas de actividad de ambos sexos aceleraban su expansión (del 51,3% al 59,4% para el colectivo femenino, y del 79,1% al 81,6% para el masculino). En síntesis, de forma agregada, la reducción del paro y el aumento de la actividad de los nacidos en España generó un total de cerca de 2 y 2,2 millones de nuevos ocupados, respectivamente, una cifra total de 4,2 millones que hay que poner en relación con el aumento del empleo anteriormente citado, próximo a los 6,9 millones, para comprender la inevitable filtración hacia el exterior de la demanda de empleo insatisfecha.

## 2. INMIGRACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO EN 2007: EL FINAL DE LA DÉCADA PRODIGIOSA

Ya se ha indicado que el ejercicio de 2007 significa el final de esa larga etapa de expansión, de esa década prodigiosa, que ha transformado estructuralmente el mercado de trabajo español. Y que, por tanto, los rasgos que definen 2007 (factores demográficos, presencia en el mercado de trabajo y respuesta de la inmigración) no difieren sensiblemente de los trazos característicos del período 2001-2006. Así pues, a efectos de evaluar lo acaecido en el ejercicio de 2007, a continuación se pasa a revisión a sus principales rasgos, siguiendo la misma pauta que ha permitido explicar el proceso de la última década.

Comenzando con el elemento determinante de la dinámica inmigratoria, la expansión del empleo, ésta continuó relativamente similar a la de los años anteriores. Y ello a pesar de que, ya a mediados de ese ejercicio, la crisis financiera internacional comenzó a impactar nuestra economía, y que

el sector inmobiliario empezaba, también, su particular frenada. Así, el crecimiento relativo del empleo en 2007 (última columna del cuadro 1) fue todavía de un importante 3,1%, un valor por debajo del insólito 4,7% anual del período 2001-2006. En valores absolutos, ello implicó un empleo adicional cercano a los 600.000 nuevos ocupados (a comparar con los 712.000 de media de los ejercicios 2001-2006), y que ya incorpora el debilitamiento de la actividad de la segunda mitad del pasado año. Desde un punto de vista territorial, 2007 implicó también la continuidad de las tendencias puestas de manifiesto en 2006, de forma que a la fuerte progresión en las zonas con mayor presencia inmigratoria y fuerte avance ocupacional (el litoral mediterráneo, Madrid, Canarias y la Rioja, con un aumento en 2007 del 3,1%) hay que sumar los muy buenos registros de las comunidades con una inmigración media (Andalucía, Castilla-La Mancha, Aragón y Rioja), que aumentaron su empleo a un ritmo mucho más elevado que la media española (del 4,1%). Finalmente, siguiendo también la tónica anterior, el norte y el oeste peninsular experimentaron avances más contenidos en el total del empleo (un 2,2%).

En paralelo a esa continuidad en la expansión ocupacional, la demografía, factor determinante en el total de recursos potencialmente disponibles, continuó su transformación, ya que las razones que definen el comportamiento de los efectivos entre los 16 y los 64 años no experimentan modificaciones sensibles a corto plazo. De hecho, si algún cambio cabría que observar sería la acentuación de la pérdida de población joven y, simultáneamente, de la práctica estabilidad de los activos potenciales (de 16 a 64 años). El cuadro 3 resume los cambios operados en la estructura de la población potencialmente activa en 2007 y, como cabía esperar, emerge con claridad la caída de los efectivos más jóvenes, los de 16 a 24 años, que retroceden un -3,5%, de los 4,0 a los 3,7 millones, una caída algo menor que la tasa anual del período 2001-2006 (del -4,2%). Además, y como consecuencia inevitable del lento avance de las distintas cohortes hacia edades superiores, continúa acentuándose la pérdida de individuos situados en los grupos de edad correspondientes a la *prime age*, los de 25 a 34 años. Cabe destacar que esta importante cohorte del mercado laboral



ya se había reducido, aunque de forma moderada, entre 2001 y 2006 (un -0,6% por año), mientras que en 2007 acentúa su descenso (una caída del -2,5%). Finalmente, el grupo de 35 a 49 años reduce su progresión (del 1,1% anterior al 1,0% de 2007) por los mismos motivos por los que cae la cohorte anterior, mientras que el gran ganador del proceso en 2007 vuelve a ser la cohorte de los mayores, los de 50 a 64 años (que aumentan su ritmo de avance, del 1,9% de 2001-2006 al 2,0% de 2007).

Como puede comprobarse, 2007 no ha implicado más que la acentuación de las negativas características demográficas anteriores: mantenimiento o pérdida ligera de los efectivos nativos potencialmente activos (los de 16 a 64 años), caída de los más jóvenes y de los situados en la *prime age*, y aumentos moderados de los de edades intermedias y notables ganancias, los de 50 y más años. Así pues, un panorama demográfico que, de no alterarse radicalmente por modificaciones sustantivas de las tasas de actividad, apuntaba a necesidades crecientes de inmigración, dada la no sustituibilidad en el mercado laboral de los individuos de 50 y más años por los de 16 a 34. A efectos de definir las necesidades de inmigración que generó el mercado de trabajo en 2007, hay que traducir esas variaciones relativas en valores absolutos. Desde este punto de vista, los resultados de 2007 son, si cabe, todavía más relevantes. Así, la población nativa española potencialmente activa (de 16 a 64 años) perdió un total de 62.000 individuos. Esa disminución expresó la suma algebraica de las pérdidas de las cohortes jóvenes de 16 a 24 años (de -140.000) y de las situadas en la *prime age* (de 25 a 34 años), con -151.000. Es decir, una caída próxima a los -300.000 en los colectivos de menor edad, sólo parcialmente compensada con las ganancias de los grupos de 35 y más años, que experimentaron un aumento total de 230.000 efectivos.

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) constituyen el trasfondo de la respuesta de los nativos al incremento del empleo en 2007. 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 encontraron para obtener trabajo nativo. Así, la tasa de paro de los nacidos en España se redujo del 8,1% al 7,6%, 5 décimas en un año, una reducción que se sitúa en la caída media acaecida entre 2001 y 2006. En las comunidades de fuerte inmigración (cuadro 2) esa disminución comenzó a encontrar niveles difícilmente reducibles: del 6,7% de 2006 al 6,4% de 2007, 3 décimas, también similar a la media anual de los años 2001-2006. Por su parte, en las otras dos grandes áreas consideradas, las disminuciones han sido superiores y también se acentuaron: en la zona de inmigración intermedia, la reducción de la tasa de paro de los nativos fue de 3 décimas, del 10,6% de 2006 al 10,3% de 2007, mientras que, en la zona de menor peso de la inmigración, es donde la tasa de paro se ha reducido en mayor medida, del 10,3% al 8,2%. Por tanto, en el capítulo del paro de los nativos, también cabe destacar una clara continuidad de la dinámica de los últimos años, con una acentuación en el ritmo de descenso de la tasa de desempleo, reflejo de las crecientes dificultades de las empresas españolas para encontrar nativos y, por tanto, de la filtración de parte de la nueva demanda de empleo hacia parados.

## **EN 2007 LA INMIGRACIÓN HA APORTADO MÁS DEL 61% DEL NUEVO EMPLEO, DEFINIÉNDOSE UNA NUEVA DINÁMICA QUE EXTIENDE LA INMIGRACIÓN A LAS COMUNIDADES VECINAS**

Por lo que se refiere al crecimiento de la tasa de actividad, lo acaecido en 2007 refleja las crecientes dificultades para aumentarla, fruto de los importantes avances de los años anteriores y, por tanto, de la creciente desaparición de colectivos potencialmente incorporables al mercado de trabajo. La tasa de actividad conjunta de los nativos ha aumentado casi un punto porcentual, del 70,5% (2006) al 71,4% en el 2007, un avance similar al observado desde

**CUADRO 5. El creciente peso de la inmigración en el avance del nuevo empleo (1996-2007).** Nuevo empleo en miles de puestos de trabajo y aportación de la inmigración en porcentaje del nuevo empleo

	NUEVO EMPLEO				APORTACIÓN INMIGRACIÓN			
	1966-2001	2001-2006	1996-2006	2007-2006	1966-2001	2001-2006	1996-2006	2007-2006
<b>Baleares</b>	100	100	200	13	29,1	65,1	47,2	148,0
<b>Cataluña</b>	547	580	1.128	100	19,3	71,0	45,9	84,0
<b>Comunidad Valenciana</b>	398	430	827	67	23,5	62,9	44,0	83,4
<b>Murcia</b>	128	136	264	34	28,5	57,2	43,2	70,3
<b>Madrid</b>	600	597	1.197	75	28,3	71,0	49,6	51,6
<b>Rioja</b>	20	31	52	2	18,0	61,8	44,4	111,2
<b>Canarias</b>	203	166	369	33	19,0	68,8	41,4	54,2
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>1.997</b>	<b>2.040</b>	<b>4.037</b>	<b>323</b>	<b>23,9</b>	<b>67,8</b>	<b>46,0</b>	<b>74,6</b>
<b>Andalucía</b>	527	696	1.224	107	11,5	32,3	23,4	54,5
<b>Castilla-La Mancha</b>	115	164	280	46	12,6	39,4	28,3	40,9
<b>Aragón</b>	74	86	160	35	22,8	59,2	42,4	52,2
<b>Navarra</b>	44	38	82	6	27,0	59,9	42,3	72,0
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>761</b>	<b>984</b>	<b>1.745</b>	<b>193</b>	<b>13,7</b>	<b>36,9</b>	<b>26,8</b>	<b>51,4</b>
<b>País Vasco</b>	157	105	262	7	6,1	39,4	19,5	138,7
<b>Cantabria</b>	48	42	90	9	2,9	37,0	18,9	37,8
<b>Asturias</b>	39	59	97	9	3,6	36,5	23,4	45,3
<b>Galicia</b>	104	134	237	29	15,2	42,2	30,4	29,6
<b>Castilla y León</b>	108	141	249	27	12,5	38,4	27,2	40,7
<b>Extremadura</b>	54	56	109	14	1,5	22,3	12,1	-9,6
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>508</b>	<b>536</b>	<b>1.044</b>	<b>95</b>	<b>8,3</b>	<b>37,6</b>	<b>23,3</b>	<b>37,3</b>
<b>ESPAÑA<sup>a</sup></b>	<b>3.275</b>	<b>3.561</b>	<b>6.836</b>	<b>611</b>	<b>19,0</b>	<b>54,7</b>	<b>37,6</b>	<b>61,4</b>

a. Comprende también Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de las medias de los cuatro trimestres de cada año de la EPA.

2001 (una media anual por encima del punto porcentual por año) (cuadro 8). Este crecimiento de los activos es, básicamente, femenino, dado el muy elevado valor de la participación de los hombres en el mercado de trabajo español alcanzado en 2006 (del 81,6% de los efectivos de 16 a 64 años). 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 ha alcanzado el 81,7% en 2007. En el colectivo femenino el aumento en el mercado de trabajo no ha dejado de crecer, continuando a ritmos elevados y de magnitud similar al de

los primeros años de la década: un aumento de 1,4 puntos porcentuales, del 59,4% al 60,8.

No obstante esos aumentos, y al igual que al considerar el paro, es más relevante que los cambios relativos o las modificaciones en la tasa de actividad las modificaciones absolutas en el total de activos. Ello es particularmente importante en ese ejercicio de 2007, en el que la población potencialmente activa de 16 a 64 años se ha reducido. Dicho de otra forma, al tratarse de un cociente entre activos efectivos y activos potenciales, la caída de esos últimos

puede hacer aumentar la tasa de actividad, aunque con escasas, nulas o, incluso, negativas consecuencias sobre el total de activos efectivamente disponibles. A la luz de estos elementos, ¿qué ha sucedido con el conjunto de los nuevos activos nativos en 2007? En este ejercicio, el aumento en la tasa de actividad, de 0,8 puntos porcentuales, combinado con una caída en la población potencialmente activa (de 16 a 64 años) de -0,2%, arroja un avance modesto de los nuevos activos nacidos en España, de escasamente 170.000, cifra que, sumada a la procedente de la caída del paro, es la que habrá que comparar con la nueva demanda de empleo. Las cifras hablan por sí solas de la

aceleración del choque inmigratorio en curso (cuadro 5), de manera que, si en los años 2001-2006, la inmigración ocupó el 54,7% de los nuevos empleos, en 2007 los nativos sólo han podido suministrar efectivos para el 38,6% del nuevo empleo, lo que deja inevitablemente para la inmigración el 61,4% restante.

Así, sin los 375.000 nuevos ocupados inmigrantes, de la nueva oferta de empleo próxima a los 611.000 nuevos puestos de trabajo creados en 2007, hubieran quedado sin cubrir cerca del 61% (cuadro 7). Además, como en los años anteriores, en 2007 continuó acentuándose la primacía

**CUADRO 6. El resultado final del choque inmigratorio: las distintas "Españas de la inmigración" (1996-2007).** Miles de ocupados y peso de la inmigración en el total del empleo, en porcentaje

	EMPLEO TOTAL				EMPLEO INMIGRANTES				PESO INMIGRACIÓN			
	1996	2001	2006	2007	1996	2001	2006	2007	1996	2001	2006	2007
<b>Baleares</b>	292	392	492	505	16	45	110	130	5,6	11,6	22,5	25,7
<b>Cataluña</b>	2.260	2.808	3.388	3.488	77	182	594	678	3,4	6,5	17,5	19,4
<b>Comunidad Valenciana</b>	1.312	1.710	2.140	2.206	39	133	403	459	3,0	7,8	18,8	20,8
<b>Murcia</b>	331	459	595	629	7	43	121	145	2,1	9,5	20,4	23,0
<b>Madrid</b>	1.754	2.354	2.951	3.026	66	236	660	699	3,7	10,0	22,4	23,1
<b>Rioja</b>	91	112	143	145	2	6	25	27	2,1	5,0	17,4	18,7
<b>Canarias</b>	505	707	873	906	22	61	175	193	4,4	8,6	20,0	21,2
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>6.545</b>	<b>8.542</b>	<b>10.582</b>	<b>10.905</b>	<b>229</b>	<b>706</b>	<b>2.088</b>	<b>2.329</b>	<b>3,5</b>	<b>8,3</b>	<b>19,7</b>	<b>21,4</b>
<b>Andalucía</b>	1.908	2.444	3.141	3.248	48	110	337	394	2,5	4,5	10,7	12,1
<b>Castilla-La Mancha</b>	513	628	792	838	6	20	85	104	1,2	3,3	10,7	12,4
<b>Aragón</b>	412	486	572	607	7	24	75	93	1,8	5,0	13,1	15,3
<b>Navarra</b>	199	243	281	288	2	14	37	41	1,1	5,7	13,1	14,3
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>2.996</b>	<b>3.757</b>	<b>4.741</b>	<b>4.935</b>	<b>61</b>	<b>165</b>	<b>528</b>	<b>628</b>	<b>2,0</b>	<b>4,4</b>	<b>11,1</b>	<b>12,7</b>
<b>País Vasco</b>	716	873	978	985	9	19	60	70	1,3	2,2	6,2	7,1
<b>Cantabria</b>	158	206	248	256	2	3	19	22	1,0	1,4	7,5	8,5
<b>Asturias</b>	323	362	420	430	7	8	30	34	2,2	2,3	7,1	7,9
<b>Galicia</b>	913	1.017	1.150	1.180	23	39	95	104	2,5	3,8	8,3	8,8
<b>Castilla y León</b>	790	897	1.039	1.065	10	23	77	88	1,2	2,6	7,5	8,3
<b>Extremadura</b>	286	340	396	409	2	3	15	14	0,6	0,7	3,8	3,3
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>3.187</b>	<b>3.695</b>	<b>4.231</b>	<b>4.326</b>	<b>52</b>	<b>95</b>	<b>296</b>	<b>332</b>	<b>1,6</b>	<b>2,6</b>	<b>7,0</b>	<b>7,7</b>
<b>ESPAÑA<sup>a</sup></b>	<b>12.764</b>	<b>16.039</b>	<b>19.600</b>	<b>20.211</b>	<b>345</b>	<b>969</b>	<b>2.918</b>	<b>3.293</b>	<b>2,7</b>	<b>6,0</b>	<b>14,9</b>	<b>16,3</b>

a. Comprende también Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de las medias de los cuatro trimestres de cada año de la EPA.

femenina del nuevo empleo: si en la media 1996-2001 las mujeres nativas aportaron algo más del 48% del total absorbido por los nacidos en España, ese peso ya superó la mitad en los años posteriores de 2001 a 2006, y se ha acelerado en 2007, con las mujeres explicando una proporción superior al 80% del nuevo empleo de los nativos. Además, 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 fue en 2007 muy reducida, como ya sucedió en 2006. Así, en 2007 las nativas españolas aportaron cerca del 31% del total del empleo (ocupado por nativos o inmigrantes), mientras los hombres españoles sólo contribuyeron con un escaso 8% (un orden de magnitud por debajo del ya muy reducido 13,3% de 2006).

**2007 SITÚA LA PROPORCIÓN DE INMIGRANTES OCUPADOS EN EL 16,3%, UNA CIFRA INSÓLITA, EN ESPECIAL SI SE LA COMPARA CON EL 6,0% DE 2001**

Territorialmente, la incorporación de inmigrantes al mercado de trabajo muestra una marcada continuidad con las líneas destacadas anteriormente. Así, aquel más del 61% de aportación de la inmigración al total de puestos de trabajo creados en España en 2007 (unos 375.000 del total de 611.000 creados) continúa reflejando la existencia de las tres Españas a las que se ha hecho referencia con anterioridad. En la de mayor contingente inmigratorio, en 2007 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 nueva aceleración en el peso de la inmigración en el nuevo empleo (cuadro 5): del relativamente contenido 23,9% de los años 1996-2001, al más que notable 67,8% del período 2001-2006 y, finalmente, al muy elevado 74,6% de 2007. Además, se observan algunas modificaciones en la dinámica de algunas comunidades autónomas que ya tenían pesos de la inmigración muy elevados, de forma que en Baleares y en la Rioja más del 100% del nuevo empleo lo ha absorbido la

inmigración, mientras en Cataluña y la Comunidad Valenciana se superaba el 80%. En la España de inmigración intermedia (las comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha, Aragón y Navarra) el peso de los inmigrantes en los nuevos puestos de trabajo en 2007 se sitúa en un notable 51,4%, operándose también esa creciente aceleración del peso de la inmigración en el nuevo empleo: un 13,7% en los años 1996-2001, un 36,9% para el período 2001-2006 y el mencionado 51,4% para 2007. Este proceso apunta a una extensión de la inmigración hacia zonas en las que la ocupación 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. Finalmente, la cornisa cantábrica y el oeste peninsular también presentan un perfil distinto, con un peso de la inmigración en el empleo creado en 2007 del 37,3%, una leve reducción del 37,6% de media de los años anteriores. En síntesis, 2007 ha contemplado una extensión del conjunto de comunidades en las que la inmigración ha aportado más del 61% 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 a las comunidades vecinas.

Lógicamente, la fortaleza del choque inmigratorio en 2007 ha acentuado el peso de los no nacidos en España en el *stock* total del empleo español (cuadro 6). Para el total del país, la media de 2007 sitúa la proporción de inmigrantes ocupados en el 16,3%, una cifra insólita, en especial si se la compara con el 6,0% de 2001. Ese peso refleja las dispares medias existentes entre las zonas consideradas: un muy elevado 21,4% para las comunidades de las que hemos llamado la España de la inmigración, un valor más contenido, del 12,7%, para aquellas de inmigración intermedia y un 7,7% para las que muestran una baja presencia relativa.

### **3. REFLEXIONES FINALES: ¿FINAL, O PAUSA, DEL CHOQUE INMIGRATORIO?**

La continuidad del proceso inmigratorio en el mercado de trabajo español en 2007, y la brusca alteración de las condiciones del mismo a partir de los primeros meses de

**CUADRO 7. Las modificaciones en la aportación de la inmigración al nuevo empleo y los cambios en las fuentes nativas (1996-2007). 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				5=4-1. INMIGR.		
	2.1. MUJERES		2.2. HOMBRES		3.1. MUJERES		3.2. HOMBRES		4.1. MUJERES		4.2. HOMBRES		4.3. TOTAL NATIVOS		5=4-1. INMIGR.			
	1996-06	2007-06	1996-06	2007-06	1996-06	2007-06	1996-06	2007-06	1996-06	2007-06	1996-06	2007-06	1996-06	2007-06	1996-06	2007-06		
<b>Baleares</b>	200	13	-11	0	-8	1	41	-1	46	-4	52	0	53	-6	106	-6	94	19
<b>Cataluña</b>	1.128	100	-180	-4	-164	0	194	-3	72	15	375	1	236	15	610	16	517	84
<b>Comunidad Valenciana</b>	827	67	-105	-2	-100	-2	155	19	103	-11	260	20	203	-9	464	11	364	55
<b>Murcia</b>	264	34	-32	-2	-29	-1	51	1	38	5	83	4	67	6	150	10	114	24
<b>Madrid</b>	1.197	75	-135	-8	-154	1	225	21	90	8	359	29	244	7	604	36	594	39
<b>Rioja</b>	52	2	-5	0	-4	-1	14	-1	5	1	19	-2	9	1	29	0	23	2
<b>Canarias</b>	369	33	-20	-3	-28	-2	89	10	79	0	110	13	107	2	216	15	153	18
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>4.037</b>	<b>323</b>	<b>-489</b>	<b>-20</b>	<b>-486</b>	<b>-4</b>	<b>770</b>	<b>45</b>	<b>433</b>	<b>12</b>	<b>1.258</b>	<b>65</b>	<b>919</b>	<b>17</b>	<b>2.178</b>	<b>82</b>	<b>1.859</b>	<b>241</b>
<b>Andalucía</b>	1.224	107	-194	6	-289	3	234	50	220	8	429	43	509	5	938	49	286	58
<b>Castilla-La Mancha</b>	280	46	-23	-7	-36	-3	76	14	65	3	99	21	101	6	200	27	79	19
<b>Aragón</b>	160	35	-29	-1	-19	-1	42	14	3	1	71	14	21	2	92	17	68	18
<b>Navarra</b>	82	6	-8	0	-6	-1	25	1	8	0	33	1	14	1	47	2	35	4
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>1.745</b>	<b>193</b>	<b>-255</b>	<b>-2</b>	<b>-350</b>	<b>-2</b>	<b>378</b>	<b>78</b>	<b>295</b>	<b>13</b>	<b>632</b>	<b>79</b>	<b>645</b>	<b>15</b>	<b>1.278</b>	<b>94</b>	<b>468</b>	<b>99</b>
<b>País Vasco</b>	262	7	-64	-7	-57	-5	66	-4	24	-11	130	3	81	-6	211	-3	51	10
<b>Cantabria</b>	90	9	-17	-2	-18	0	25	1	13	3	41	3	31	3	73	5	17	3
<b>Asturias</b>	97	9	-20	-2	-25	-1	29	3	0	-1	49	6	25	-1	75	5	23	4
<b>Galicia</b>	237	29	-55	-7	-58	-3	56	3	-4	8	111	10	54	11	165	21	72	9
<b>Castilla y León</b>	249	27	-58	-9	-53	-4	72	6	-2	-4	130	15	52	1	181	16	68	11
<b>Extremadura</b>	109	14	-27	1	-39	-2	26	10	4	4	53	9	43	6	96	15	13	-1
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>1.044</b>	<b>95</b>	<b>-240</b>	<b>-25</b>	<b>-250</b>	<b>-15</b>	<b>274</b>	<b>20</b>	<b>36</b>	<b>0</b>	<b>514</b>	<b>45</b>	<b>286</b>	<b>15</b>	<b>801</b>	<b>59</b>	<b>244</b>	<b>35</b>
<b>ESPAÑA<sup>a</sup></b>	<b>6.836</b>	<b>611</b>	<b>-985</b>	<b>-47</b>	<b>-1.089</b>	<b>-20</b>	<b>1.424</b>	<b>142</b>	<b>766</b>	<b>27</b>	<b>2.409</b>	<b>189</b>	<b>1.855</b>	<b>47</b>	<b>4.264</b>	<b>236</b>	<b>2.573</b>	<b>375</b>

a. Comprende también Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de las medias de los cuatro trimestres de cada año de la EPA.

2008, sitúa los resultados concernientes a la inmigración y el mercado de trabajo en 2007 en una incierta valoración. En efecto, la destrucción del empleo de la inmigración en determinados sectores y el continuado aumento de la población activa inmigrante (si más no hasta junio de 2008), junto a indicadores claros de frenada en las nuevas entradas, constituyen nuevos elementos que habrá que evaluar adecuadamente. ¿Se trata del final del importante choque inmigratorio, basado en una fuerte expansión del empleo, de difícil continuidad en los próximos años? O, por el contrario, ¿las razones de fondo que han explicado una parte no menor del mismo continuarán operando los próximos años, a pesar de la debilidad del empleo a corto plazo? Responder adecuadamente a estas preguntas no es un ejercicio puramente académico, ya que su contestación tiene implicaciones importantes sobre la política migratoria que hay que adoptar, tanto en las actuales circunstancias como en el futuro.

**EN LA PRÓXIMA DÉCADA LAS NECESIDADES DE INMIGRACIÓN CONTINUARÁN SIENDO RELEVANTES, PERO CON UNAS CARACTERÍSTICAS OCUPACIONALES Y EDUCATIVAS DE ESOS NUEVOS INMIGRANTES DISTINTAS**

En este contexto, ¿qué lecciones pueden extraerse de los resultados de 2007? Sucintamente, las principales conclusiones que pueden deducirse de lo acaecido en 2007, y que arrojan alguna luz sobre las tendencias de fondo de la inmigración a corto y medio plazo, son las que a continuación se destacan. En primer lugar, en el pasado ejercicio continuó la expansión del empleo, a una tasa menor, aunque con una creación neta de empleo superior a los 600.000 ocupados. Este es el aspecto, lógicamente, que más va a variar los próximos años, ya que será ciertamente difícil recuperar ritmos de avance de la ocupación de una magnitud absoluta, o relativa, similar. Por ejemplo, dado el endeudamiento de los hogares residentes en España, que se sitúa en 2008 por encima del 140% de su renta disponi-

ble, un retorno de ese ratio hacia valores más soportables a largo plazo (en el entorno del 100%) precisará de un largo período de tiempo. Por tanto, se podría estar tentado de concluir que, dado que el mercado laboral ha cambiado de ciclo y se enfrenta a modificaciones profundas que afectan a su ritmo de avance, las necesidades de inmigración van a cambiar de forma radical. No es esta la experiencia que se deduce del resto de elementos anteriormente analizados correspondientes a la etapa 1996-2006 y, en especial, a su acentuación en el año 2007.

Y ello es así, en segundo término, porque el volumen de nueva inmigración, dejando de lado el proceso estricto de reagrupamiento familiar, no depende únicamente del ritmo de avance del empleo, sino de la capacidad de la población residente en España (nativos e inmigrantes) para atender a los distintos nichos del mercado laboral. Los resultados de 2007 han vuelto a confirmar, como no podía ser de otra manera, la continuidad de la transición demográfica en la que se encuentran la sociedad y el mercado de trabajo español. Las reducciones de las cohortes más jóvenes en 2007 (-140.000 efectivos en los de 16 a 24 años y -141.000 en los de 25 a 34) y el correlativo aumento, aunque de menor entidad, de las de mayor edad (+80.000 y +140.000 para los grupos de edad de 35 a 49 y de 50 a 64) son indicadores de la continuidad de aquella transición. De hecho, si se suman el conjunto de ejercicios de esa larga etapa de expansión (1996-2007), resulta que, en el contexto de la práctica estabilidad del total de los activos potenciales de 16 a 64 años (aumento inferior al 1%, de sólo unos 150.000 individuos), los jóvenes potencialmente activos nativos de 16 a 24 años han visto reducidos sus efectivos en la insólita cifra de ¡1,8 millones!, mientras que los de 25 a 34 también retrocedían (-187.000).

En este contexto demográfico tan desfavorable, 2007 ha contemplado como la tasa de paro de los nativos ha caído a niveles no vistos desde hace más de 30 años. En el caso de los hombres, en un insólito nivel escasamente superior al 5%, mientras que en el de las mujeres ese peso ya alcanzaba el 10,2%. Podría argumentarse que, en las actua-

**CUADRO 8. Cambios en la actividad económica de los nativos españoles (1996-2007).** Miles de activos de 16 a 64 años y tasa de actividad en porcentaje y cambio anual en puntos porcentuales

A. DATOS ANUALES						
	VALORES ABSOLUTOS			TASAS DE ACTIVIDAD		
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
<b>1996</b>	6.099	9.858	15.957	48,0	77,1	62,6
<b>2001</b>	6.570	10.256	16.826	51,3	79,1	65,3
<b>2005</b>	7.347	10.614	17.961	57,8	81,4	69,8
<b>2006</b>	7.523	10.623	18.146	59,4	81,6	70,6
<b>2007</b>	7.665	10.650	18.314	60,8	81,7	71,4

B. CAMBIO ANUAL MEDIO POR PERÍODOS						
	VALORES ABSOLUTOS			TASAS DE ACTIVIDAD		
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
<b>1996-2001</b>	94	80	174	0,7	0,4	0,5
<b>2001-2006</b>	155	72	227	1,3	0,5	0,9
<b>2007-2006</b>	142	27	168	1,4	0,2	0,8

Fuente: elaboración propia a partir de las medias de los cuatro trimestres de cada año de la EPA.

las circunstancias, esas tasas experimentarían aumentos. Y probablemente ello acabará sucediendo. Pero hay que recordar que en 1996 los valores que entonces se alcanzaron (del 17,5% y el 28,8%, respectivamente) reflejaban, además de la situación de debilidad económica de aquellos años, el impacto acumulado del choque demográfico provocado por los *baby boomers*. La ausencia de este impacto en los próximos años sugiere que, incluso en el peor de los casos, la tasa de paro de los nativos difícilmente se elevará de forma sustancial. Igualmente, y con una demografía nativa tan adversa y un mercado de trabajo al alza, las tasas de actividad de hombres y mujeres se han situado en 2007 en valores ya difícilmente aumentables a los ritmos anteriores: un 60,8% para las mujeres y un 81,7% para los hombres.

¿Qué significado tienen esas dificultades a efectos de la demanda de mano de obra extranjera? La bajísima tasa de paro implica que, en 2007, los nativos sólo han podido aportar unos 70.000 efectivos procedentes del paro (50.000 femeninos y 20.000 masculinos). Y la elevadísi-

ma tasa de actividad ha generado únicamente otros 170.000 nuevos individuos en el mercado laboral (básicamente mujeres, con 142.000). En total, en 2007 los nativos sólo contribuyeron con 236.000 nuevos efectivos a la demanda de empleo de 611.000, lo que se tradujo en una filtración al exterior de 375.000 inmigrantes necesarios para abastecer la demanda de nueva ocupación, cerca de un 62% del total del nuevo empleo. Lo relevante de las cifras de 2007 es que ese enorme peso de la inmigración tiene lugar en un año en el que la creación de nuevos puestos de trabajo comenzó a debilitarse (se crearon unos 150.000 empleos menos que en 2006). Pero, a pesar de ello, las dificultades para atender la oferta de empleo de la mano de obra nativa comportaron esa gran participación de la inmigración.

Finalmente, estos datos agregados esconden profundas diferencias regionales y por tipología de los distintos mercados de trabajo. En este estudio se han destacado algunas zonas especialmente necesitadas de inmigración. Lo mismo sucede con los mercados de trabajo cuando se

**CUADRO 9. La respuesta de la población española al choque ocupacional: el aumento de la tasa de actividad (1996-2007).** Activos en porcentaje de la población de 16 a 64 años y cambio anual medio en puntos porcentuales

A. MUJERES							
	1996	2001	2006	2007	CAMBIO MEDIO ANUAL		
					1996-2001	2001-2006	2007-2006
Baleares	57,4	56,5	66,1	65,6	-0,2	1,9	-0,5
Cataluña	55,4	59,9	66,8	67,7	0,9	1,4	0,9
Comunidad Valenciana	49,4	52,8	59,9	61,6	0,7	1,4	1,8
Murcia	44,5	47,1	55,9	56,5	0,5	1,8	0,6
Madrid	48,4	54,2	63,9	65,8	1,2	1,9	1,9
Rioja	43,8	47,9	62,1	60,6	0,8	2,8	-1,5
Canarias	45,8	50,2	57,6	59,2	0,9	1,5	1,6
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>50,7</b>	<b>54,9</b>	<b>63,0</b>	<b>64,3</b>	<b>0,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,3</b>
Andalucía	43,7	44,6	51,6	53,5	0,2	1,4	1,9
Castilla-La Mancha	39,4	44,5	51,9	54,4	1,0	1,5	2,5
Aragón	46,7	49,6	61,0	64,6	0,6	2,3	3,7
Navarra	47,0	53,7	63,9	64,3	1,3	2,1	0,4
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>43,5</b>	<b>45,5</b>	<b>53,2</b>	<b>55,3</b>	<b>0,4</b>	<b>1,5</b>	<b>2,1</b>
País Vasco	49,4	55,3	62,8	63,0	1,2	1,5	0,2
Cantabria	44,9	49,1	58,1	59,3	0,8	1,8	1,2
Asturias	43,2	41,7	54,4	56,2	-0,3	2,5	1,9
Galicia	51,5	53,8	61,1	61,7	0,5	1,5	0,6
Castilla y León	44,9	48,3	57,9	59,2	0,7	1,9	1,3
Extremadura	43,5	42,2	52,0	54,9	-0,3	2,0	2,9
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>47,4</b>	<b>50,0</b>	<b>58,8</b>	<b>59,9</b>	<b>0,5</b>	<b>1,8</b>	<b>1,1</b>
<b>ESPAÑA<sup>a</sup></b>	<b>48,0</b>	<b>51,3</b>	<b>59,4</b>	<b>60,8</b>	<b>0,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,4</b>
B. HOMBRES							
	1996	2001	2006	2007	CAMBIO MEDIO ANUAL		
					1996-2001	2001-2006	2007-2006
Baleares	80,3	82,9	84,7	83,3	0,5	0,4	-1,3
Cataluña	79,7	83,5	84,5	85,1	0,8	0,2	0,6
Comunidad Valenciana	79,1	81,3	83,4	83,0	0,4	0,4	-0,4
Murcia	76,2	80,2	81,1	81,9	0,8	0,2	0,8
Madrid	78,0	80,5	83,5	83,7	0,5	0,6	0,3
Rioja	78,8	81,1	83,5	83,4	0,5	0,5	-0,1
Canarias	74,0	77,9	79,4	79,3	0,8	0,3	0,0
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>78,4</b>	<b>81,5</b>	<b>83,3</b>	<b>83,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>
Andalucía	74,9	75,8	78,9	79,0	0,2	0,6	0,0
Castilla-La Mancha	79,5	80,6	84,5	83,9	0,2	0,8	-0,6
Aragón	79,1	80,1	82,6	83,6	0,2	0,5	1,0
Navarra	79,4	82,5	84,3	84,8	0,6	0,3	0,6
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>76,3</b>	<b>77,4</b>	<b>80,5</b>	<b>80,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>
País Vasco	74,9	79,4	82,1	81,5	0,9	0,5	-0,6
Cantabria	74,1	76,4	79,4	80,2	0,5	0,6	0,9
Asturias	70,9	68,6	74,4	74,1	-0,5	1,2	-0,3
Galicia	74,8	75,2	77,1	78,4	0,1	0,4	1,3
Castilla y León	77,1	78,2	80,9	80,9	0,2	0,5	0,0
Extremadura	77,6	76,2	78,3	78,8	-0,3	0,4	0,5
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>75,2</b>	<b>76,3</b>	<b>79,1</b>	<b>79,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>
<b>ESPAÑA<sup>a</sup></b>	<b>77,1</b>	<b>79,1</b>	<b>81,6</b>	<b>81,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>



	C. TOTAL				CAMBIO MEDIO ANUAL		
	1996	2001	2006	2007	1996-2001	2001-2006	2007-2006
<b>Baleares</b>	69,1	70,0	75,7	74,7	0,2	1,1	-0,9
<b>Cataluña</b>	67,5	71,8	75,7	76,6	0,8	0,8	0,9
<b>Comunidad Valenciana</b>	64,3	67,1	71,7	72,4	0,6	0,9	0,7
<b>Murcia</b>	60,3	63,5	68,6	69,4	0,6	1,0	0,8
<b>Madrid</b>	63,0	67,1	73,7	74,9	0,8	1,3	1,1
<b>Rioja</b>	61,6	65,1	73,2	72,5	0,7	1,6	-0,7
<b>Canarias</b>	60,0	64,3	68,8	69,5	0,8	0,9	0,7
<b>TOTAL ÁREA FUERTE INMIGRACIÓN</b>	<b>64,5</b>	<b>68,2</b>	<b>73,2</b>	<b>74,0</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>
<b>Andalucía</b>	59,3	60,2	65,5	66,4	0,2	1,0	1,0
<b>Castilla-La Mancha</b>	59,8	62,9	68,8	69,7	0,6	1,2	1,0
<b>Aragón</b>	63,1	65,2	72,0	74,3	0,4	1,4	2,2
<b>Navarra</b>	63,6	68,5	74,5	74,9	1,0	1,2	0,4
<b>TOTAL ÁREA INMIGRACIÓN INTERMEDIA</b>	<b>60,0</b>	<b>61,6</b>	<b>67,1</b>	<b>68,2</b>	<b>0,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
<b>País Vasco</b>	62,2	67,5	72,6	72,4	1,0	1,0	-0,2
<b>Cantabria</b>	59,5	62,9	68,8	70,0	0,7	1,2	1,1
<b>Asturias</b>	56,9	55,1	64,3	65,2	-0,4	1,8	0,9
<b>Galicia</b>	63,1	64,4	69,2	70,1	0,3	0,9	0,9
<b>Castilla y León</b>	61,3	63,5	69,7	70,3	0,4	1,2	0,6
<b>Extremadura</b>	60,9	59,6	65,5	67,2	-0,3	1,2	1,7
<b>TOTAL ÁREA BAJA INMIGRACIÓN</b>	<b>61,4</b>	<b>63,3</b>	<b>69,1</b>	<b>69,8</b>	<b>0,4</b>	<b>1,2</b>	<b>0,7</b>
<b>ESPAÑA<sup>a</sup></b>	<b>62,6</b>	<b>65,3</b>	<b>70,6</b>	<b>71,4</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>

a. Comprende también Ceuta y Melilla.

Fuente: elaboración propia a partir de las medias de los cuatro trimestres de cada año de la EPA.

segmentan por edad. Por ello, el ajuste que se produjo entre oferta y demanda laboral en 2007 esconde importantes desajustes (con déficits y, también, superávits) en numerosos territorios y en determinados mercados de trabajo. Por ejemplo, en el ámbito de las cualificaciones más elevadas del sistema sanitario (médicos y enfermeras), la importante entrada de inmigración ha coexistido con un desajuste oferta-demanda que no ha podido ser cubierto.

En resumen, y a la luz de los elementos que han presidido el desarrollo del mercado de trabajo español en 2007, todo apunta a que, a pesar de la debilidad del mercado de trabajo actual, la inmigración va a continuar siendo necesaria a medio plazo. Ciertamente, 2007 ha sido el final de la década prodigiosa, del período de intensa demanda de inmigración de media y baja cualificación. Los años que ahora comienzan anticipan una década más exigente, en la que las necesidades de inmigración continuarán siendo rele-

vantes, pero con unas características ocupacionales y educativas de esos nuevos inmigrantes parcialmente distintas. El cambio al que está obligada la economía española afectará, por igual, a la mano de obra nativa e inmigrante.

## BIBLIOGRAFÍA

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

--- "Inmigración y mercado de trabajo en 2006: razones de la acentuación del choque inmigratorio". *Anuario de la inmigración, 2006*. Barcelona: CIDOB, 2007.

PACTE NACIONAL PER A LA IMMIGRACIÓN. *Document de bases del pacte nacional per a la immigració*. Barcelona: Secretaria per a la Immigració, 2008.

# INMIGRACIÓN INTERNACIONAL Y POBLACIÓN EXTRANJERA Evolución demográfica\*

\* Este trabajo debe considerarse producto de los proyectos *La movilidad geográfica de la población extranjera en España: factores sociodemográficos y territoriales* (SEJ2007-61662/GE0G) Plan I+D 2004-2007 y *Comportamientos sociodemográficos e integración social de la población inmigrada y de sus descendientes en España* (CSO2008-04778/SOCI) Plan I+D 2008-2011, ambos subvencionados por el plan nacional I+D+I del Ministerio de Educación y Ciencia.

## Andreu Domingo i Valls

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

## Joaquín Recaño Valverde

Profesor titular del Departamento de Geografía  
de la Universidad Autónoma de Barcelona  
Investigador asociado del Centro de Estudios Demográficos

1. Introducción: ¿2007, el cenit de las migraciones internacionales en España?
2. Las entradas del extranjero.
  - Las migraciones internacionales por nacionalidad.
  - La estructura por sexo y edad de los flujos.
3. El perfil de los residentes extranjeros y su distribución territorial.
  - Los efectivos de población.
  - La distribución territorial.
  - La estructura por sexo y edad de la población extranjera.
4. Los comportamientos demográficos de los extranjeros.
  - La dinámica familiar: natalidad, fecundidad y nupcialidad.
  - La nupcialidad.
  - Las migraciones internas.
  - La emigración exterior de la población extranjera.
5. Conclusiones: ¿la cresta de la ola migratoria?

## **1. INTRODUCCIÓN: ¿2007, EL CENIT DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES EN ESPAÑA?**

En fenómenos tan cambiantes y sensibles a la coyuntura económica como el de las migraciones internacionales, la voluntad de actualidad que caracteriza a un anuario, especialmente en la perspectiva demográfica, se resiente de su servidumbre a la disponibilidad de las fuentes estadísticas, aunque éstas, como es el caso que nos ocupa, se esfuerzan día a día por mejorar su cobertura y actualización. En la fecha en la que nos disponemos a realizar este sucinto informe, junio de 2008, el clima de incertidumbre debido a la amenaza de crisis económica se ha apoderado de cualquier consideración sobre las migraciones internacionales en España, los datos de los que disponemos, sin embargo, se refieren aún al año 2006, a 31 de diciembre para los flujos y los permisos de residencia, a 1 de enero de 2007 para el Padrón Continuo, y a 1 de enero de 2008 para el reciente avance de los datos provisionales del Padrón Continuo. La fotografía que obtenemos es, pues, la de la plenitud, marcada por la continuidad en el crecimiento. Pero de algún modo, podríamos considerar que de ser ciertos los peores augurios sobre el horizonte económico y sobre la profundidad y duración de la recesión, nos habríamos encontrado, sin haber sido plenamente conscientes de ello, en el cenit del ciclo migratorio que ha marcado

los primeros años del siglo XXI, siguiendo la evolución del ciclo económico. Aunque las migraciones, también tienen su propia inercia, y su adaptación a la coyuntura económica no sea automática, sobre todo respecto a los flujos debidos a la reagrupación familiar, la evaluación de la significación de este último año queda supeditada a esa no resuelta previsión económica. La inflexión podría situarse incluso a finales de 2007 o durante el primer semestre de 2008. Sin embargo, es imposible juzgar e interpretar esos datos pese a su crecimiento sin tener en cuenta lo que ya sabemos, o lo que no sabemos pero nos tememos razonablemente, y sin participar de ese mismo clima que genera preguntas demográficas concretas, quizás en la vía opuesta a lo que los datos disponibles nos apuntan.

Es, pues, esta situación paradójica desde la que nos vamos a enfrentar a los últimos datos disponibles. Aunque independientemente de si nos encontramos en un punto álgido en 2007, sí que podemos afirmar, como lo señalan otros autores (Izquierdo y León, 2008), que la maduración de los procesos migratorios llegados a España, tanto por su magnitud como por la relativa antigüedad de algunas de las principales nacionalidades, nos hace entrar en una nueva fase de ese ciclo. Así, además de los ámbitos propios del mercado de trabajo e inmobiliario que concentran el impacto en las primeras fases de las corrientes migratorias, nos encontramos con nuevos espacios, como el educativo, el sanitario o, en general, el del ordenamiento del asentamiento de las migraciones que pasan a ocupar un primer plano. Como en las anteriores ocasiones, vamos a realizar una panorámica de los principales fenómenos que afectan la evolución de las migraciones internacionales y su impacto sobre la población española, empezando por las características de los flujos y de los efectivos de población, y continuando con los comportamientos demográficos de la población extranjera en materia de natalidad, nupcialidad y migraciones internas y emigración exterior en España, sin olvidar el papel determinante que tiene el territorio en su proceso de asentamiento.

Antes de abordar el análisis de la evolución demográfica, sin embargo, es obligado hacernos eco y felicitarnos por los avances en la captación estadística del fenómeno de la

migración en España. Aunque no se disponga aún de los resultados, los años 2007 y 2008 estarán marcados en la historia estadística española por la realización de la Encuesta Nacional de Inmigración (ENI) a cargo del Instituto Nacional de Estadística con la colaboración del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Universidad Complutense de Madrid. La ENI, que tiene como universo poblacional a las personas mayores de 16 años nacidas fuera de España y que lleven o tengan previsión de llevar un año de residencia en España, partió de una muestra de 17.700 hogares donde por lo menos residía una persona de nacionalidad extranjera, aunque ha quedado reducida a 15.465 hogares para toda España, y sin lugar a dudas permitirá suplir lagunas importantes en nuestro conocimiento del fenómeno de la migración y el asentamiento de la población extranjera, al hacer posible trazar los itinerarios de la migración. Tampoco debemos olvidar la plena vigencia y maduración del *Proceso de caducidad de las inscripciones padronales de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente en España*, del cuál ya se dispone de datos a escala individual al identificarse en los microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales este tipo de bajas, lo que nos permite aproximarnos a uno de los puntos más frágiles de la estadística española: la emigración exterior de los extranjeros. Por lo tanto, 2007 se cierra con una consolidación de los instrumentos estadísticos que permite el estudio de la migración exterior y que augura una mejora de nuestra comprensión del fenómeno migratorio en todas sus dimensiones en los próximos años.

## 2. LAS ENTRADAS DEL EXTRANJERO

### Las migraciones internacionales por nacionalidad

En el año 2006 se registraron en España 840.844 altas procedentes del extranjero, de éstas, el 95,5% (802.971) correspondía a extranjeros, lo que supuso un incremento de más de 121.000 personas respecto a las del año anterior, manteniendo de este modo a España a la cabeza de los países de la Unión Europea en cuanto a flujos internacionales se refiere. Por grandes agrupaciones continentales, siguen ostentando el liderazgo los ciudadanos

americanos, en su inmensa mayoría latinoamericanos que, recordemos, han sido los protagonistas del *boom* migratorio de los primeros años del siglo XXI, y que en 2006 siguieron alimentando la migración internacional con 306.100 personas y el 38,1% del total. Virtualmente empatados con 304.349 altas en 2006 aparecen los flujos de la Unión Europea con el 37,9% de todas las entradas. Ese crecimiento se debe principalmente a los flujos de rumanos, que por sí solos representan el 43% del total de los mismos, aunque el resto de la UE también haya experimentado un auge no desdeñable (un 24% más que en 2005). Huelga decir que las características sociodemográficas de los flujos de los países de la Unión más veteranos siguen siendo muy diferentes a las de los recién admitidos, correspondiendo estos últimos a los perfiles de la migración económica y, por lo tanto, más joven. Los flujos de africanos y asiáticos, en cambio, parecen estancarse a diferentes niveles, ocupando el tercer y cuarto lugar respectivamente, con 116.733 personas los primeros (el 14,5%) y 39.106 los segundos (un

4,9%). Por último, los flujos de españoles llegados del extranjero se mantienen con 37.873 personas, siendo equiparables al total de los flujos de asiáticos, comprendiendo tanto a los españoles que anteriormente migraron y a sus descendientes que nunca perdieron la nacionalidad como a los descendientes de españoles y los extranjeros naturalizados, con una composición diferenciada pero que podemos augurar creciente en ambos casos para los próximos años (Vono y Domingo, en prensa). Esos flujos, en comunidades con relativa escasa inmigración internacional y una notable historia emigratoria anterior, como en Galicia, por ejemplo (con 5.986 entradas), son aún superiores a las entradas de la nacionalidad más numerosa entre los propios extranjeros, constituyendo un poco más de la cuarta parte del total de las altas procedentes del extranjero que reciben los municipios gallegos en 2006.

A ese respecto si nos fijamos en el cuadro 1 donde se representan las entradas de extranjeros por comunidad autónoma

**CUADRO 1. Flujos internacionales de entrada protagonizados por extranjeros, España y comunidades autónomas por grandes agrupaciones continentales (2006)**

	AMÉRICA LATINA	%	ÁFRICA	%	UE	%	RESTO EUROPA	%	ASIA	%	OTROS	%	TOTAL
Andalucía	26.698	29,0	19.116	20,8	38.809	42,1	4.380	4,8	2.324	2,5	761	0,8	92.088
Aragón	5.769	24,5	4.127	17,5	12.388	52,7	427	1,8	738	3,1	70	0,3	23.519
Asturias (Principado de)	3.598	55,7	508	7,9	1.955	30,2	137	2,1	188	2,9	79	1,2	6.465
Baleares	10.739	37,1	3.146	10,9	13.455	46,5	608	2,1	775	2,7	188	0,7	28.911
Canarias	13.478	37,6	3.255	9,1	16.180	45,2	1.034	2,9	1.630	4,6	224	0,6	35.801
Catabria	3.091	52,7	481	8,2	1.533	26,1	575	9,8	151	2,6	38	0,6	5.869
Castilla-La Mancha	10.410	28,7	5.500	15,2	18.638	51,5	873	2,4	703	1,9	98	0,3	36.222
Castilla y León	10.727	37,7	3.865	13,6	12.261	43,1	537	1,9	917	3,2	128	0,5	28.435
Cataluña	74.989	41,6	32.233	17,9	45.008	25,0	8.612	4,8	18.256	10,1	1.223	0,7	180.321
Comunidad Valenciana	31.281	26,9	13.182	11,3	61.167	52,5	6.651	5,7	3.413	2,9	762	0,7	116.456
Extremadura	2.048	33,2	1.580	25,6	2.266	36,7	117	1,9	140	2,3	19	0,3	6.170
Galicia	10.256	60,5	1.533	9,0	4.345	25,6	309	1,8	370	2,2	149	0,9	16.962
Madrid (Comunidad de)	73.925	47,3	13.369	8,6	55.381	35,5	4.452	2,9	7.549	4,8	1.508	1,0	156.184
Murcia (Región de)	11.244	38,0	7.241	24,5	9.482	32,0	1.203	4,1	351	1,2	70	0,2	29.591
Navarra (Comunidad Foral de)	4.261	44,8	1.529	16,1	3.160	33,2	349	3,7	136	1,4	77	0,8	9.512
País Vasco	11.741	54,2	2.920	13,5	5.305	24,5	581	2,7	981	4,5	140	0,6	21.668
La Rioja	1.794	28,8	945	15,2	2.750	44,2	257	4,1	459	7,4	19	0,3	6.224
Ceuta	22	4,1	470	87,0	26	4,8	7	1,3	15	2,8		0,0	540
Melilla	29	1,4	1.733	85,2	240	11,8	16	0,8	10	0,5	5	0,2	2.033
<b>ESPAÑA</b>	<b>306.100</b>	<b>38,1</b>	<b>116.733</b>	<b>14,5</b>	<b>304.349</b>	<b>37,9</b>	<b>31.125</b>	<b>3,9</b>	<b>39.106</b>	<b>4,9</b>	<b>5.558</b>	<b>0,7</b>	<b>802.971</b>

Fuente: Estadísticas de Variaciones Residenciales (INE).

y grandes conjuntos continentales, podemos hacernos cargo de la diversidad tanto de volumen como por nacionalidad, que en el apartado de la distribución territorial trataremos con más detalle.

Cataluña con 180.000 entradas es la Comunidad Autónoma donde se registraron más altas desde el extranjero, seguida por Madrid con 156.000 aunque ésta haya aumentado sus flujos respecto a 2005 en un 34,6%, casi más del doble del incremento experimentado por Cataluña durante el mismo período (14,6%), y a notable distancia por la Comunidad Valenciana con 116.000 entradas, y un crecimiento del 17,8%. Pero mientras que por agregaciones continentales en Cataluña y Madrid los flujos más importantes seguían siendo los latinoamericanos, en la Comunidad Valenciana más de la mitad de los mismos correspondían a ciudadanos de la Unión Europea. De hecho por nacionalidades la rumana es la más representada tanto en Madrid como en la Comunidad Valenciana, mientras que en Cataluña lo sigue siendo la marroquí. En comparación con años anteriores es de destacar la reducción de los flujos llegados a Andalucía, que con 92.088 personas en 2006 descendió en 2 puntos porcentuales respecto al 2005. Baleares y Canarias siguen su distintivo reclamo migratorio dirigido a la población de la Unión Europea asociada a la salida de la actividad al ser los flujos de alemanes y británicos los mayoritarios, aunque también entre éstos se pueda encontrar población joven de arrastre relacionada con la demanda laboral específica que pueden generar sus compatriotas. En las comunidades de Navarra y Murcia es notable el reemplazo de los flujos de ecuatorianos por los de bolivianos, que encuentran su ocupación en las tareas agrícolas, lo mismo que sucede en el País Vasco. Por último, como ya se ha señalado anteriormente, se ha de destacar el caso de Galicia muy dependiente de sus anteriores flujos migratorios, presentando a la migración brasileña como la primera nacionalidad extranjera tras la española.

### La estructura por sexo y edad de los flujos

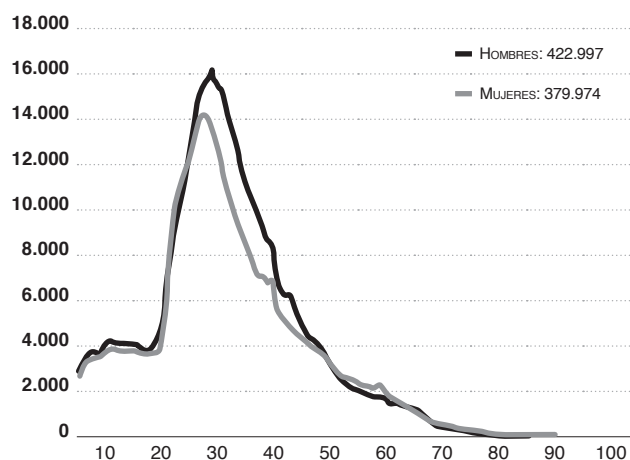
La estructura por sexo y edad de las 802.971 altas procedentes del extranjero de ciudadanos de nacionalidad extranjera que se presenta en el gráfico 1 muestra en primer

lugar el peso que siguen teniendo las migraciones económicas protagonizadas por jóvenes, con una edad modal a los 26 años para los hombres y 24 para las mujeres, y una ligera masculinización con un 52,7% de hombres. Menores y ancianos siguen siendo en comparación relativamente pocos, los menores de 18 años representan el 17,3% de los flujos, mientras que los mayores de 64, tan sólo llegan al 2,5%. Sin embargo, ese conjunto encierra una notable variabilidad que depende básicamente de la antigüedad de los flujos, pero también de las diversas estrategias migratorias, articuladas muchas veces en torno al predominio de un sexo sobre el otro.

Con el propósito de ahondar en la diversidad de las migraciones internacionales recibidas en el transcurso del año 2006, se han representado los flujos de las dos primeras nacionalidades continentales por sexo y edad, correspondiendo a la marroquí y la argelina entre las africanas, la rumana y la británica entre las europeas, la boliviana y la colombiana entre las latinoamericanas, y la china y la pakistaní entre las asiáticas.

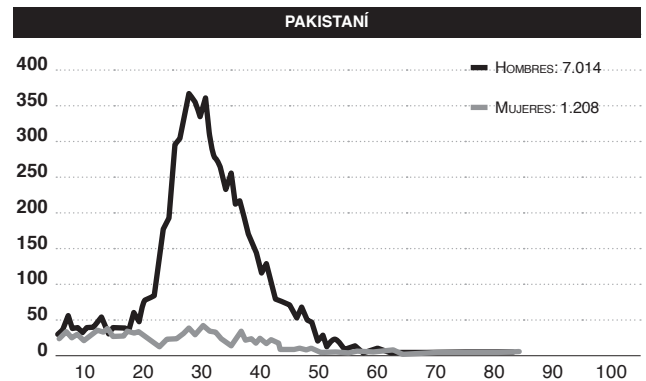
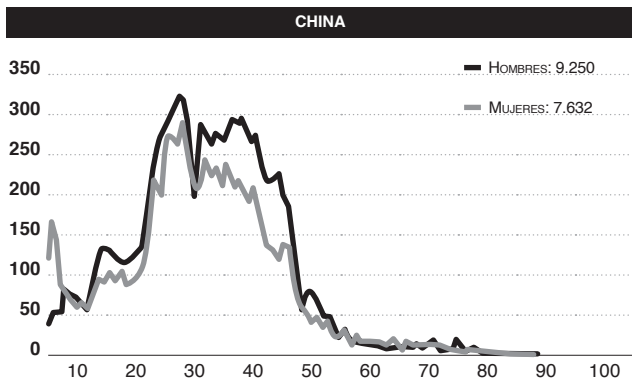
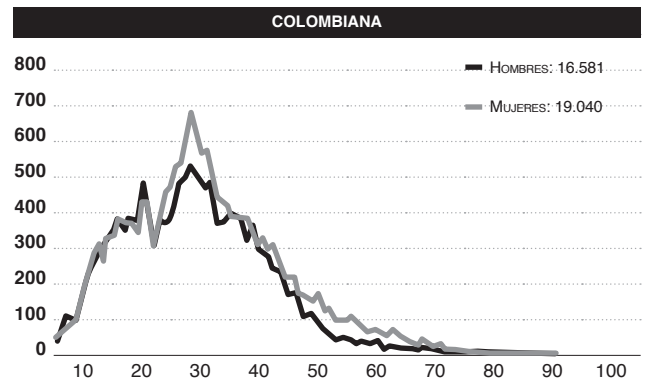
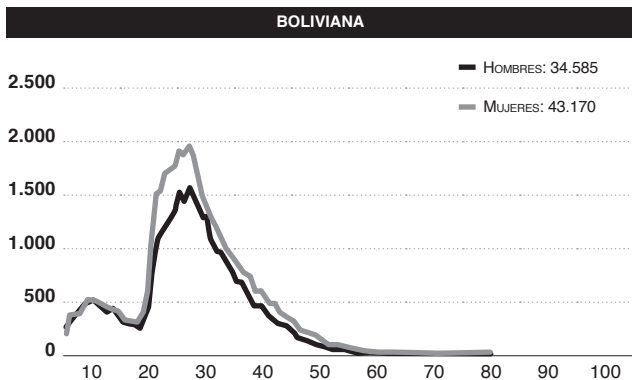
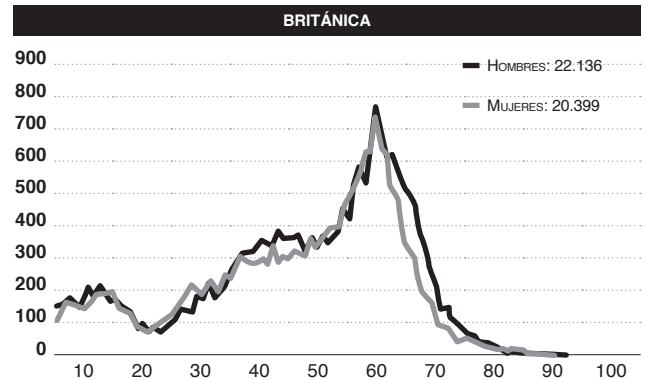
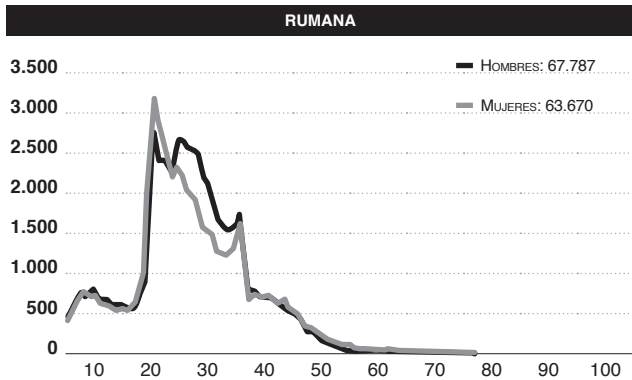
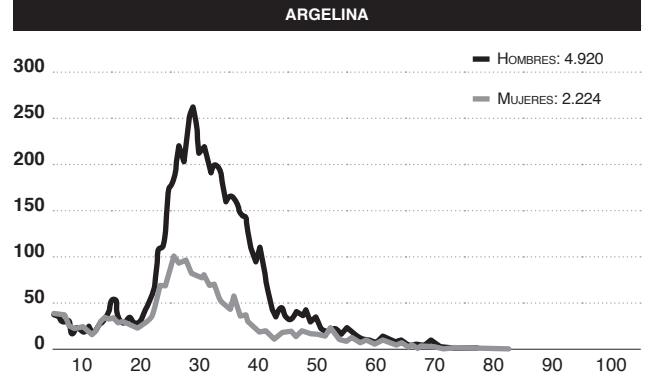
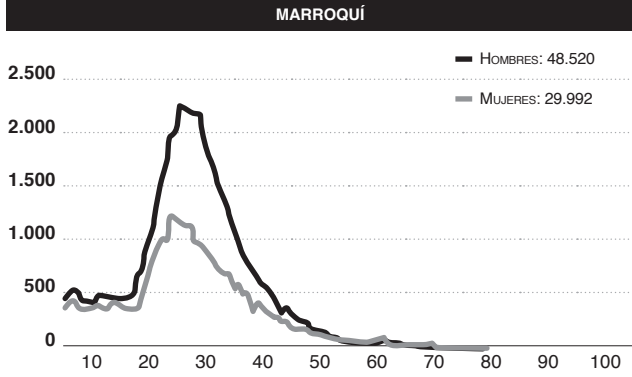
Los flujos de marroquíes y argelinos llegados del extranjero destacan por su desequilibrio por sexo, diferenciándose por el volumen, muy superior entre los primeros y por la presencia de menores también entre los marroquíes que

**GRÁFICO 1. Inmigración internacional protagonizada por extranjeros por sexo y edad en España (2006)**



Fuente: Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales de 2006 (INE)

**GRÁFICO 2. Flujos internacionales para las dos primeras nacionalidades para cada grupo continental llegado a España por sexo y edad (2006)**



Fuente: Microdatos de la Estadísticas de Variaciones Residenciales 2006 (INE).

se relaciona con la mayor antigüedad de esa inmigración. De este modo el 61,8% de los 78.512 ciudadanos marroquíes dados de alta en 2006 eran hombres, mientras que entre los argelinos ese porcentaje llegaba al 68,9%. Los flujos europeos correspondientes a rumanos y británicos muestran un mayor equilibrio por sexos pero sobre todo destacan por la diferente estructura por edad: con una edad modal más joven en las mujeres rumanas, y una mayor presencia de menores y personas entre los 40 y los 60 años en comparación con los africanos en el caso rumano; y un predominio de los inmigrantes en edad de jubilación entre los británicos que hace de los 63 años su edad modal, aunque como puede observarse tanto los menores como las personas comprendidas entre los 30 y los 50 años tampoco son desdeñables dentro del conjunto. En el caso americano, es de destacar que la jerarquía de los flujos ya no se corresponde con la de los efectivos, como veremos más adelante. Así, son los ciudadanos bolivianos los que ocupan el primer lugar entre las corrientes llegadas en 2006, frente a los ecuatorianos que han reducido significativamente sus entradas. En ambos casos la clave de la cuestión se encuentra en la demanda de visados Schengen (Domingo y Vono, 2007), anunciada para 2007 para los bolivianos, hecho que ayuda a comprender su inusitado incremento, y aplicada desde 2003 para los ecuatorianos, lo que explicaría su significativo descenso. En todo caso los flujos de bolivianos también destacan por su feminización, con un 55,5% de mujeres, y por la incipiente presencia de menores (17,8%). Esa migración infantil es especialmente significativa entre los flujos de colombianos, que manteniendo la feminización también destacan por la llegada de mujeres mayores de cincuenta años (un 10,3%). Flujos que se deben relacionar directamente con la reagrupación de madres (abuelas) con la finalidad de ayudar en el trabajo doméstico a un tipo de migración que se caracteriza por las altas tasas de actividad femenina. En el caso chino queremos llamar la atención sobre la concentración de menores de sexo femenino en el primer año de edad, que corresponde no a la migración por reagrupación familiar, sino muy posiblemente a la adopción internacional y, por lo tanto, a un mal registro de la nacionalidad, ya que esas nuevas ciudadanas adoptadas deberían cons-

tar con nacionalidad española como ya lo hace una parte de ese colectivo en las entradas de españolas que registra la Estadística de Variaciones Residenciales. Del mismo modo, resulta significativa la simetría en las oscilaciones por edades pese a que siempre es ligeramente a favor de los hombres, que representan el 54,8% de todo el flujo. Por último, el caso pakistaní sigue siendo el paradigma de una migración eminentemente masculina: los hombres representan el 85,3% del total.

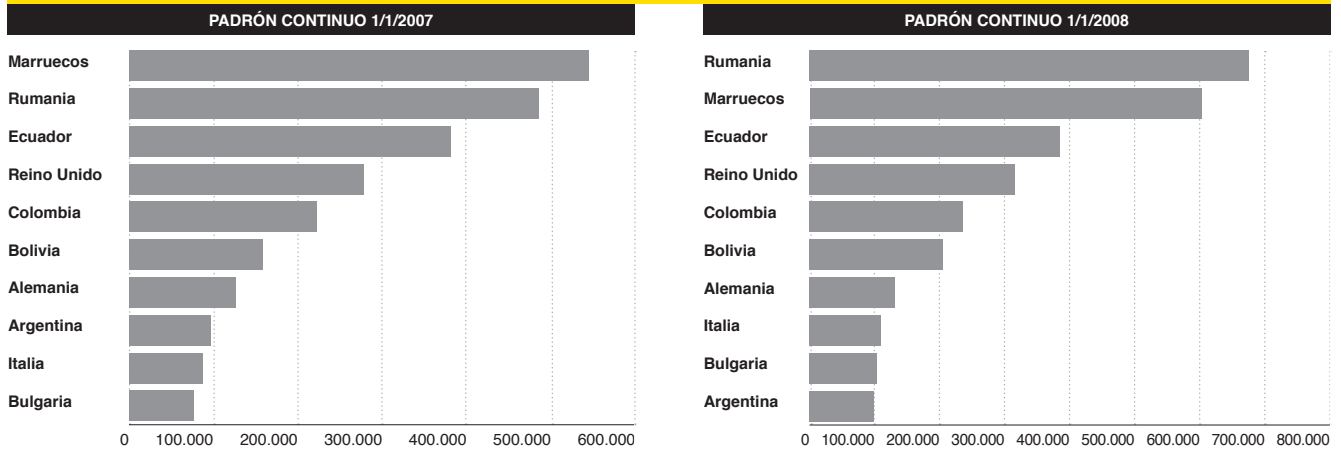
### 3. EL PERFIL DE LOS RESIDENTES EXTRANJEROS Y SU DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

#### Los efectivos de población

Como hemos avanzado, en el caso de los efectivos de población como novedad contamos con los datos correspondientes al Padrón Continuo de 2007 pero también con los datos provisionales del Padrón de 2008 (véase el cuadro 2). El número de empadronados extranjeros de 2006 a 2007 se incrementó en un 8%, pasando de los 4.144.166 empadronados a los 4.519.554, cifra que, según los datos provisionales de 2008 habría crecido hasta superar los 5 millones de nacionales extranjeros, exactamente los 5.220.577 habitantes, lo que supondría un aumento del 13,4%, aunque debemos advertir que en los datos oficiales ese número podría acabar variando cuando se eleven los datos padronales a cifras oficiales a finales de 2008. Esas cifras representan el paso del 9,3% de todos los empadronados en España al 10% en 2007 y al 11,3% en 2008, lo que también en cifras relativas situaría a España a la cabeza de los países de la Unión Europea en cuanto al porcentaje de personas de nacionalidad extranjera, si se exceptúan los microestados como Liechtenstein o Luxemburgo, y tan sólo en segundo lugar, en cifras absolutas, tras Alemania, que en 2006 contaba con 7 millones de residentes extranjeros. Si contabilizamos a la población por lugar de nacimiento, independientemente de su nacionalidad, los efectivos se incrementan hasta los 4.837.622 en 2006, 5.249.993 en 2007 y 5.995.962 en 2008, que representan sucesivamente el 10,8%, el 11,6% y el 13% del total.



**GRÁFICO 3. Las diez primeras nacionalidades empadronadas en España (2007 y 2008)**



Fuente: Padrón Continuo, INE. Los datos a 1 de enero de 2008 son provisionales.

Antes de comentar los datos para las comunidades autónomas, señalaremos que la evolución por nacionalidades de los efectivos no hace más que constatar la de los flujos, destacando por un lado el ascenso del total de la población rumana, que a 1 de enero de 2007 ya ocupaba el segundo lugar, y que en 2008 según los datos provisionales desbancó a la población marroquí del podio por nacionalidades, pasando de los 582.923 empadronados en 2007 a los 728.967 en 2008. Por lo que respecta a las principales nacionalidades restantes, siguen presentes las mismas aunque variando ocasionalmente su orden:

### La distribución territorial

Volviendo al cuadro 2, queremos señalar que los incrementos muy superiores en 2008 respecto a los que se constatan de 2006 a 2007 se deben en primer lugar al efecto corrector sobre el Padrón Continuo de operaciones estadísticas anteriores que se aplican en 2006, y en segundo lugar a la provisionalidad de los datos de 2008, de los que seguramente acabarán depurándose parte de los empadronamientos. Así que nos centraremos en los incrementos del primer período, es decir, de 2006 a 2007. Si exceptuamos el caso particular de Melilla, observamos que son las comunidades autónomas con relativa escasa presencia de extranjeros las que más han crecido, un 16,9% Castilla-La Mancha, un 15% Aragón, y un 13,2% el País Vasco.

Cataluña con casi un millón de extranjeros en 2007, lo que representaba el 13,5% de su población, se sitúa en primer lugar, seguida de Madrid con 866.910 empadronados de nacionalidad extranjera (14,3%), la Comunidad Valenciana con 732.102 (15%) y Andalucía con 531.827 (6,6%). Las demás comunidades autónomas se encuentran con niveles inferiores al medio millón de extranjeros, aunque en términos relativos por su peso en el conjunto de la población es notable señalar que los tres primeros lugares son ocupados por Baleares (con el 18,5%), Comunidad Valenciana (15%) y Murcia (con el 14,5%).

En el cuadro 3 se han representado los efectivos de población para el total y cada para cada comunidad autónoma por grandes agrupaciones continentales para el 1 de enero de 2007, aunque esos mismos datos estén disponibles para 2008, teniendo en cuenta su provisionalidad hemos preferido comentar los datos del año anterior ya oficiales. En el conjunto español, la población más numerosa es la de la Unión Europea que con 1,7 millones de personas representa el 37,8% del total, teniendo en cuenta que ese salto se ha dado gracias a la entrada de Rumania en la Unión Europea. En segundo lugar encontramos a los latinoamericanos con más de un millón y medio de empadronados, lo que supone el 34,7% del contingente de extranjeros, seguidos de los africanos que con poco más de 800.000 efectivos representa el 17,9% de la población

CUADRO 2. Población de nacionalidad extranjera empadronada en España por comunidades autónomas de residencia (2006, 2007 y 2008)								
	2006		2007			2008		
	TOTAL	% MUJERES	TOTAL	% MUJERES	INCR. 2006-2007	TOTAL	% MUJERES	INCR. 2007-2008
Andalucía	488.928	45,6	531.827	46,4	8,1	615.787	46,9	13,6
Aragón	105.361	44,3	124.404	44,8	15,3	153.990	44,1	19,2
Asturias (Principado de)	30.258	53,9	32.720	53,4	7,5	40.171	51,4	18,5
Baleares	167.751	48,5	190.170	48,4	11,8	222.331	47,9	14,5
Canarias	233.447	48,2	250.736	48,6	6,9	282.004	48,7	11,1
Cantabria	23.834	50,4	26.795	50,6	11,1	33.098	48,9	19,0
Castilla-La Mancha	132.725	44,2	159.637	44,4	16,9	203.847	43,7	21,7
Castilla y León	106.159	48,7	119.781	48,1	11,4	153.435	46,3	21,9
Cataluña	913.757	44,7	972.507	45,4	6,0	1.097.966	45,3	11,4
Comunidad Valenciana	668.075	46,1	732.102	46,6	8,7	838.224	46,7	12,7
Extremadura	27.467	44,9	29.210	46,5	6,0	35.049	45,7	16,7
Galicia	73.756	51,8	81.442	51,3	9,4	95.122	49,9	14,4
Madrid (Comunidad de)	800.512	49,7	866.910	49,7	7,7	991.259	49,3	12,5
Murcia (Región de)	189.053	39,8	201.700	41,3	6,3	224.098	42,5	10,0
Navarra (Comunidad Foral de)	55.444	45,9	55.921	46,8	0,9	64.518	45,7	13,3
País Vasco	85.542	49,2	98.524	49,4	13,2	116.650	48,6	15,5
La Rioja	35.037	42,4	36.825	43,2	4,9	43.524	43,4	15,4
Ceuta	3.078	50,6	3.016	51,3	-2,1	3.082	51,0	2,1
Melilla	3.982	52,3	5.327	52,4	25,2	6.422	50,5	17,1
<b>ESPAÑA</b>	<b>4.144.166</b>	<b>46,5</b>	<b>4.519.554</b>	<b>47,0</b>	<b>8,3</b>	<b>5.220.577</b>	<b>46,8</b>	<b>13,4</b>

Fuente: Padrón continuo, 2006, 2007, y datos provisionales de 2008 (INE).

extranjera. Por último encontramos a los asiáticos, con algo más de 200.000 personas, el 4,9% del total. En ocho comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana y La Rioja), lo mismo que para el conjunto español, la agrupación continental más representada es la de los países de la Unión Europea, mientras que en ocho más (Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y Comunidad Foral de Navarra) lo son los latinoamericanos, en Extremadura, sin embargo, lo es la africana con el 35% del total de la población extranjera, al igual que en Ceuta y Melilla donde por obvias razones geográficas e históricas esta población representa la inmensa mayoría con porcen-

tajes que superan el 80% del colectivo extranjero. La población asiática, que para el conjunto de España representa el 4,9%, tan solo supera ese porcentaje en Cataluña (8,9%), La Rioja (8,2%), Madrid (5,4%) y el País Vasco (5%).

En el cuadro 4 encontramos los datos de los permisos de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2007, que excluyen tanto a los permisos que se encuentran en trámite como a los estudiantes. En todo caso, esos permisos se encontrarían un año más tarde aún por debajo de los empadronados con un total de 3.979.014 efectivos. La distribución porcentual de estos datos sigue, sin embargo, la pauta que ya hemos observado en el Padrón Continuo,

con un máximo para los ciudadanos de la Unión Europea con el 39% de los permisos, poco más del millón y medio, seguido por los latinoamericanos que con el 30,5% agrupan a 1,2 millones de permisos, los africanos con el 21% y los asiáticos con el 6%. Lo mismo cabe decir de la distribución por comunidades autónomas, aunque los porcentajes varíen, la jerarquía para cada comunidad sigue siendo la observada para los empadronamientos respecto al año anterior, salvo el incremento de rumanos y el paso de éstos a la clasificación de la Unión Europea.

Durante 2007, continúa la especialización territorial de la inmigración a la que ya habíamos aludido en el Anuario del año pasado. La concentración geográfica es mucho

más destacada cuando se representan nacionalidades específicas como se observa en el mapa 1, del que podemos destacar: un claro asentamiento de la población marroquí en Cataluña y toda la franja mediterránea donde sobresale el área del sureste que engloba Almería, Murcia y Alicante; el núcleo central de la inmigración rumana en Madrid y la considerable colonia afincada en Castellón de ese colectivo; la distribución en tres zonas de la inmigración ecuatoriana, Madrid, Barcelona y el espacio de Murcia y Alicante; la concentración bipolar de los británicos en Alicante y Málaga; la distribución boliviana en torno a Madrid y Barcelona y cierta dispersión mediterránea; y finalmente, la localización en las provincias más urbanizadas de la inmigración china. De este heterogéneo panorama

**CUADRO 3. Población extranjera empadronada en España y comunidades autónomas por grandes agrupaciones continentales (1 de enero de 2007)**

	AMÉRICA LATINA	%	ÁFRICA	%	UE	%	RESTO EUROPA	%	ASIA	%	OTROS	%	TOTAL
<b>Andalucía</b>	122.305	23,0	110.985	20,9	252.633	47,5	25.643	4,8	15.842	3,0	4.419	0,8	531.827
<b>Aragón</b>	32.196	25,9	27.682	22,3	56.863	45,7	3.161	2,5	4.010	3,2	492	0,4	124.404
<b>Asturias (Principado de)</b>	16.866	51,5	2.832	8,7	10.295	31,5	1.186	3,6	1.140	3,5	401	1,2	32.720
<b>Baleares</b>	57.227	30,1	25.495	13,4	96.329	50,7	4.605	2,4	5.453	2,9	1.061	0,6	190.170
<b>Canarias</b>	76.681	30,6	25.052	10,0	129.039	51,5	6.751	2,7	12.231	4,9	982	0,4	250.736
<b>Cantabria</b>	13.564	50,6	2.192	8,2	7.225	27,0	2.704	10,1	857	3,2	253	0,9	26.795
<b>Castilla-La Mancha</b>	46.854	29,4	27.540	17,3	76.324	47,8	5.099	3,2	3.314	2,1	506	0,3	159.637
<b>Castilla y León</b>	41.175	34,4	16.886	14,1	54.721	45,7	2.528	2,1	3.904	3,3	567	0,5	119.781
<b>Cataluña</b>	352.328	36,2	253.016	26,0	230.705	23,7	43.547	4,5	87.028	8,9	5.883	0,6	972.507
<b>Comunidad Valenciana</b>	180.944	24,7	89.245	12,2	387.275	52,9	47.880	6,5	23.999	3,3	2.759	0,4	732.102
<b>Extremadura</b>	7.434	25,5	10.155	34,8	10.146	34,7	572	2,0	794	2,7	109	0,4	29.210
<b>Galicia</b>	41.253	50,7	7.316	9,0	27.852	34,2	1.994	2,4	2.060	2,5	967	1,2	81.442
<b>Madrid (Comunidad de)</b>	415.078	47,9	101.108	11,7	269.772	31,1	26.618	3,1	47.041	5,4	7.293	0,8	866.910
<b>Murcia (Región de)</b>	80.876	40,1	63.878	31,7	45.158	22,4	8.187	4,1	3.222	1,6	379	0,2	201.700
<b>Navarra (Comunidad Foral de)</b>	26.553	47,5	11.070	19,8	14.832	26,5	2.241	4,0	909	1,6	316	0,6	55.921
<b>País Vasco</b>	47.558	48,3	16.822	17,1	25.517	25,9	2.824	2,9	4.929	5,0	874	0,9	98.524
<b>La Rioja</b>	10.789	29,3	8.413	22,8	12.961	35,2	1.582	4,3	3.004	8,2	76	0,2	36.825
<b>Ceuta</b>	98	3,2	2.618	86,8	198	6,6	16	0,5	81	2,7	5	0,2	3.016
<b>Melilla</b>	58	1,1	4.490	84,3	672	12,6	72	1,4	25	0,5	10	0,2	5.327
<b>ESPAÑA</b>	<b>1.569.837</b>	<b>34,7</b>	<b>806.795</b>	<b>17,9</b>	<b>1.708.517</b>	<b>37,8</b>	<b>187.210</b>	<b>4,1</b>	<b>219.843</b>	<b>4,9</b>	<b>27.352</b>	<b>0,6</b>	<b>4.519.554</b>

Fuente: Padrón continuo, 2007 (INE).

**CUADRO 4. Permisos de residencia, España y comunidades autónomas por grandes agrupaciones continentales (2007)**

	AMÉRICA LATINA	%	ÁFRICA	%	UE	%	RESTO EUROPA	%	ASIA	%	OTROS	%	TOTAL
Andalucía	9.474	19,3	119.480	23,7	244.712	48,5	18.193	3,6	20.393	4,0	3.870	0,8	504.122
Aragón	31.439	21,2	31.049	20,9	77.290	52,1	3.065	2,1	5.086	3,4	390	0,3	148.319
Asturias (Principado de)	14.688	45,3	2.837	8,8	12.138	37,5	1.051	3,2	1.334	4,1	346	1,1	32.394
Baleares	45.438	27,2	30.866	18,5	80.337	48,1	2.507	1,5	7.025	4,2	763	0,5	166.936
Canarias	69.121	33,5	26.837	13,0	92.082	44,6	2.308	1,1	15.160	7,3	856	0,4	206.364
Cantabria	12.410	46,6	2.057	7,7	8.530	32,0	2.544	9,6	857	3,2	238	0,9	26.636
Castilla-La Mancha	41.130	25,6	31.986	19,9	78.353	48,7	4.858	3,0	4.204	2,6	365	0,2	160.896
Castilla y León	42.749	29,2	22.548	15,4	73.397	50,1	2.208	1,5	4.926	3,4	572	0,4	146.400
Cataluña	266.436	31,0	266.542	31,0	204.055	23,7	28.104	3,3	91.408	10,6	4.030	0,5	860.575
Comunidad Valenciana	131.626	25,4	80.821	15,6	258.708	50,0	21.202	4,1	22.737	4,4	2.314	0,4	517.408
Extremadura	5.947	17,3	12.750	37,1	14.184	41,3	394	1,1	972	2,8	122	0,4	34.369
Galicia	35.336	46,9	8.000	10,6	27.282	36,2	1.274	1,7	2.483	3,3	971	1,3	75.346
Madrid (Comunidad de)	285.534	40,1	90.267	12,7	265.571	37,3	16.571	2,3	47.760	6,7	6.308	0,9	712.011
Murcia (Región de)	66.468	35,2	69.633	36,9	42.714	22,6	5.888	3,1	3.674	1,9	220	0,1	188.597
Navarra (Comunidad Foral de)	22.877	42,5	10.980	20,4	17.066	31,7	1.878	3,5	842	1,6	201	0,4	53.844
País Vasco	34.100	40,7	14.391	17,2	27.655	33,0	1.932	2,3	5.134	6,1	663	0,8	83.875
La Rioja	9.552	24,5	9.522	24,4	15.174	38,9	712	1,8	4.023	10,3	42	0,1	39.025
Ceuta	114	3,2	2.991	83,0	319	8,8	10	0,3	162	4,5	9	0,2	3.605
Melilla	106	1,8	5.046	84,0	730	12,2	3	0,0	92	1,5	27	0,4	6.004
No consta	2.806	22,8	2.608	21,2	6.012	48,9	234	1,9	498	4,1	130	1,1	12.288
<b>ESPAÑA</b>	<b>1.215.351</b>	<b>30,5</b>	<b>841.211</b>	<b>21,1</b>	<b>1.546.309</b>	<b>38,9</b>	<b>114.936</b>	<b>2,9</b>	<b>238.770</b>	<b>6,0</b>	<b>22.437</b>	<b>0,6</b>	<b>3.979.014</b>

Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

hay que subrayar una menor presencia de inmigrantes en las zonas del interior peninsular, con la excepción de Madrid, y en el norte y noroeste de la península, áreas que aunque han visto crecer su colonia inmigratoria siguen siendo las menos atractivas para el asentamiento de los inmigrantes extranjeros.

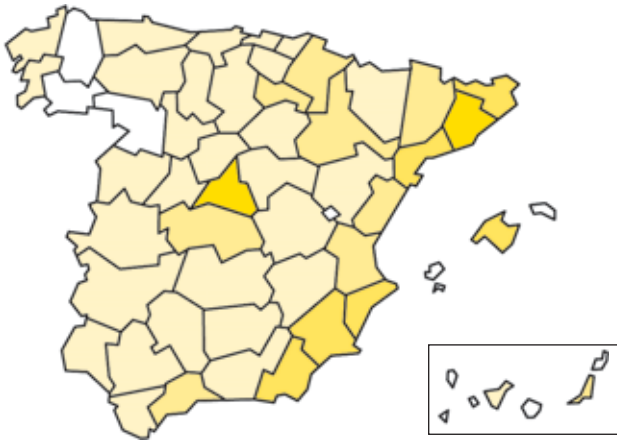
#### La estructura por sexo y edad de la población extranjera

En la primera pirámide de población (gráfico 4) se muestra el total de la población extranjera por sexo y edad simple correspondiente a los empadronados a 1 de enero de 2007,

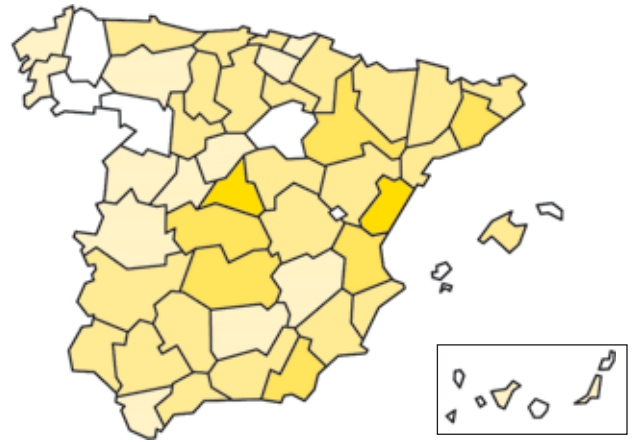
que, como es obvio, presenta pocas variaciones con la pirámide de población del año anterior. La pirámide de extranjeros sigue siendo predominantemente el fruto de las corrientes migratorias de trabajadores, constituyendo la juventud su principal característica, con una media de edad de 33,2 años para los hombres y 33,3 para las mujeres, mientras que la población de nacionalidad española, alcanza una media de edad de 40,1 años para los primeros y 42,8 para las segundas. De hecho, el primer efecto de la inmigración sobre la estructura de la población ha sido un ligero rejuvenecimiento, ya que si contamos el conjunto de los empadronados independientemente de su nacionalidad

**MAPA 1. Distribución territorial de seis nacionalidades a 1 de enero de 2007**

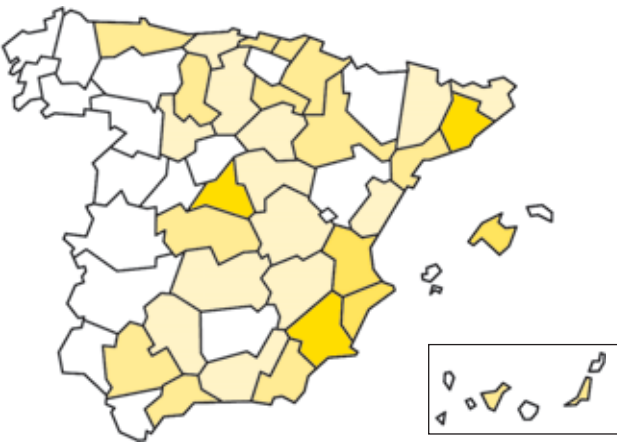
**MARRUECOS**



**RUMANIA**



**ECUADOR**



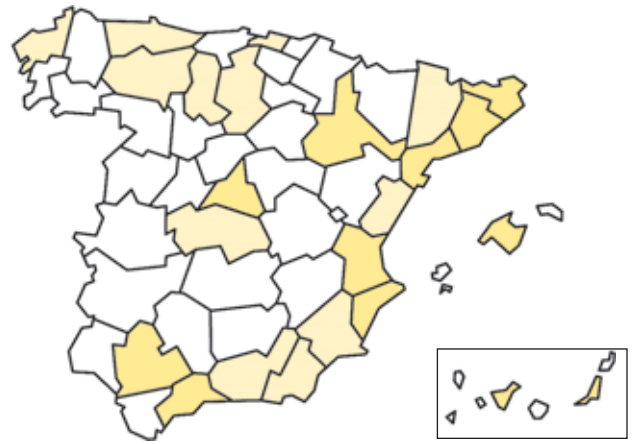
**REINO UNIDO**



**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)

la media de edad desciende en comparación a la de los nacionales españoles, siendo la de los hombres de 39,3 años y la de las mujeres de 42 años. En cuanto a la balanza por sexos de la población, en el caso de los extranjeros sigue inclinándose ligeramente a favor del lado masculino, con un 53% de la población, mientras que en el del total de la población ese sesgo queda compensado por el sobrevejecimiento femenino de la población de nacionalidad española, llegando casi a representar el 50%.

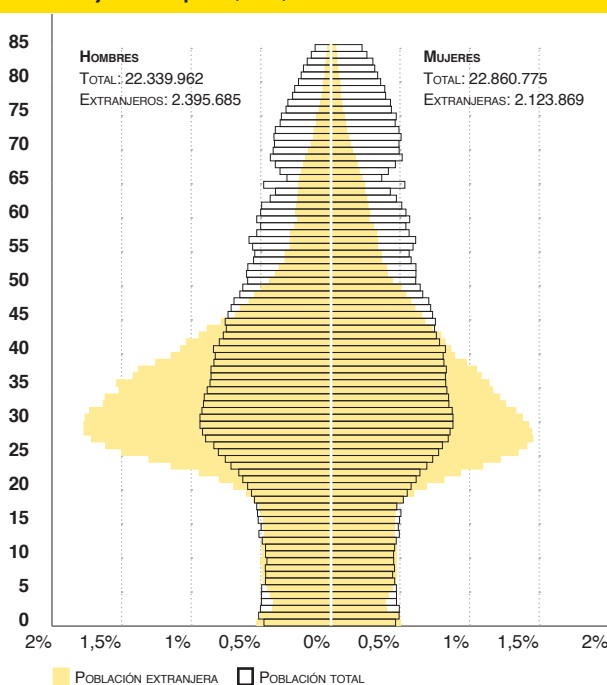
A continuación (gráfico 5) se representan las pirámides de población de las dos primeras nacionalidades de cada conjunto continental para 2007, que coinciden con las del año anterior: marroquí y argelina para África; rumana y británica para Europa, ecuatoriana y colombiana para América; y china y pakistaní para Asia.

En primer lugar, en el caso africano, la masculinización es, junto con la juventud, la característica más notable de la población marroquí y argelina establecida en España, la media de edad de los marroquíes es de 29 años para los

hombres y 26,2 para las mujeres, mientras que la de los argelinos es de 32,6 para los primeros y 26,5 para las segundas. La antigüedad de los flujos migratorios que explica la diferencia de volumen entre la primera pirámide con 582.923 empadronados y la segunda con tan sólo 45.813, es también la responsable de la mayor masculinización de la población argelina con el 72,8% de sus efectivos masculinos, frente al 64,3% de los marroquíes. Es de destacar que respecto al año anterior en ambas pirámides se ha reducido la distancia entre hombres y mujeres, dando cuenta de un mayor incremento de flujos femeninos, que en su mayor parte corresponden al reagrupamiento familiar de esposas aunque, como hemos visto anteriormente, siguen siendo mucho menor en relación con los hombres. En ambas pirámides es notable, sin embargo, la proporción de menores, comparada con las que comentaremos a continuación, que traduce la dinámica familiar: el 74,7% de los marroquíes entre 0 y 6 años han nacido en España, y el 75,2% de los argelinos de esas mismas edades.

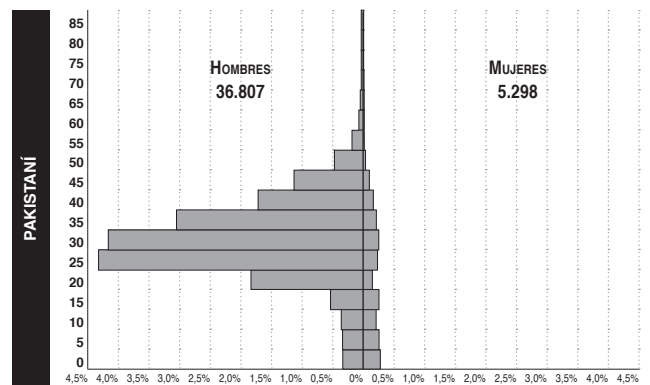
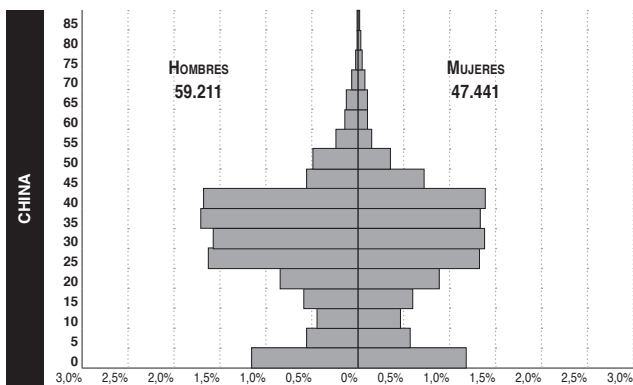
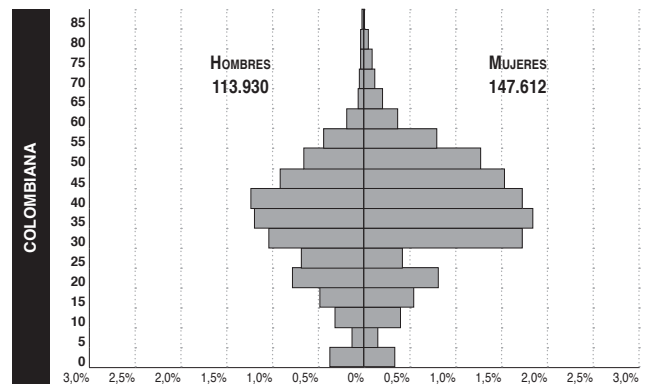
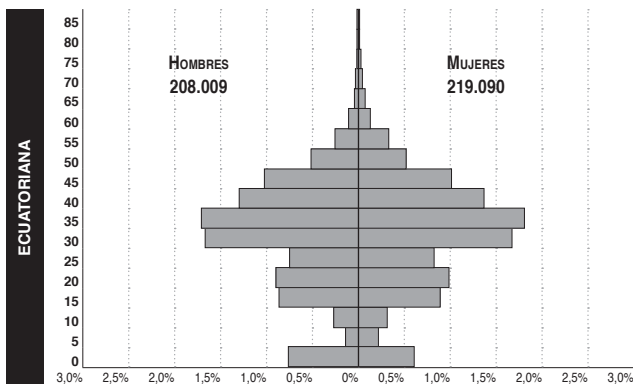
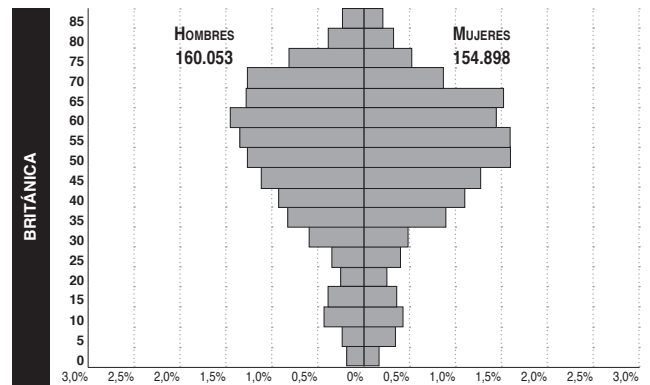
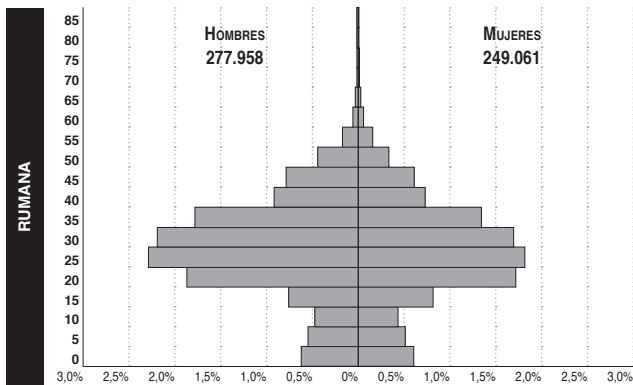
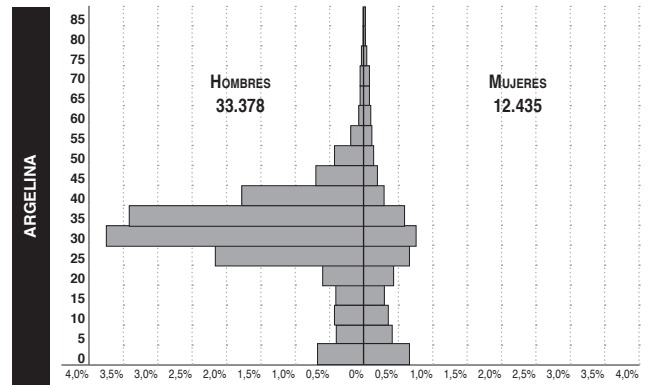
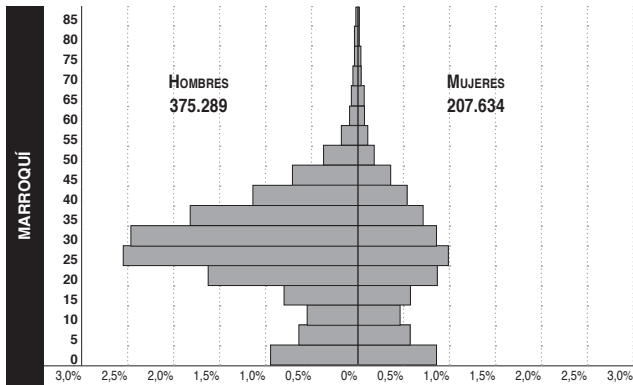
Las pirámides europeas presentan un perfil completamente diferente a las africanas, pero también entre las dos nacionalidades escogidas: la rumana que con 527.019 empadronados se sitúa en segundo lugar tras la marroquí, y la británica con 314.951 empadronados que ocupaba el cuarto lugar. En la estructura de la población de nacionalidad rumana, aunque el número de hombres sea superior al de las mujeres, la masculinización sólo representa un 52,7%, siendo casi simétricas. También jóvenes, pero como los africanos en conjunto con una media de 29,4 para los hombres y 28,7 para las mujeres, lo más notable es el corte a los 40 años de edad en ambos sexos, que corresponde a un efecto generacional de la población rumana en su conjunto, ya que a partir de 1966 se adoptó en Rumania una política natalista basada en una severa legislación antiabortista que dio como resultado un crecimiento espectacular de los efectivos que ahora se refleja en ese nítido y singular corte por edades. A su lado, la pirámide de los ciudadanos británicos sigue siendo la más excéntrica de todas las pirámides representadas, luciendo una estructura extraordinariamente envejecida, con máximos alrededor de la edad de jubilación, poniendo de manifiesto

**GRÁFICO 4. Pirámides de población total y de población de nacionalidad extranjera en España (2007)**



Fuente: Padrón Continuo, 2007 (INE).

**GRÁFICO 5. Pirámides de población de nacionalidad marroquí, argelina, rumana, británica, ecuatoriana, colombiana, china y pakistani (2007)**



Fuente: Padrón Continuo, 2007 (INE).

también la existencia de unos flujos a veces olvidados, los que corresponden a las migraciones relacionadas con la salida de la actividad, de la que los británicos son un buen ejemplo.

En las pirámides que representan al continente americano, tanto ecuatorianos como colombianos comparten un perfil similar, si exceptuamos la feminización de la pirámide de los 261.542 colombianos con un 56% de mujeres, por un 51,3% para los 427.099 ecuatorianos. En ambas también vuelven a ser protagonistas los jóvenes, con una media de edad para los ecuatorianos de 28,6 años, y 29,7 para las ecuatorianas, mientras que los colombianos alcanzan los 30,1 años y sus compatriotas femeninas los 32,7. Lo más llamativo, sin embargo, es el estrechamiento en la base de ambas pirámides al llegar a los dos años de edad, que es consecuencia de la legislación, ya que en los dos casos al corresponder a ciudadanos de estados en los que no se reconoce la nacionalidad a los que nacen fuera de sus fronteras, la legislación española reconoce a los recién nacidos de padres ecuatorianos y colombianos el derecho a la nacionalidad española para evitar que se conviertan en apátridas. El retraso efectivo en la inscripción como españoles hace que para los 0 y 1 años el Padrón Continuo los recoja con la nacionalidad de sus padres, mientras que a partir de los dos años desaparecen del registro como extranjeros, pasando a ser españoles nacidos en España (Álvarez Rodríguez, 2006).

Por último, las pirámides de los ciudadanos chinos y pakistaníes empadronados en España, como representantes del heterogéneo conjunto asiático, presentan también estructuras completamente diferentes. La pirámide de los 106.652 ciudadanos chinos, aunque levemente decantada hacia los hombres con un 55,5% de su población masculina, guarda una fuerte simetría con unas edades medias de 29,8 años para los hombres y 29 para las mujeres. Casi en el polo opuesto aparece el perfil de los 42.105 empadronados pakistaníes, cuyo porcentaje de hombres alcanza ni más ni menos que el 87% de la población, con medias de edades singularmente más jóvenes, de 32,1 años para los hombres y 23,7 para las mujeres.

#### 4. LOS COMPORTAMIENTOS DEMOGRÁFICOS DE LOS EXTRANJEROS

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

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

El incremento constante de efectivos, una estructura más joven y la fase de transición familiar en la que se encuentran muchos extranjeros son determinantes en la contribución creciente de ese colectivo en los nacimientos y matrimonios que se registran en España. Presentaremos aquí los datos para el último año disponible que en el caso de los nacimientos y matrimonios corresponde a 2006 y realizaremos una pequeña incursión sobre la evolución desde 1998 de los indicadores más refinados que miden la fecundidad de la población española y extranjera.

##### *La natalidad y fecundidad de las extranjeras*

Durante 2006 se registró un total de 61.157 nacimientos en los que los dos miembros de la pareja eran extranjeros o la madre era extranjera y no constaba el padre, lo que representaba el 12,7% de todos los nacimientos, si a esta proporción le añadiéramos los 31.995 nacidos en parejas donde uno de los padres era de nacionalidad española y el otro extranjera, el porcentaje se incrementaría hasta el 19,3%, en resumen, la población extranjera participa en casi uno de cada 5 nacimientos registrados en España en ese año. El total de nacimientos en los que por lo menos uno de los progenitores era extranjero ascendía a 93.152, lo que supone un aumento del 13,2% respecto a 2005. Esta evolución positiva contrasta con el leve crecimiento, casi estancamiento, de los nacimientos en los que ambos padres eran españoles, los cuales pasan de 379.311 en 2005 a 384.690 en 2006, con un incremento de apenas el 1,4%. La creciente participación de los nacimientos de padre o madre extranjera consigue que el crecimiento natural de la población española supere los cien mil efectivos (111.479) frente a unos exiguos



**CUADRO 5. Nacimientos en España en 2006 según nacionalidad de los padres, por comunidades autónomas**

	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	5.899	6,2	2.467	2,6	1.684	1,8	83.792	87,9	1.109	353	95.304
Aragón	1.732	14,1	500	4,1	250	2,0	9.611	78,3	100	87	12.280
Asturias (Principado de)	229	3,0	238	3,1	142	1,9	6.834	90,0	117	36	7.596
Baleares	2.144	18,4	734	6,3	524	4,5	7.999	68,5	154	120	11.675
Canarias	1.906	9,2	1.103	5,3	834	4,0	16.080	77,8	589	156	20.668
Cantabria	219	4,2	179	3,4	101	1,9	4.628	88,5	72	30	5.229
Castilla y León	2.238	11,0	740	3,6	343	1,7	16.785	82,3	155	128	20.389
Castilla-La Mancha	1.444	7,3	650	3,3	290	1,5	17.047	86,2	228	116	19.775
Cataluña	14.314	17,4	3.626	4,4	2.844	3,5	59.910	72,8	930	676	82.300
Comunidad Valenciana	7.672	14,5	1.924	3,6	1.536	2,9	40.521	76,8	663	440	52.756
Extremadura	334	3,3	155	1,5	100	1,0	9.363	92,5	130	36	10.118
Galicia	564	2,6	593	2,8	401	1,9	19.431	90,8	310	93	21.392
La Rioja	12.534	17,4	3.865	5,4	2.740	3,8	52.765	73,4	6	2	71.912
Madrid (Comunidad de)	3.215	17,8	464	2,6	382	2,1	13.641	75,4	212	177	18.091
Murcia (Región de)	904	13,8	222	3,4	181	2,8	5.138	78,4	44	62	6.551
Navarra (Comunidad Foral de)	1.161	5,8	530	2,6	393	2,0	17.583	87,8	224	135	20.026
País Vasco	621	20,2	124	4,0	78	2,5	2.197	71,6	29	21	3.070
Ceuta	20	1,9	121	11,6	165	15,9	706	67,8	25	4	1.041
Melilla	121	10,8	258	23,0	138	12,3	574	51,2	14	17	1.122
Extranjero	1.103	66,4	253	15,2	123	7,4	85	5,1	4	94	1.662
<b>TOTAL</b>	<b>58.374</b>	<b>12,1</b>	<b>18.746</b>	<b>3,9</b>	<b>13.249</b>	<b>2,7</b>	<b>384.690</b>	<b>79,7</b>	<b>5.115</b>	<b>2.783</b>	<b>482.957</b>

Fuente: Microdatos del Movimiento Natural de la Población 2006, INE.

23.068 efectivos netos que se derivarían del saldo entre nacimientos y defunciones de la población de nacionalidad española.

Hay que señalar también las profundas diferencias regionales que pueden observarse en la proporción de nacimientos en los que participa la población extranjera (cuadro 5). Esta situación es producto de la desigual distribución geográfica de efectivos y estructuras demográficas. Así más de la cuarta parte de los nacimientos en Baleares, Madrid, La Rioja y Cataluña involucran a alguna persona de nacionalidad extranjera frente a comunidades autónomas

como Asturias, Galicia y Extremadura donde estas proporciones se sitúan claramente por debajo del 10%.

La introducción de la óptica de la fecundidad y la inclusión de un indicador más refinado como el Índice Sintético de fecundidad, que representa el número de hijos por mujer entre los 15 y 49 años, nos permiten matizar algunos de los resultados presentados anteriormente. En 2006, el ISF del conjunto de la población española era de 1,36 hijos por mujer, si sólo tuviéramos en cuenta la población de nacionalidad española este valor descendería hasta 1,30 hijos por mujer. La diferencia entre ambos indicadores, 0,06 hijos,

**CUADRO 6. Características de la fecundidad de españolas y extranjeras en el período 1998-2006**

ISF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Españolas</b>	1,13	1,16	1,19	1,19	1,19	1,23	1,25	1,27	1,30
<b>Extranjeras</b>	2,43	2,41	2,16	1,91	1,79	1,75	1,71	1,67	1,72
<b>TOTAL</b>	1,15	1,18	1,22	1,22	1,23	1,28	1,30	1,32	1,36
EMM	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Españolas</b>	30,59	30,74	30,85	30,97	31,10	31,20	31,28	31,36	31,42
<b>Extranjeras</b>	28,09	27,97	27,99	27,74	27,64	27,79	27,91	28,05	28,06
<b>TOTAL</b>	30,53	30,65	30,72	30,75	30,77	30,82	30,84	30,88	30,87

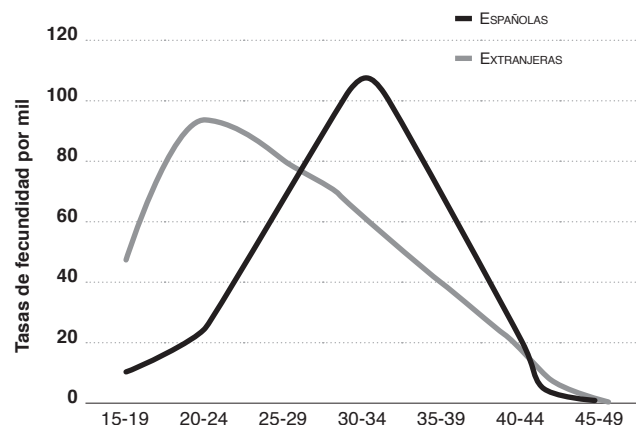
Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del MNP (Nacimientos) y las Poblaciones del Padrón Continuo (1998-2007).

es una medida indirecta de la contribución neta de la población extranjera a la fecundidad española, que en términos relativos supone el 4%, lejos del casi 12,7% que representan los nacimientos donde la madre es extranjera.

En los datos que se presentan en el cuadro 6 podemos percibir de forma más neta las diferencias del nivel de fecundidad entre la población de nacionalidad española y la población extranjera a lo largo de casi una década. Hay que señalar que los indicadores, el índice sintético de fecundidad (ISF) y la edad media para la maternidad (EMM) se han calculado utilizando como denominadores los efectivos en el Padrón Continuo. A lo largo del período

1998-2006 el nivel de fecundidad de las mujeres extranjeras ha sido netamente superior al de las españolas, situándose desde 2003 en valores entre un 30% y un 40% por encima. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, la intensidad de la fecundidad de las mujeres extranjeras ha venido decreciendo en su conjunto desde 1998 no tanto por un efecto de asimilación de la pautas de fecundidad a las predominantes entre la población española, sino como consecuencia del cambio de composición por nacionalidad de la población extranjera, la cual ha ido viendo ganar peso a una población procedente de Latinoamericana y de los países del Este con una fecundidad más próxima a la española. Esta tendencia debe relativizarse en la medida en que los grupos que componen esta población son muy heterogéneos y mantienen importantes diferencias de fecundidad, especialmente entre las mujeres africanas respecto al resto de colectivos (Roig y Castro, 2007).

**GRÁFICO 6. Tasas de fecundidad de la población de nacionalidad española y extranjera (2006)**



Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos del MNP y la población por nacionalidad suministrada por el Padrón Continuo 2006.

No obstante, el factor de mayor diferenciación entre la fecundidad de extranjeras y españolas es el calendario más precoz de las primeras (gráfico 6) con una edad media en la maternidad en 2006 de 28,06 años y un calendario significativamente más tardío entre las españolas con una edad media de 31,42 años. A lo largo del período 1998-2006 se ha ido retrasando la edad media para la maternidad en ambos colectivos pero a un ritmo más rápido entre las españolas, las cuales en 1998 tenían una edad media al nacimiento de los hijos 2,5 años mayor que las extranjeras, cifra que ha aumentado hasta los 3,36 años en 2006.

## La nupcialidad

La nupcialidad de los extranjeros ha experimentado un nuevo crecimiento en 2006 en un contexto de reducción del número global de matrimonios heterosexuales que han disminuido en 4.500 nupcias y un 2,2%. En ese año se celebraron 203.687 matrimonios de ese tipo, de los cuales, 32.118 tenían como cónyuge por lo menos una persona de nacionalidad extranjera, representando el 15,8% del total, habiendo aumentado un 8,3% respecto a los matrimonios registrados el año anterior (que representaban 29.645 nupcias y el 14,2% del total). Entre los matrimonios en los que participa un extranjero el tipo de celebración

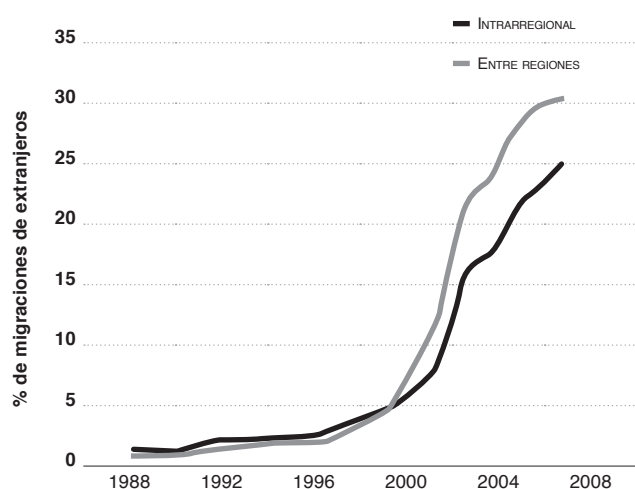
dominante es el matrimonio exclusivamente civil, así lo contraen el 81% de ese colectivo frente al 35,6% de los españoles. Otra información interesante para tener en cuenta es la mayor presencia de contrayentes en segundas nupcias superiores entre los extranjeros, ligeramente por encima del 15% (en ambos sexos) frente al 7,5% de media entre los españoles.

De forma similar a los nacimientos, el incremento de la población extranjera es el principal responsable del aumento de la representatividad estadística de los matrimonios de extranjeros, pero a diferencia de la natalidad ésta se produce en un contexto de contracción continua de la

**CUADRO 7. Matrimonios celebrados en España en 2006 según nacionalidad de los contrayentes por comunidades autónomas**

	LOS DOS EXTRANJEROS		HOMBRE EXTRANJERO, MUJER ESPAÑOLA		MUJER EXTRANJERA, HOMBRE ESPAÑOL		LOS DOS ESPAÑOLES		TOTAL
		%		%		%		%	
<b>Andalucía</b>	894	2,17	1.191	2,89	2.094	5,08	37.014	89,86	41.203
<b>Aragón</b>	171	3,11	185	3,36	441	8,02	4.703	85,51	5.514
<b>Asturias (Principado de)</b>	63	1,31	119	2,47	310	6,44	4.319	89,77	4.821
<b>Baleares</b>	383	8,95	337	7,88	567	13,25	2.991	69,92	4.308
<b>Canarias</b>	363	5,33	533	7,83	745	10,94	5.167	75,90	6.832
<b>Cantabria</b>	36	1,28	66	2,34	197	6,98	2.523	89,40	2.833
<b>Castilla y León</b>	219	2,48	163	1,85	467	5,29	7.985	90,39	8.844
<b>Castilla-La Mancha</b>	188	1,96	224	2,33	645	6,72	8.538	88,98	9.606
<b>Cataluña</b>	1.596	5,14	1.989	6,41	2.925	9,43	24.524	79,02	31.055
<b>Comunidad Valenciana</b>	1.260	5,49	1.126	4,91	1.568	6,83	18.990	82,77	22.961
<b>Extremadura</b>	30	0,64	58	1,24	144	3,08	4.439	95,03	4.676
<b>Galicia</b>	136	1,23	268	2,42	672	6,07	9.996	90,28	11.082
<b>La Rioja</b>	1.667	6,01	1.542	5,56	2.187	7,89	22.331	80,54	27.746
<b>Madrid (Comunidad de)</b>	207	3,19	221	3,41	335	5,17	5.722	88,23	6.497
<b>Murcia (Región de)</b>	167	6,12	122	4,47	224	8,21	2.215	81,20	2.747
<b>Navarra (Comunidad Foral de)</b>	175	1,90	308	3,35	530	5,76	8.184	88,99	9.208
<b>País Vasco</b>	89	6,48	54	3,93	138	10,05	1.092	79,53	1.393
<b>Ceuta</b>	5	1,54	27	8,31	43	13,23	250	76,92	348
<b>Melilla</b>	20	5,01	62	15,54	97	24,31	220	55,14	444
<b>Extranjero</b>	530	28,03	825	43,63	170	8,99	366	19,35	1.972
<b>TOTAL</b>	<b>8.199</b>	<b>4,03</b>	<b>9.420</b>	<b>4,62</b>	<b>14.499</b>	<b>7,12</b>	<b>171.569</b>	<b>84,23</b>	<b>203.703</b>

Fuente: Microdatos del Movimiento Natural de la Población 2006, INE.

**GRÁFICO 7. Proporción de cambios de residencia efectuados por extranjeros en España según el tipo de migración (1988-2006)**

Fuente: INE, Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales (1988-2006). Elaboración propia.

nupcialidad de la población española producto de la creciente desinstitucionalización del matrimonio.

De los matrimonios acaecidos en 2006, 8.199 correspondían a matrimonios celebrados entre dos extranjeros, mientras que los 23.919 restantes se debían a matrimonios celebrados entre un ciudadano español y otro extranjero. Un 74,4% de los matrimonios en los que participan los extranjeros tienen, sin embargo, un cónyuge de nacionalidad española.

La distribución regional de los matrimonios por comunidades autónomas replica, como en 2004 y 2005, lo que ya hemos subrayado para los nacimientos, aunque su peso es ligeramente inferior al que muestra la natalidad. En la práctica totalidad de las regiones españolas crece el papel de los extranjeros en la nupcialidad, aunque persisten significativas diferencias. Por encima de la media española, se encuentran de nuevo, y como ya subrayábamos en el Anuario anterior, siete comunidades autónomas, exceptuando una vez más los casos atípicos de Ceuta y Melilla (con el 24,1% y el 44,8%, respectivamente, de los matrimonios que involucran a algún extranjero). Debe destacarse el papel de este tipo de matrimonios en dos comunidades tan significativas como Cataluña y Madrid

donde suponen el 21 y 19,5% respectivamente de las nupcias registradas. En el conjunto de las regiones españolas los niveles oscilan entre el mínimo de Extremadura (5%) y el máximo (30%) de Baleares.

### Las migraciones internas

La participación de los extranjeros en todos los cambios de residencia que se registran en España sigue siendo notable y de entidad superior a la descrita para nacimientos y matrimonios; sin embargo, los datos correspondientes al último año muestran cierta ralentización del ritmo de incremento (gráfico 7), esta situación tiene una relación directa con el aumento de la duración media de residencia en España de los extranjeros y, en especial, con la estabilidad residencial que se produce tras el reagrupamiento familiar (Recaño y Domingo, 2006).

En el año 2006 (cuadro 8), los extranjeros siguiendo la tendencia de años anteriores han incrementado su papel en la movilidad geográfica (Recaño, 2006). Para el conjunto de España, el 26,72% de los cambios de residencia municipal lo realizan personas de nacionalidad extranjera lo que supone un aumento del 1,72 puntos porcentuales con respecto a 2005. La participación de los extranjeros es más notable en las migraciones entre regiones (30,56%), esta cifra crece hasta el 37% cuando los que efectúan el cambio de residencia son personas entre 20 y 39 años. Los extranjeros tienen una contribución 5 puntos porcentuales menor en los movimientos con origen y destino en el interior de las comunidades autónomas (25%). Es, por lo tanto, en la movilidad de media y larga distancia fuertemente ligada a mercados de trabajo como el agrícola, el sector de la construcción y la hostelería, alguno de ellos con un fuerte componente estacional, donde la contribución de los extranjeros a la movilidad entre regiones es vital para la economía española.

La situación regional sigue siendo muy heterogénea (mapa 2 y cuadro 8) como ya habíamos destacados en otros trabajos (Recaño y Domingo, 2006; Domingo y Recaño, 2007). En una amplia área situada al este de la península formada

por 15 provincias, las salidas hacia otras provincias son protagonizadas en más de un 35% por extranjeros. En tres de ellas, Almería, Murcia y Lérida, con una fuerte presencia del sector agrícola, estos cambios de residencia interprovinciales se sitúan por encima del 45%. Las entradas de otras provincias protagonizadas por ciudadanos extranjeros tienen menor entidad, sólo 8 provincias superan el 35%. Esta asimetría muestra la existencia de un papel diferencial entre provincias que expulsan y atraen inmigrantes, como es el caso de Almería, que ejerce desde hace más de una década un papel estructuralmente expulsor, o en el extremo contrario Valencia, provincia que ha ido consolidando un rol netamente

atractor. Entre 2005 y 2006, el área afectada por un fuerte protagonismo de los extranjeros en los cambios de residencia se ha extendido (Domingo y Recaño, 2007). Finalmente, las proporciones hasta ahora consideradas crecen significativamente cuando el colectivo que emigra lo componen las personas en edad laboral (cuadro 8).

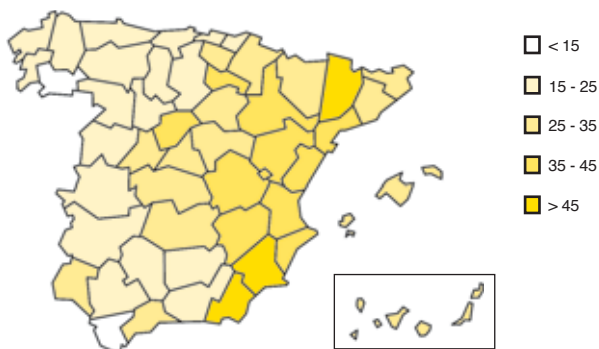
En lo que se refiere a la migración de corta distancia (intra-regional e intraprovincial), ésta registra un incremento de 1,5 puntos porcentuales respecto a 2005 consolidando el asentamiento de la población extranjera en el territorio y una mayor participación en los procesos de movilidad residencial

<b>CUADRO 8. Participación de los extranjeros en los cambios de residencia de la población residente en España (2006)</b>						
	TOTAL EXTRANJEROS			EXTRANJEROS 20-39 AÑOS		
	ENTRE REGIONES			ENTRE REGIONES		
	INTRARREGIONAL	SALIDAS	ENTRADAS	INTRARREGIONAL	SALIDAS	ENTRADAS
<b>Andalucía</b>	16,2	33,5	24,5	18,3	39,5	30,4
<b>Aragón</b>	21,5	38,3	35,1	29,2	45,9	42,7
<b>Asturias (Principado de)</b>	9,8	17,1	18,2	13,1	19,2	22,1
<b>Baleares</b>	31,7	23,3	26,6	34,5	26,3	28,3
<b>Canarias</b>	24,0	24,7	23,5	26,0	25,9	24,1
<b>Cantabria</b>	12,4	20,9	16,7	14,9	25,2	20,2
<b>Castilla-La Mancha</b>	25,2	33,4	25,4	29,8	41,0	31,8
<b>Castilla y León</b>	14,7	25,2	22,3	16,8	28,5	30,0
<b>Cataluña</b>	30,6	33,3	42,8	36,1	42,9	49,4
<b>Comunidad Valenciana</b>	29,5	39,4	44,5	33,0	46,9	52,0
<b>Extremadura</b>	11,0	24,1	15,8	12,3	26,3	20,8
<b>Galicia</b>	8,4	20,4	15,6	10,6	21,6	18,9
<b>Madrid (Comunidad de)</b>	33,2	29,1	30,5	39,2	36,9	35,2
<b>Murcia (Región de)</b>	39,3	52,0	49,2	46,1	60,7	58,5
<b>Navarra (Comunidad Foral de)</b>	28,2	34,7	33,2	32,7	42,1	38,7
<b>País Vasco</b>	19,1	19,3	31,2	21,6	23,9	38,8
<b>La Rioja</b>	28,2	40,1	39,2	32,9	46,1	47,1
<b>Ceuta</b>		10,0	8,3		11,2	9,0
<b>Melilla</b>		17,8	22,4		20,0	23,0
<b>ESPAÑA</b>	<b>25,0</b>	<b>30,6</b>	<b>30,6</b>	<b>29,3</b>	<b>36,6</b>	<b>36,6</b>

Fuente: INE, Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales (2006). Elaboración propia.

**MAPA 2. Papel de los extranjeros en la movilidad interna en España (2006)**

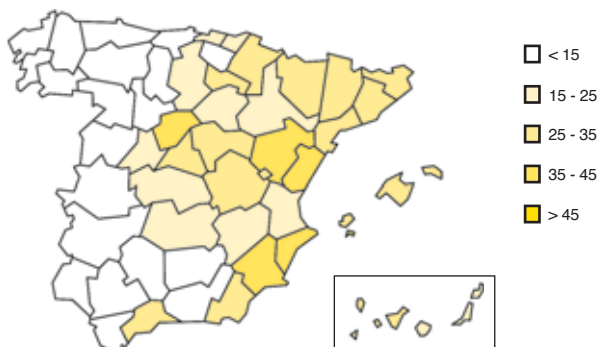
**SALIDAS A OTRAS PROVINCIAS**



**ENTRADAS DE OTRAS PROVINCIAS**



**INTRAPROVINCIAL**



Fuente: INE, Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales. Elaboración propia.

de las principales aglomeraciones urbanas. En la Comunidad de Madrid, los extranjeros aportan el 33,2% de todos los cambios internos entre municipios, valor que se eleva al 39,2% cuando los protagonistas son jóvenes entre 20 y 39 años. Situación similar se registra en Cataluña y Murcia, ambas significativamente por encima de los valores correspondientes a la media nacional.

**La emigración exterior de la población extranjera**

La emigración exterior es en la actualidad la cenicienta de las estadísticas españolas sobre flujos exteriores. La ausencia de datos hasta el año 2002 ha sido la principal responsable de la carencia de estudios recientes sobre este asunto. A partir de 2005, con la reforma de la Ley de Extranjería se incorpora un nuevo instrumento, el proceso de caducidad, que sirve para estimar las esquivas salidas de extranjeros fuera de España. Los inconvenientes de este tipo de bajas son dos: en primer lugar que el colectivo al que va dirigido es limitado aunque numeroso, los extranjeros extracomunitarios sin permiso de residencia permanente, y, en segundo lugar, la imposibilidad material de asignar una fecha real de salida de España al expediente administrativo; así las bajas por caducidad registradas por el INE en la Estadística de Variaciones Residenciales en 2006 se han producido en algún momento a partir de 2005.

El año 2006 es el último, cuando se escribe este artículo, del que se dispone de datos para la emigración exterior. Sus cifras globales suponen, un 15% de las entradas de extranjeros registradas ese mismo año, a diferencia de los datos de 2005, la inclusión de un paquete mayor de bajas por caducidad ha incrementado notablemente la emigración exterior de extranjeros que prácticamente se ha multiplicado por 2,5 pasando de las 48.721 salidas en 2005 a las 120.254 estimadas para 2006.

La distribución geográfica de la emigración exterior de españoles muestra una notable dispersión territorial y una continuidad temporal de resultados en relación con los analizados para 2005 (Domingo y Recaño, 2007): Cataluña y Madrid concentran el 42,3% de esas salidas. La emigración

**CUADRO 9. Distribución territorial de la emigración al extranjero por comunidades autónomas de origen (2006)**

	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS	AMÉRICA LATINA	ÁFRICA	UE	RESTO EUROPA	ASIA	OTROS
Andalucía	8,8	10,9	8,4	5,9	15,8	9,3	8,9	2,7	7,5
Aragón	1,4	1,9	1,4	0,8	1,6	1,2	3,0	0,1	0,5
Asturias (Principado de)	0,9	2,1	0,6	0,9	0,5	0,7	0,5	0,2	1,0
Baleares	2,0	2,3	2,0	1,9	1,6	6,5	1,0	1,1	1,7
Canarias	1,9	4,8	1,4	1,6	1,2	3,8	0,4	0,9	1,4
Cantabria	0,7	1,1	0,6	0,7	0,5	0,2	0,8	0,2	0,9
Castilla-La Mancha	3,2	1,8	3,5	2,5	2,7	0,5	8,9	0,6	0,8
Castilla y León	2,9	3,8	2,8	2,6	1,7	2,2	5,6	0,9	1,0
Cataluña	36,2	18,3	39,5	39,6	38,9	34,9	23,1	69,4	41,4
Comunidad Valenciana	11,5	8,3	12,1	9,1	11,5	19,7	17,7	7,1	6,9
Extremadura	0,8	1,0	0,8	0,3	2,2	0,3	0,9	0,1	0,1
Galicia	2,7	9,6	1,5	2,6	0,7	2,1	0,8	0,2	3,8
Madrid (Comunidad de)	18,4	24,0	17,4	22,6	11,4	6,2	21,9	12,2	23,6
Murcia (Región de)	1,5	1,7	1,5	2,0	2,4	1,5	0,8	0,1	0,1
Navarra (Comunidad Foral de)	1,1	0,9	1,1	1,3	1,3	1,1	1,2	0,2	1,4
País Vasco	4,4	6,2	4,1	4,7	4,4	6,0	2,8	2,4	6,7
La Rioja	1,3	0,6	1,4	0,8	1,3	3,6	1,7	1,6	1,2
Ceuta	0,1	0,4	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Melilla	0,1	0,3	0,1	0,0	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>ESPAÑA</b>	<b>142.296</b>	<b>22.042</b>	<b>120.254</b>	<b>42.736</b>	<b>23.983</b>	<b>10.731</b>	<b>25.613</b>	<b>15.734</b>	<b>1.457</b>

Los flujos de salida incorporan todas las bajas por caducidad efectivas durante 2006.

Fuente: INE, Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales (2006). Elaboración propia.

exterior de extranjeros presenta, por el contrario, una mayor concentración que invierte la jerarquía de las dos comunidades autónomas anteriormente mencionadas: Cataluña agrupa el 39,6% de las emigraciones al extranjero, pero reduce en 8 puntos porcentuales su contribución en 2005 que era del 47,8%. En resumen, el incremento de las salidas de extranjeros al exterior se ha materializado en un mayor reparto del protagonismo del resto de regiones españolas en detrimento de Cataluña cuyo papel era hegemónico en 2005. Cabe mencionar que la columna correspondiente a la UE no incorpora a los ciudadanos rumanos y búlgaros que hasta el 1 de enero de 2007, fecha de su ingreso en la UE, formaban parte del colectivo que estaba sujeto a la reglamentación del proceso de bajas por caducidad.

En 2006, 85 de cada 100 salidas al extranjero son protagonizadas por ciudadanos extranjeros lo que supone un notable incremento de 14 puntos porcentuales en relación con 2005. Con la única excepción de Galicia y el anecdótico de Ceuta, en el resto de las regiones españolas las salidas al exterior están dominadas por ese colectivo. Así, en las comunidades con menor peso de la inmigración, como Galicia, Asturias, Cantabria y el País Vasco, es donde los españoles tienen una mayor proporción en las salidas al exterior mientras en el extremo contrario, Castilla-La Mancha, Cataluña y La Rioja, los españoles apenas llegan al 9% de las emigraciones exteriores. La participación de los extranjeros en los flujos de salida supera la media nacional en cinco comunidades autónomas: Castilla-La Mancha,

CUADRO 10. Composición de los flujos de salida de España por región de origen (2006)									
	TOTAL	ESPAÑOLES	EXTRANJEROS	AMÉRICA LATINA	ÁFRICA	UE	RESTO EUROPA	ASIA	OTROS
Andalucía	12.522	19,1	80,9	20,2	30,3	8,0	18,1	3,4	0,9
Aragón	2.048	20,0	80,0	16,2	18,5	6,3	37,7	1,1	0,3
Asturias (Principado de)	1.234	38,2	61,8	32,8	9,6	6,4	9,6	2,4	1,1
Baleares	2.872	17,7	82,3	28,5	13,4	24,3	9,2	6,1	0,9
Canarias	2.720	39,0	61,0	25,5	10,6	15,1	3,6	5,4	0,7
Cantabria	942	26,6	73,4	32,7	12,0	2,2	22,5	2,5	1,4
Castilla-La Mancha	4.559	8,9	91,1	23,5	14,1	1,1	49,9	2,2	0,3
Castilla y León	4.196	19,9	80,1	26,6	10,0	5,6	34,2	3,4	0,4
Cataluña	51.473	7,8	92,2	32,9	18,1	7,3	11,5	21,2	1,2
Comunidad Valenciana	16.337	11,2	88,8	23,9	16,8	12,9	27,7	6,9	0,6
Extremadura	1.154	18,5	81,5	10,8	46,0	2,5	20,3	1,7	0,1
Galicia	3.909	54,1	45,9	28,2	4,5	5,7	5,2	0,9	1,4
Madrid (Comunidad de)	26.238	20,2	79,8	36,8	10,4	2,6	21,4	7,3	1,3
Murcia (Región de)	2.195	17,5	82,5	38,8	25,9	7,4	9,7	0,5	0,1
Navarra (Comunidad Foral de)	1.536	12,4	87,6	36,2	19,8	7,7	20,5	2,1	1,3
País Vasco	6.253	22,0	78,0	31,9	16,8	10,3	11,5	6,0	1,6
La Rioja	1.831	7,2	92,8	17,6	16,4	21,2	23,4	13,3	1,0
Ceuta	113	69,0	31,0	0,9	29,2	0,0	0,0	0,9	0,0
Melilla	164	40,2	59,8	0,6	51,2	7,3	0,6	0,0	0,0
<b>ESPAÑA</b>	<b>142.296</b>	<b>15,5</b>	<b>84,5</b>	<b>30,0</b>	<b>16,9</b>	<b>7,5</b>	<b>18,0</b>	<b>11,1</b>	<b>1,0</b>

Los flujos de salida incorporan todas las bajas por caducidad efectivas durante 2006.

Fuente: INE, Microdatos de la Estadística de Variaciones Residenciales. Elaboración propia.

Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y La Rioja, se trata de áreas donde, con la excepción de Madrid y las comunidades insulares, existe una mayor concentración de la población extranjera.

La composición por grupos de nacionalidad de las salidas al exterior en cada comunidad autónoma responde, por lo general, al volumen y a la distribución territorial de los efectivos de extranjeros empadronados en cada región: existe una fuerte correlación entre la proporción de cada grupo en las salidas de cada comunidad autónoma y el papel que ejerce este grupo en esa región. En suma, los datos del cuadro 10 muestran que la incorporación de las

bajas por caducidad en las salidas al exterior ha equiparado la contribución de las regiones españolas a este tipo de migración y ha permitido suplir un subregistro que manifestaba un evidente sesgo territorial en la emigración exterior de extranjeros.

## 5. CONCLUSIONES: ¿LA CRESTA DE LA OLA MIGRATORIA?

Los datos observados tanto para los flujos entrados durante 2006 como para los efectivos de población extranjera en 2007 en España, que son los últimos datos oficiales disponibles, nos muestran una imagen aún de crecimiento,



que los datos provisionales del Padrón Continuo de 2008 vendrían a refrendar. Tal como apuntábamos puede considerarse que llegamos a la cresta de la ola por seguir el símil literario de las oleadas migratorias. Oleada que en términos de intensidad no ha tenido parangón en ningún otro país de la Unión Europea.

También hemos visto, sin embargo, que ese crecimiento engloba a flujos y poblaciones resultantes muy diversas, con un resultado final de encabalgamiento de diferentes tipos de migraciones, sea en la estrategia basada en uno u otro sexo, sea por la antigüedad, con un peso creciente del reagrupamiento familiar, reagrupación de menores y cónyuges, pero también en algunas nacionalidades específicas de personas mayores (frecuentemente mujeres). La entrada de Rumania en la Unión Europea, tal y como era de prever, ha significado el empuje final para unos flujos ya crecientes en los años inmediatamente anteriores a esa entrada, convirtiendo a esta nacionalidad en la primera, por lo que parece desprenderse de los datos provisionales del Padrón Continuo de 2008, en todo caso disputando su liderazgo a Marruecos. Ese cambio debido a la distribución diferencial de la población extranjera por nacionalidades se ha dejado acusar con más intensidad incluso en ciertas comunidades autónomas. Las propias migraciones y la población empadronada, así como su visibilidad estadística, están comprometidas tanto por los eventos demográficos del pasado en los países de origen (recordemos la peculiar estructura por edades de los rumanos) como por la legislación española (en este caso en la base de la pirámide de ecuatorianos y colombianos), por algunos controles en el registro (el efecto de la renovación padronal y el proceso de bajas por caducidad en los incrementos experimentados) o incluso por algunas deficiencias en el registro (el caso de las adopciones de niñas chinas).

En el ámbito territorial, el crecimiento de las comunidades autónomas que hasta el momento parecían ajenas o poco afectadas por el fenómeno migratorio internacional significa la extensión a todo el territorio español del fenómeno que nos ocupa. Mientras que en las comunidades punte-

ras, sea en números absolutos o en números relativos, esa presencia y concentración también bate marcas históricas respecto a las antiguas migraciones internas y en comparación con otras regiones inmigratorias europeas.

Finalmente, el destacado volumen de los efectivos de población extranjera ya radicados en España, alimentado por unos flujos notables durante 2006, ha tenido como consecuencia un incremento del protagonismo de ese colectivo en la dinámica demográfica interna a través de la natalidad, la nupcialidad y, especialmente, las migraciones internas.

---

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

CORTINA, Clara; ESTEVE, Albert; DOMINGO, Andreu. "Marriage patterns of foreign born population in a new country of immigration: the case of Spain". *International Migration Review*. Vol. 42. No. 4, invierno de 2008.

DOMINGO, Andreu; RECAÑO, Joaquín. "Perfil demográfico de la población extranjera en España". En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds) *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2007. P. 20-43.

DOMINGO, Andreu; VONO, Daniela. "El control de flujos procedentes de Iberoamérica en España desde la perspectiva sociodemográfica". *I Seminario Internacional de Políticas Migratorias 2007, La interacción del Estado, el mercado y la ciudadanía*. La Coruña, 2007.

EL REY POVEDA, Alberto; ORTEGA OSONA, José Antonio. "La reproducción de la población en las provincias españolas, 1975-2005. Efectos de la migración y la fecundidad en el reemplazo de los nacimientos. IX Congreso Español de Sociología, organizado por la Federación Española de Sociología (FES). Barcelona, 13-15 de septiembre de 2007.

IZQUIERDO, A. (dir.) *Demografía de los extranjeros: incidencia en el crecimiento de la población*. Madrid: Fundación BBVA, 2006.

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

OSO CASAS, Laura. "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.

PASCUAL DE SANS, Àngels (dir.) *Redes sociales de apoyo. La inserción de la población extranjera*. Madrid: Fundación BBVA, 2007.

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

RECAÑO, Joaquín; DOMINGO, Andreu. "Evolución de la distribución territorial y la movilidad geográfica de la población extranjera en España". En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) *Veinte años de inmigración en España: perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006. P. 223-256

ROIG, Marta ; CASTRO, Teresa. "La fécondité des étrangères dans un pays d'immigration récente: le cas d'Espagne". *Population*. Vol. 62. No. 3, 2007. P. 419-450.

VONO, Daniela; DOMINGO, Andreu. "El retorno de españoles desde América Latina: características demográficas y distribución espacial de los flujos entre 1988 a 2006». *Revista Cuadernos Geográficos*, en prensa.

# EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS RESIDENTES\*

## Eliseo Aja

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

## David Moya

Lector doctor de Derecho Constitucional  
Instituto de Derecho Público de la  
Universidad de Barcelona

1. El rechazo tradicional a los derechos políticos de los extranjeros.
2. El reconocimiento reciente y parcial del derecho de sufragio en algunos estados europeos.
3. La oposición al derecho de sufragio de los tribunales constitucionales.
4. La regulación del artículo 13.2 de la Constitución.
  - Las posiciones del debate constituyente.
  - Análisis del artículo 13.2 CE.
5. Aproximación a la exigencia constitucional de reciprocidad y su práctica actual.
  - La reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales.
  - Límites e inconvenientes de la reciprocidad.
6. La alternativa lógica: la reforma de la Constitución.

\* Este trabajo se enmarca en una línea de investigación más amplia sobre "Los extranjeros ante las administraciones públicas" financiada por el Ministerio de Educación y Ciencia con cargo al proyecto SEJ 2005-05368/JUR1.

Los derechos civiles de los extranjeros fueron aceptados desde el origen del Estado liberal y se han consolidado plenamente en todos los países occidentales, en gran parte por el proceso de internacionalización de los derechos de la persona. También han progresado en las últimas décadas los derechos sociolaborales de los inmigrantes, entre otros motivos para evitar una competencia desleal con los trabajadores nacionales. Pero mientras es antiguo el respeto a los derechos civiles y últimamente ha mejorado la regulación de los derechos sociales de los extranjeros, no se ha producido un avance paralelo en el reconocimiento de los derechos políticos, aunque se hayan dado algunos pasos en las últimas décadas.

En la mayoría de estados europeos se reconocieron los derechos de reunión y asociación y otros conectados con ellos, como los derechos de manifestación o de sindicación, en la segunda mitad del siglo pasado; los mismos también se han reconocido en España, aunque forzados por las Sentencias del Tribunal Constitucional. Pero está resultando mucho más difícil la admisión del derecho de sufragio, que apenas existe en la mitad de los Estados miembros de la Unión Europea, y cuando existe se limita casi siempre a las elecciones locales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El tratamiento general puede encontrarse en las obras de Rodríguez-Drincourt (1997) y Massó Garrote (1997).

En un momento en que todos los estados europeos se proclaman democracias, parece difícil justificar la exclusión de varios millones de inmigrantes que llevan muchos años viviendo en el país, respetando sus leyes y pagando sus impuestos, pero la resistencia se entiende porque el voto es el instrumento de mayor poder para que las personas puedan incidir en las decisiones que afectan a toda la sociedad y porque la separación de los extranjeros constituye un tabú que está resultando muy difícil de superar.

## 1. EL RECHAZO TRADICIONAL A LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS EXTRANJEROS

La razón última de la limitación de los derechos políticos a los inmigrantes es la misma que explica su azarosa trayectoria en el Estado liberal-democrático. Es sabido que las primeras constituciones del Estado liberal afirmaban la igualdad de todas las personas respecto a los derechos civiles, pero negaban los derechos políticos a la mayoría de la población, limitándolos a los varones de las clases sociales dominantes a través del sistema electoral censitario, denominado así porque sólo permitía votar a los que tenían propiedades y, como tal, estaban inscritos en el censo. El carácter oligárquico del primer Estado liberal está profundamente enraizado en su teoría (recordemos los argumentos de Benjamin Constant, por ejemplo, sobre el riesgo de que extender el sufragio a los no propietarios conllevaría la supresión de la propiedad) y la ampliación de los derechos políticos se realizó sólo gracias a los grandes cambios políticos, como el cartismo en Gran Bretaña, y las revoluciones en Francia y en la Europa de 1848. En España su equivalente fue la revolución de 1868, pero el sufragio universal masculino se volvió a perder en 1876 y no se recuperó hasta 1890, y aun entonces se ejercía de forma tan corrupta que difícilmente se puede hablar de democracia hasta la Segunda República en 1931.

Este recordatorio tiene sentido para subrayar la dificultad del reconocimiento de los derechos políticos en los estados contemporáneos no sólo para los extranjeros, sino también para los nacionales de cada Estado. También sirve para recordar la aceptación progresiva de los derechos,

primero los de reunión y asociación, en la segunda mitad del siglo XIX, y sólo después el del derecho de voto, que no llegó a ser sufragio universal en muchos países hasta las constituciones posteriores a la Primera o Segunda Guerra Mundial. Una vez reconocidos estos derechos se puede afirmar que el Estado liberal se transforma en Estado democrático.<sup>2</sup>

Los extranjeros quedaron fuera de todo este proceso de democratización, que sólo se inicia para ellos a partir de los años setenta del siglo XX, con cierto paralelismo en el reconocimiento de las libertades: primero, reunión y asociación, después sufragio. Este paralelismo llega hasta el punto de que algunos estudiosos presentan los derechos políticos de los extranjeros como una nueva etapa del mismo proceso de democratización del Estado (derecho de reunión y asociación, sufragio universal masculino, voto femenino, derechos políticos de los extranjeros, etc.) e incluso repiten hoy argumentos históricos, como la idea de contar con el “pueblo real” forjada en la lucha por el sufragio universal. La imagen de un mismo proceso histórico es sugerente, pero el fundamento de la privación de los derechos políticos al extranjero es más profundo y afecta al núcleo del Estado-nación.

La gran diferencia entre negar las libertades políticas primero a los trabajadores, después a las mujeres y ahora a los extranjeros es, además del carácter oligárquico del primer Estado liberal y la subordinación de la mujer incluso en la primera democracia, la configuración del extranjero como grupo diferenciado de la organización político-social, que hunde sus raíces en la antigüedad, continúa en la Edad Media y se mantiene durante la Ilustración en el XVIII. La gran Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que inició el proceso de la Revolución francesa, fundamentó la distinción moderna entre ciudadano y persona, basada en la igualdad de los derechos civiles y la diferencia de los derechos políticos; mientras al extranjero se le aplican las mismas leyes penales y se le permite contratar y adquirir bienes, se le excluye de los derechos

<sup>2</sup> Una exposición en los primeros capítulos de Presno Linera (2003).

políticos. Hombre y ciudadano se distinguen en la Declaración de 1789 porque la mayoría de los derechos se atribuyen a todos los hombres, pero los derechos políticos del artículo 6 (participación en la elaboración de la ley y acceso a cargos públicos) sólo al ciudadano.

Esta diferencia, que aparece en todas las constituciones liberales, se acentuó en las décadas siguientes con el auge del nacionalismo, porque el concepto de ciudadanía se articula en torno a la idea de nación, y se realiza una progresiva identificación entre nación y población del Estado durante los siglos XIX y XX. El mismo proceso de democratización del Estado y de extensión del sufragio favorece esta confusión entre la nación y la mayoría de la población, al mismo tiempo que la idea de nación implica cierta homogeneidad de la sociedad correspondiente a cada Estado, tanto de carácter étnico como ideológico (lengua, religión, costumbres, etc.). Aunque se presenten algunas variantes por países en su articulación, la formulación dominante conduce a situar la legitimidad del Estado primero en la nación, y después en el pueblo, pero en ambos supuestos integrados sólo por los ciudadanos nacionales.

De esta concepción generalizada de la nación se derivan consecuencias decisivas para los extranjeros. En el plano político, se entiende que sólo los nacionales de cada Estado quieren el bien común y están en condiciones de formular las opciones para conseguirlo. Se da por supuesto que los extranjeros, justamente por pertenecer a otra nación, tienen intereses distintos y como tal son una amenaza potencial, o al menos desconocen las necesidades de la nación en la que residen y no saben interpretar sus prioridades. La idea de ciudadanía, que antes de la Revolución francesa indicaba la posesión de derechos civiles, inmediatamente después adquirió la versión política que se ha consolidado, asimilada a la nacionalidad.

En el plano constitucional, esta argumentación culmina en el principio de la soberanía nacional y más tarde de la soberanía popular: las decisiones de las instituciones se legi-

timan en la voluntad de la nación o del pueblo, integrado por ciudadanos nacionales, y su formulación perdería independencia si los nacionales de otros estados (y por tanto, sometidos a ellos) participaran en su adopción.

## **2. EL RECONOCIMIENTO RECIENTE Y PARCIAL DEL DERECHO DE SUFRAGIO EN ALGUNOS ESTADOS EUROPEOS**

Los extranjeros no sólo quedaban al margen de las elecciones que se celebraban en el país en que residían, sino que carecían tradicionalmente de todos los derechos políticos porque tenían prohibida la actividad política, aún en sus formas elementales (asambleas, manifestaciones, etc.), y hasta fechas recientes la vulneración de esta regla conducía a la expulsión del país.

### **LOS EXTRANJEROS QUEDARON FUERA DE TODO ESTE PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN, QUE SÓLO SE INICIA PARA ELLOS A PARTIR DE LOS AÑOS SETENTA DEL SIGLO XX**

En la mayoría de los estados europeos las constituciones de la segunda posguerra mundial reconocen plenamente los derechos políticos, pero los atribuyen a sus ciudadanos y no los extienden aún a los extranjeros. Resulta muy significativa la posibilidad que introduce el artículo 16 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de establecer “restricciones a la actividad política de los extranjeros”, señalando que ninguna de las disposiciones de los artículos que reconocen derechos políticos impiden a los estados firmantes del Convenio introducir su limitación por los extranjeros.

En algunos casos una reforma importante de la Constitución ha cambiado la situación, como sucedió por ejemplo en Suiza en 1999, pero más frecuentemente las constituciones mantienen los derechos de reunión, manifestación y asociación limitados a los ciudadanos, y son las leyes ordinarias las que han abierto su titularidad a los extranjeros

en las últimas décadas, como sucede en Alemania. Portugal presenta otra variante también frecuente: la extensión de los derechos a través de la interpretación. El artículo 15 de la Constitución dispone que los extranjeros disfrutarán de los mismos derechos que los nacionales excepto de los derechos políticos, y los artículos 46 y 47 de la Constitución reconocen el derecho de asociación a los ciudadanos, pero la norma se entiende en sentido amplio, de manera que incluye a los extranjeros residentes.

En Francia los extranjeros no podían crear asociaciones propias hasta la reforma legal de 1981, y hasta fechas recientes se aplicaba la doctrina de la “neutralidad política” de los extranjeros, que equivalía a una prohibición de intervenir; aunque, según Julien Laferrière, la ley no exigía esta supuesta neutralidad.

## **SUECIA FUE EL PRIMER ESTADO CON UNA POBLACIÓN FORÁNEA IMPORTANTE EN RECONOCER EL DERECHO DE SUFRAGIO A LOS EXTRANJEROS Y LO HIZO MEDIANTE UNA LEY DE 1976**

El proceso de reconocimiento constitucional del derecho de voto de los extranjeros ha sido aun posterior y más fragmentario que la aceptación de los derechos de reunión y asociación. Seguramente la causa estriba en que el derecho de sufragio permite una participación mucho más directa en las decisiones que afectan a toda la comunidad y cuestiona además la construcción teórica del Estado liberal-democrático, la soberanía nacional o popular.

Así se entiende que las primeras aperturas del voto a los extranjeros se realizaran a favor de nacionales de otros estados con los que había existido unidad en el pasado o que tenían caracteres comunes (es decir, compartían las características de la nacionalidad), como sucedió con los países del Consejo Nórdico (Suecia, Noruega, Dinamarca, Islandia y Finlandia) y con los integrantes de la Commonwealth. También Portugal ha utilizado más reciente-

mente la lengua común para facilitar la ampliación del voto a los extranjeros, esencialmente brasileños.

Al margen de estos procesos de comunidad histórica o lingüística, Suecia fue el primer Estado con una población foránea importante en reconocer el derecho de sufragio a los extranjeros y lo hizo mediante una ley de 1976 que incluía las elecciones locales y regionales y también los referendos. Dinamarca concedió el derecho de voto en las elecciones locales a los ciudadanos de los demás estados escandinavos residentes en 1977 y a todos los extranjeros residentes en 1981, siempre que llevaran más de tres años de residencia en el país. Holanda debatió fuertemente la cuestión a mediados de los años setenta, pero no aprobó el voto local de los extranjeros hasta la reforma legal de 1985, con exigencia de cinco años de residencia. El motivo principal de la reforma fue promover la integración, considerando que la participación electoral incrementaría el interés de los extranjeros residentes por el sistema político holandés.

En 1992 tuvieron lugar dos acontecimientos decisivos para la participación política de los extranjeros: La aprobación por el Consejo de Europa en Estrasburgo del Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local y la extensión del derecho de sufragio a todos los residentes nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea.

El Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública local estructura el posible reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros en tres partes, de modo que cada Estado puede ratificar la Convención aceptando alguna de ellas.

El Capítulo A reconoce los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación, incluyendo el derecho a fundar sindicatos y a crear asociaciones locales para la ayuda mutua, conservación de la identidad cultural y defensa de intereses comunes.

El Capítulo B obliga a los estados a facilitar la creación de entidades consultivas para los colectivos locales que alcancen un número significativo de residentes, a fin de

ofrecer un foro para el debate de los problemas locales que más afectan a estos colectivos y promover su integración general en la vida de la comunidad.

El Capítulo C recoge el compromiso de los estados de conceder el sufragio activo y pasivo en las elecciones locales a los residentes extranjeros, siempre que cumplan las mismas condiciones que se exigen a los nacionales y que hayan residido legal y habitualmente en el Estado, al menos, los cinco años anteriores a los comicios.

Esta estructura permite reconocer múltiples formas de participación política de los extranjeros, sin embargo sus efectos pueden considerarse un fracaso. Abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa en febrero de 1992, entró en vigor el 1 de mayo de 1997 una vez que se realizaron cuatro ratificaciones. Los estados signatarios han sido pocos o poco relevantes desde el punto de vista de la inmigración (Albania, Chipre y República Checa), otros comprometen su firma sólo para la participación distinta del voto (Italia) y solo los estados que ya reconocían el derecho de voto lo han ratificado plenamente: Países Bajos (1997), Noruega (1997), Suecia (1997) y Dinamarca (2000), así como posteriormente Finlandia e Islandia, es decir, de nuevo los países nórdicos.

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en febrero de 1992, y que entró en vigor en enero de 1993, significó un paso decisivo en la construcción política de Europa por la introducción en los ámbitos de la política exterior y la seguridad común y la cooperación en asuntos de interior y justicia, pero sobre todo por la configuración de un estatuto de ciudadanía europea, basado en la libre circulación y residencia en los Estados miembros, el derecho de petición ante el Defensor del Pueblo y el Parlamento europeo, la protección diplomáticas y consular y, sobre todo, el derecho de sufragio en las elecciones municipales y al Parlamento europeo.

La novedad consiste en que podrán participar en estas elecciones los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión que sean residentes en otros estados, ejercitando

el sufragio activo y pasivo en el municipio en que habiten, prescindiendo por tanto de la nacionalidad que posean. Su reconocimiento es muy importante en dos facetas; en primer lugar como elemento formador de una ciudadanía de la Unión; en segundo lugar como superación de la vieja homogeneidad nacional por la residencia efectiva en un municipio al margen de la diversidad de origen. Pero esta segunda dimensión debe relativizarse porque no ha significado –como se afirma a veces– una desconexión entre la nacionalidad y la ciudadanía, sino una prolongación de la nacionalidad en una nueva ciudadanía, porque se posee el estatus de ciudadano europeo sólo en la medida en que se tiene la nacionalidad de uno de los Estados miembros.

A finales del siglo xx se pensó que el derecho de voto se extendería rápidamente por todos los países, porque parecía que el Tratado de Maastricht relativizaba de forma definitiva la exigencia de la nacionalidad para votar, y el Convenio del Consejo de Europa proporcionaba el marco adecuado para la incorporación de muchos estados. Pero no ha sido así y pocos países con una población extranjera significativa han reconocido el derecho al voto de los extranjeros en los últimos años. En Finlandia se ha introducido en la reforma constitucional de 1999, aunque ya existía en la ley desde 1991. Islandia, el último de los países nórdicos, lo reconoció en 2002. Seguramente el caso más notable y polémico ha sido Bélgica, donde un fuerte debate culminó en la reforma de la Constitución y la aprobación de una ley relativa a la concesión del derecho de sufragio activo a los extranjeros en las elecciones comunales en 2004, con la condición de llevar cinco años de residencia ininterrumpida y presentar una declaración en la que se comprometieran a respetar la Constitución, las leyes y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Waldrauch, 2005).

En algunos países el reconocimiento del voto a los extranjeros se establece *con la condición de reciprocidad*, es decir, sólo para los originarios de algunos países con los cuales se firma un convenio comprometiéndose mutuamente a la concesión del derecho de sufragio. En Portugal, el artículo 15 de la Constitución permite esta reciprocidad y varios convenios realizados con Argentina, Chile, Noruega, Perú y



otros admiten que sus ciudadanos residentes en Portugal puedan votar si llevan tres años de residencia y, en algunos casos, puedan ser elegidos si han residido durante cinco años. Además Portugal tiene mejores condiciones con los países que utilizan el portugués como lengua oficial (Brasil y Cabo Verde), ya que reduce los plazos anteriores a dos y tres años, y sobre todo les permite el voto en elecciones regionales y generales, aunque de momento esto beneficia a los brasileños que reúnen ciertas condiciones.

Un caso particular es Suiza, donde no existe legislación federal, pero sí en algunos cantones que son los competentes para el voto en las elecciones cantonales y locales. Así lo han hecho Neuchâtel, Jura y otros cantones, con requisitos distintos, pero normalmente con una residencia larga, de diez años. En Vaud la Constitución de 2002 sólo admite el voto municipal.

### 3. LA OPOSICIÓN AL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

Son numerosos e importantes los países que no reconocen el derecho de voto a los extranjeros que llevan años de residencia en el país, lo que ha conducido a buscar explicaciones y alternativas en diferentes direcciones (adquisición de la nacionalidad, consejos consultivos, etc.), pero la objeción principal al sufragio continúa surgiendo del planteamiento tradicional de la nación y la ciudadanía, que en las últimas décadas han consolidado algunos tribunales constitucionales.

Las categorías clásicas del Estado-nación se debilitan en las últimas décadas por la confluencia de diferentes fenómenos que pueden referirse a la idea general de globalización, de forma que se introduce una graduación de estatus de ciudadanía allí donde antes existía una monolítica distinción entre nacionales y extranjeros (comunitarios, familiares de nacionales, residentes de larga duración, etc.). Por otra parte, aunque relacionado, muchos teóricos defienden la aparición de una nueva ciudadanía basada en la residencia más que en la nacionalidad. Los propios estados que han reconocido el derecho de voto muestran la posi-

bilidad de participación política de los inmigrantes sin que aparezcan problemas, pero los puntos duros de confrontación se siguen encontrando en la teoría de la representación y la soberanía nacional-popular, tal como aún la entiende la doctrina de varios tribunales constitucionales.

En Alemania la ciudadanía va unida a la nacionalidad, como estableció el Tribunal Constitucional Federal en su decisión de 1990, recaída sobre las leyes de Hamburgo y de Schleswig-Holstein que otorgaban el derecho de sufragio en las elecciones locales a los residentes extranjeros. El punto central de la jurisprudencia constitucional es el concepto de pueblo del artículo 20 de la Constitución, que se considera definido por la nacionalidad alemana. Además este concepto de pueblo alemán se integra en el principio de homogeneidad institucional, para todas las instancias, y opera igualmente para las elecciones de los länder y de los municipios.

Como ha subrayado Hailbronner, la sentencia contiene un expreso rechazo al argumento del cambio de concepción constitucional de la democracia a partir de la transformación de la realidad de la inmigración en Alemania. El Tribunal reconoce la necesidad democrática de una progresiva convergencia entre los titulares de los derechos políticos y las personas sujetas al ejercicio del poder estatal, pero estima que semejante convergencia es una tarea del legislador a través de la reforma de la ley de la nacionalidad, de forma que la introducción del voto por otras vías requeriría una reforma constitucional.<sup>3</sup>

En Francia la introducción del voto de los extranjeros por ley chocaría con el artículo 3 de la Constitución según el cual son electores los nacionales franceses. La asimilación ciudadano-nacional ha sido ratificada por la jurisprudencia constitucional, especialmente en la decisión 82/146, que se opuso a la consideración desagregada de las elecciones en diferentes categorías, que posibilitara la participación local, por ejemplo. La Sentencia 91/290, del Consejo Constitucio-

<sup>3</sup> Hailbronner (2005: 56 y ss). Un comentario a la sentencia puede verse en Jaime Nicolás Muñiz. "La participación de los extranjeros en las elecciones locales en la RFA. Aspectos para un debate doctrinal y jurisprudencial". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. No. 12, 1992. P. 181-189.

nal recaída sobre el Tratado de Maastricht consolidó la unión tradicional de ciudadano y nacional, de forma que resulta difícil imaginar la concesión de voto a los residentes extracomunitarios sin una previa reforma de la Constitución.

También en Austria el Tribunal Constitucional en una sentencia de junio de 2004 decidió que el derecho de voto de los extracomunitarios en las elecciones de cualquier nivel era inconstitucional, a raíz de la iniciativa de Viena, en 2002, de introducir el derecho de voto de los extracomunitarios, con cinco años de residencia, en las elecciones de los distritos urbanos.

En Italia parece existir un mayor debate: el artículo 48 de la Constitución reconoce el derecho de voto a los “ciudadanos”, pero una parte de los estudiosos defiende que una ley puede otorgárselo a los extranjeros sin que sea necesaria la reforma constitucional, aunque tal hipótesis resulta polémica y semejante ley ni siquiera ha sido propuesta (Corsi, 2001: 277 y ss.).

La doctrina citada de los tribunales constitucionales ha formulado al fin y al cabo la teoría tradicional del Estado-nación respecto a los extranjeros, basada en la drástica distinción entre nacional y extranjero y, en el fondo, en los prejuicios de considerar aún que la participación política de los extranjeros resulta un riesgo potencial para la seguridad y los intereses nacionales. Desgraciadamente las acciones terroristas internacionales, especialmente desde el atentado del 11 de septiembre de 2001, dan argumentos al aumento del miedo al extranjero, especialmente musulmán, pero un análisis teórico muestra el agotamiento de un modelo constitucional basado en la nacionalidad cuando una parte importante de la población es extranjera.

#### **4. LA REGULACIÓN DEL ARTÍCULO 13.2 DE LA CONSTITUCIÓN**

La Constitución española reserva el derecho de sufragio a los españoles, salvo que por tratado o ley se extienda a los extranjeros en las elecciones locales, de acuerdo con el principio de reciprocidad.

#### **Las posiciones del debate constituyente**

El contexto en que se debatía la Constitución nos ofrece una primera explicación sobre la redacción del artículo 13 CE. En 1978 dominaba aún más que ahora la idea tradicional de que el voto en las elecciones corresponde a los nacionales, pero se iniciaba su apertura a los extranjeros (aprobada entonces sólo en Suecia y algún cantón suizo). Al mismo tiempo hay que tener en cuenta que en España residían muy pocos extranjeros y por el contrario había muchos emigrantes españoles en los estados más desarrollados de Europa. Con ese doble eje, el PSOE y el PCE defendieron la posibilidad de extensión del sufragio de los extranjeros mediante reciprocidad, idea a la que se oponía UCD y Alianza Popular.

**LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA RESERVA EL DERECHO DE SUFRAGIO A LOS ESPAÑOLES, SALVO QUE POR TRATADO O LEY SE EXTIENDA A LOS EXTRANJEROS EN LAS ELECCIONES LOCALES, DE ACUERDO CON EL PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD**

El debate constituyente fue bastante fuerte en este punto, con intervenciones destacadas de Alzaga (UDC), Fraga Iribarne (AP) y Virgilio Zapatero, Peces Barba y Ernest Lluch (PSOE), entre otros. En el Congreso, se debatió sobre todo la afirmación de que sólo los españoles serán titulares de derechos políticos, que había incluido inicialmente la ponnencia. Zapatero criticaba que semejante limitación podía afectar a los derechos de reunión, asociación y otros y Alzaga contestó que se pensaba sólo en derecho de sufragio. Lluch defendió expresamente en el pleno las ventajas que la reciprocidad aportaría a los emigrantes españoles en Europa, ya que también Alemania, Suiza, etc. concedería el voto a los españoles.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios. Cortes Generales, 1990, Vol. 2. P. 1998.*

También hay que tener en cuenta que los extranjeros en España eran principalmente comunitarios y entre el resto predominaban argentinos y chilenos, que huían de las dictaduras de sus países. Para los comunitarios se preveía una mayor integración en el futuro y se pensaba que los latinoamericanos tenían muy fácil la adquisición de la doble nacionalidad, que figuraba ya con la redacción actual del 11.3 CE. La reciprocidad era, pues, una cláusula de cierre del sistema, que podía aplicarse al supuesto de alguna otra minoría nacional, y sobre todo un posible instrumento de presión para que Alemania, Francia, etc. concedieran el derecho de voto a nuestros emigrantes a cambio que nosotros hiciéramos lo mismo con sus residentes.

### LA RECIPROCIDAD MEDIANTE TRATADOS INTERNACIONALES BILATERALES TIENE UN RECORRIDO BASTANTE LIMITADO

En el debate Alzaga apuntó el peligro que implicaría dar el voto a los marroquíes para los Ayuntamientos de Ceuta y Melilla, y en cambio relativizó la importancia de la reciprocidad por la existencia de la doble nacionalidad para los latinoamericanos. En el pleno del Congreso de los Diputados, el PSOE se abstuvo en la votación del artículo, y Peces Barba proclamó en su explicación del voto que el cierre de los derechos políticos a los extranjeros provocaría muy pronto la necesidad de la reforma constitucional, pero sobre todo constituía un perjuicio serio a los españoles emigrantes en otros estados europeos.<sup>5</sup> También el PCE subrayó la importancia de la regulación para los emigrantes españoles.

En la Comisión Constitucional del Senado Villar Arregui (Progresistas y Socialistas Independientes) propuso eliminar la prohibición de derechos políticos a los extranjeros, con argumentos muy parecidos a los expuestos en el Congreso de los Diputados, citando el precedente de

Suecia y la necesidad de una pronta reforma constitucional si no se aceptaba.<sup>6</sup> Otras propuestas iban en el mismo sentido y además el senador y constitucionalista Sánchez Agesta sugirió cambiar la expresión “derechos políticos” porque no figuraba en ningún otro precepto de la Constitución y suponía una seria indeterminación. En la votación de la Comisión, tras un primer empate, se aprobó la supresión de la limitación por 13 votos a 12, con una redacción muy próxima al 13.1 actual (sin que existiese el 13.2 en aquel momento). En el pleno del Senado no se modificó la norma.

La reaparición de la limitación y la redacción actual nace de la comisión mixta Congreso de los Diputados-Senado, a través de los siguientes pasos lógicos: en parte, se vuelve al texto del Congreso (“solamente los españoles serán titulares...”); en parte, se atiende a la idea de Sánchez Agesta y se sustituye “derechos políticos” por “derechos reconocidos en el artículo 23”; y en parte, se recoge la insistente petición socialista en el Congreso para que se introdujera el voto de los extranjeros en las elecciones municipales con la cláusula de reciprocidad. Como en otros muchos preceptos aquí también se alcanzó el consenso, manteniendo parcialmente la principal posición de UCD y AP (el derecho de sufragio sólo para los españoles), pero aceptando como excepción la posición defendida por el PSOE y el PCE: la posible participación de los extranjeros en las elecciones municipales bajo condición de reciprocidad, pensando que ésta mejoraría además la posición de los emigrantes españoles en las democracias europeas.

Así, el texto resultante deriva de la lectura combinada de los apartados 1 y 2 del artículo 13 CE. En el apartado 1 se reconoce a los extranjeros las libertades públicas del Título I de la propia Constitución, puntualizando que “en los términos que establezcan los tratados y las leyes”, para a continuación, en el número 2 del mismo artículo, concretar que “Solamente los españoles serán titulares de los derechos

<sup>5</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios. Cortes Generales, 1990, Vol. 2. P. 2004.*

<sup>6</sup> *Constitución Española. Trabajos parlamentarios. Cortes Generales, 1990, Vol. III. P. 3183-3184*

reconocidos en el artículo 23 (derecho de sufragio), salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales". De esta forma, sistemáticamente el artículo 13 aparece como una excepción doble: partiendo de que corresponde a los extranjeros el conjunto de derechos del Título Primero (núm.1), exceptúa el derecho de sufragio, que no tendrán, salvo que por tratado o ley se establezca para las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad.

### **Análisis del artículo 13.2 CE**

Junto al debate constituyente, la adecuada comprensión en la actualidad del artículo 13.2 CE requiere abordar dos elementos también fundamentales que aún hoy condicionan el debate en torno a esta cuestión: primero, la incidencia del sufragio de los extranjeros sobre el sistema político-constitucional español; y segundo, la exigencia constitucional de reciprocidad como la más destacada de las limitaciones constitucionales impuestas al reconocimiento de tal derecho a los extranjeros.

Con relación a la primera cuestión, el Tribunal Constitucional ha utilizado una combinación de dos argumentos para dar sentido teórico-constitucional a un precepto que, aunque limitadamente, se aleja de las tesis clásicas de exclusión del voto, pero que al mismo tiempo tampoco permite una participación política completa a los extranjeros, como sería una lógica de inclusión democrática. En primer lugar, en su Declaración 1/1991 del Tribunal Constitucional, éste consideró las elecciones municipales como elecciones administrativas, de forma que la participación en las mismas no supondría en realidad una participación en órganos electivos con potestades ligadas al ejercicio de soberanía. En segundo lugar, más adelante el Tribunal sostuvo que sólo los ciudadanos nacionales podían conformar el cuerpo electoral del pueblo soberano y escoger representantes a los parlamentos. De este modo se redefine el concepto de pueblo soberano como cuerpo electoral a partir de la nacionalidad, ya que sólo el pueblo soberano puede transmitir a sus representantes políticos

la soberanía. En el fondo, aunque el Tribunal abraza una concepción de la participación política representativa ligada a la nacionalidad, en realidad se desvía de las tesis alemanas, que negaban el voto municipal a los extranjeros precisamente por considerar las elecciones a los consejos municipales como elecciones para la constitución de órganos soberanos.<sup>7</sup> Esta interpretación resulta escasamente útil para explicar el papel del sufragio de los extranjeros en nuestro sistema político, en la medida en que hoy en día los municipios y sus representantes se consideran por la mayoría como órganos políticos y no meramente administrativos. Hubiera sido más sencillo enfocar las diferencias entre el sufragio en las elecciones locales y la exclusión del mismo para las autonómicas y nacionales como una solución política de compromiso de los constituyentes en favor del consenso.

Respecto a la segunda cuestión, la exigencia constitucional de reciprocidad se ha convertido en el límite que más constriñe la extensión del derecho de sufragio a los extranjeros. El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales resulta posible a condición de que sea concretado por tratado o por ley, atendiendo a criterios de reciprocidad. La reciprocidad inicialmente responde a la idea de que dos estados se comprometen a reconocer derechos o prerrogativas en condiciones sustancialmente semejantes a los ciudadanos del otro, residentes en su territorio, compromiso que suele recogerse en un texto con rango de Ley o en un Tratado Internacional. De esta manera, los estados pueden proceder a una ampliación selectiva y por nacionalidades del derecho de sufragio, ampliación que puede emprender el gobierno, pero que en última instancia requiere la intervención de las Cortes.

En 1978 ya fue mucho conseguir en la Constitución una apertura controlada a la participación política de los extranjeros en el nivel municipal. Desde entonces el reconocimiento del derecho de voto se ha efectuado a través de convenio bilateral de manera muy selectiva, fundamentalmente con

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 30 de octubre de 1990, recaída sobre las leyes de Hamburgo y de Schleswig-Holstein.

estados europeos occidentales, miembros del Espacio Económico Europeo (EEE), como Noruega, o bien de la Unión Europea, que a través del Tratado de Maastricht de 1992 ha incorporado el derecho de voto en las elecciones municipales para los ciudadanos comunitarios residentes.

Con el resto de países, principalmente latinoamericanos, se han firmado también algunos convenios bilaterales (Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela o Colombia) en los que expresamente se acordaba el reconocimiento recíproco del voto local para sus nacionales. No obstante, estos convenios no han sido desplegados ni legal ni convencionalmente –en el caso del acuerdo con Chile en su redacción bastaría la directa aplicación del mismo, como ha señalado Santolaya–, pues ha faltado un verdadero compromiso en este sentido tanto de parte de España como de los otros estados signatarios. En estos casos, junto a la falta de voluntad política es posible que haya pesado también sobre el legislador (o el gobierno) español, la ausencia de unos criterios generales y comunes para el reconocimiento del derecho de sufragio local que permitan objetivar la firma de los mismos.

Sin embargo, esta indeterminación casa mal con el gran crecimiento de la inmigración en los últimos años. En marzo de 2008<sup>8</sup> los residentes regulares ascendían a más del 9% de la población total española (4.192.000 extranjeros), entre ciudadanos comunitarios o del EEE (1.658.468, de los cuales 664.880 eran rumanos) y ciudadanos de terceros estados (2.534.367). En paralelo a la inmigración ha crecido la necesidad de contar con mecanismos de integración política, especialmente visto el origen diverso y la composición de la inmigración.

Visto que la reciprocidad es una exigencia constitucional cuya importancia ha subrayado por unanimidad el Pleno del Congreso de los Diputados al considerarla de obligado

cumplimiento, resulta obligado analizar el significado y alcance de la reciprocidad, así como de sus componentes principales.<sup>9</sup>

## 5. APROXIMACIÓN A LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE RECIPROCIDAD Y SU PRÁCTICA ACTUAL

Asumida la exigencia de reciprocidad como un elemento del sistema constitucional español, se detallan a continuación algunos de los elementos necesarios para poder reconocer las elecciones de otros estados como susceptibles de reciprocidad, así como algunas ideas sobre la normativa más adecuadas para llevar a cabo tal reconocimiento.

### La reciprocidad como condición del reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales

Para empezar es necesario descartar una interpretación de la reciprocidad tan estricta o absoluta que resulte de imposible aplicación, consistente en la exigencia de condiciones idénticas de sufragio en las respectivas elecciones municipales de los dos países que pretenden aplicar un régimen de reciprocidad, pues su satisfacción requeriría en la práctica instituciones locales y reglamentaciones electorales perfectamente idénticas. En la realidad internacional tal interpretación no sólo sería inviable, pues no existen dos sistemas electorales municipales exactamente iguales, sino que tampoco una interpretación tan estricta de la reciprocidad coincide con la que España viene aplicando en los últimos años respecto de los países con los que tiene establecido tal régimen en el ámbito local, como ha puesto claramente de relieve Santolaya respecto de Noruega (Santolaya y Díaz Crego, 2008; Santolaya y Revenga, 2007). Este contraste es aún más claro en el resto de estados de la Unión Europea, incluidos los recientemente adheridos a

<sup>8</sup> Datos de 31 de marzo de 2008 del Observatorio Permanente de la Inmigración, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (<http://extranjeros.mtas.es>), se ha optado por acudir a los datos de 2008 para evitar el desvío estadístico que en las cifras de 2007 generaba la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea.

<sup>9</sup> Proposición no de Ley para avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España de 21 de febrero de 2006. (162/000427) BOCG, Congreso de los Diputados Núm. D-345 de 2 de marzo de 2006, P. 14. Contó con 309 votos a favor, ninguna abstención y ningún voto en contra.

la misma, en los que si el componente material de la reciprocidad fuera exigido de manera muy estricta, en el sentido de un elevado grado de identidad sustancial entre comicios locales, es evidente que la misma no existiría. En definitiva, nuestra interpretación de la reciprocidad no puede ser más que flexible o relativa, y, de hecho, la idea de una reciprocidad relativa es la que mejor garantiza que los españoles residentes en terceros estados puedan a su vez disfrutar de una oportunidad real y efectiva de participar en las elecciones locales de otro país, fin perseguido en última instancia por el artículo 13.2 CE de conformidad con los debates constituyentes.

No obstante, más allá de esta premisa de partida sobre la necesidad de interpretar de manera relativa la reciprocidad, el alcance concreto de esta exigencia constitucional no está claro, hasta el punto de que durante el debate en el Congreso de los Diputados de la Proposición no de ley de 2006 se hizo necesario remitir a la Comisión Constitucional el estudio de las modificaciones legales necesarias para hacerla efectiva, e incluso se interesó por algunos diputados el Dictamen del Consejo de Estado para aclarar el alcance de tal exigencia constitucional. Más allá, para avanzar en el reconocimiento del sufragio a los extranjeros, los grupos parlamentarios en el Congreso se posicionaron a favor de emprender unas reformas legales mínimas, fundamentalmente de la LOREG, combinándolas con un desarrollo convencional en la línea de crear una red de convenios con los terceros países emisores de inmigración.

Este consenso resuelve la incógnita respecto a la primera de las dimensiones de la reciprocidad, la dimensión formal, referida a los concretos instrumentos normativos necesarios para asegurar el cumplimiento de la condición dirigida a otros países de reconocer expresamente este derecho a los españoles y que ello constituya una obligación exigible (una ley o un tratado). La segunda dimensión de la recipro-

cidad, la dimensión material, implica determinar las condiciones para que el ejercicio del derecho de sufragio revista unas condiciones en otros países semejantes o equiparables a la española. Eso significa que debe velarse por que en esos países se produzcan las condiciones mínimas necesarias para el real y efectivo ejercicio del sufragio en las elecciones municipales, es decir, que se cumplan unos estándares mínimos de democracia representativa local. En el bien entendido de que en los países donde simplemente no existan elecciones locales o los procesos electorales no sean libres y democráticos no cabrá reciprocidad.<sup>10</sup> La cuestión estriba entonces en determinar esas condiciones esenciales y/o estándares mínimos que aseguran una participación electoral real y efectiva para la constitución de cuerpos políticos municipales o locales, pues en la fijación de esos estándares mínimos confluyen elementos jurídicos y elementos más valorativos de carácter político sobre las relaciones internacionales, el interés por promover el reconocimiento recíproco del sufragio local con un determinado país, etc. que en principio atañen al gobierno determinar, y al legislador en última instancia ratificar.

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL CONSISTIRÍA EN LA SIMPLE SUPRESIÓN DE LA EXIGENCIA DE RECIPROCIDAD, DE MODO QUE LOS EXTRANJEROS PUEDAN VOTAR EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE ACUERDO CON LAS CONDICIONES QUE ESTABLEZCA LA LEY ELECTORAL**

Para la firma de convenios bilaterales de reconocimiento del derecho de sufragio bastaría el cumplimiento de una serie de criterios relativamente laxos, como serían la necesidad de que los comicios locales fueran libres, a través de

<sup>10</sup> Ante países que no disponen de un sistema equiparable al nuestro (no hay municipios como tal institución políticamente autónoma o sus órganos decisorios no son escogidos democráticamente, por ejemplo) o con los cuales no se quiera o no se pueda establecer relaciones internacionales (cuando existe un gobierno que el Estado español no reconoce, una Junta Militar fruto

de un golpe de estado sería el caso paradigmático, pero pueden plantearse otros casos en los que un país no está en condiciones de asumir este tipo de acuerdos). Para un análisis del estado de la cuestión de diversos países que podrían encontrarse en esta situación puede leerse Santolaya y Díaz Crego (2008: 67 y s.).

la elección de representantes mediante sufragio universal y secreto, y democráticos, conforme a los estándares establecidos por las organizaciones internacionales,<sup>11</sup> la Unión Europea y el Ministerio de Asuntos Exteriores español. En este sentido, la reciprocidad se proyectaría sobre las condiciones básicas de ejercicio del sufragio, no sobre elementos contingentes del sistema electoral (proporcional, mayoritario, barreras electorales, etc.). Quedaría a disposición de los estados signatarios la opción por el reconocimiento del sufragio activo y pasivo o solo del activo, como es el caso con Noruega y probablemente con diversos países latinoamericanos, y la duración de la residencia exigible para poder reconocer tal derecho, que suele oscilar entre los tres y los cinco años, aunque convendría optar en la medida de lo posible por un mismo período y así reducir el grado de disparidad entre países.

De hecho, en el establecimiento de esos estándares mínimos que aseguren una relativa reciprocidad, cabe distinguir entre, de un lado, la labor abstracta que correspondería al legislador realizar preferentemente a través de una reforma de los artículos 176 y 177 LOREG; y de otro, la concreta valoración de tales estándares o directrices y la subsiguiente negociación de los tratados internacionales con las autoridades de terceros estados, labor que correspondería al gobierno. Cerrando el círculo, correspondería a las Cortes autorizar este tipo de tratados internacionales con anterioridad a la publicación oficial del Tratado, pues como establece el artículo 94.1 CE, son tratados que afectan a los derechos y además presentan un evidente carácter político al redefinir el cuerpo electoral municipal. A este trámite se le ha dado cumplimiento tanto en el caso de los específicos convenios de reconocimiento recíproco del

voto adoptados hasta ahora (Suecia, Dinamarca, Noruega y Países Bajos) como respecto de los convenios más amplios de amistad y cooperación que también contenían alguna previsión al respecto (Venezuela, Uruguay, Chile y Argentina).

### Límites e inconvenientes de la reciprocidad

Si bien una interpretación más flexible del criterio de reciprocidad puede permitir ampliar el espectro de países a cuyos nacionales se puede ofrecer el derecho de sufragio en las elecciones locales, ésta no deja de ser una solución de muy limitado recorrido.

La apuesta por la reciprocidad ha sido criticada por diversas razones: por un lado, tiene poco sentido como criterio de reconocimiento de derechos públicos subjetivos (Massó Garrote, 1997); además, obliga a internacionalizar y hacer más complejo un problema de derecho interno, como es el de la representación de los diferentes colectivos de personas presentes en el territorio. En realidad, como técnica pensada para dar un trato de excepción o privilegio a determinadas nacionalidades, resulta inapropiada si lo que se pretende es asegurar una ampliación del derecho de voto a todos los extranjeros por igual, pues es evidente que la negociación bilateral no es la mejor forma de alcanzar un régimen uniforme y común para el sufragio de los extranjeros.

Si por otro lado, sea porque no concurren las mínimas condiciones de reciprocidad, sea por razones de política exterior o coyunturales, resulta evidente la imposibilidad de firmar convenios bilaterales con la mayoría de países, entonces la reciprocidad puede dejar de operar como mecanismo de inclusión en nuestro sistema democrático,<sup>12</sup> pues unos colectivos de extranjeros podrán participar y otros no, simplemente por razón de su nacionalidad. Desde el punto de vista de los extranjeros que no puedan

<sup>11</sup> Dentro de las Naciones Unidas, diversos órganos vienen estableciendo parámetros para la realización de elecciones conforme a estándares democráticos, véase por ejemplo UN Department of Political Affairs, Electoral Division (<http://www.un.org/Depts/dpa/ead/focal%20Point.html>) o UN Development Program, Democratic Governance, <http://www.undp.org/governance/sl-elections.htm>. La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa elabora informes sobre procesos electorales en varios países europeos y no europeos, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Elections (<http://www.osce.org/odihr-elections/14207.html>). En el Consejo de Europa la Comisión de Venecia se encarga de elaborar directrices y participar en la evaluación de los procesos electorales ([http://www.venice.coe.int/site/main/presentation\\_E.asp?MenuL=E](http://www.venice.coe.int/site/main/presentation_E.asp?MenuL=E).)

<sup>12</sup> Este último punto ha sido valorado negativamente como una integración social por comunidades de origen en lugar de un mecanismo de incorporación de los ciudadanos extranjeros "a una misma comunidad política", Diputado Carles Campuzano (GPCatalà/CIU) durante el debate de la moción de 2006. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 152, de 21 de febrero de 2006, P. 7638 yss.

participar, este tratamiento se puede ser percibir como muy poco equitativo y probablemente como otra medida de privilegio más hacia determinadas nacionalidades. Es más, si se analiza la distribución geográfica de los potenciales votantes extranjeros se detecta una concentración mayoritaria en las ciudades de doce provincias (dos de ellas comunidades autónomas uniprovinciales), que reúnen el 80% del electorado extranjero comunitario y el 75% del potencial electorado extracomunitario. En esas provincias, que en realidad sólo representan el 53% de la población española, es donde el voto extranjero puede ser más significativo<sup>13</sup> y donde las diferencias en la participación entre nacionalidades pueden hacerse más evidentes, aunque la exigencia del registro censal de los votantes extranjeros en la práctica disminuye sensiblemente el peso del voto extranjero.<sup>14</sup> Por otro lado, esta concentración y su posible impacto a escala municipal pueden acabar politizando el debate sobre cada convenio concreto en función de la potencial redefinición del cuerpo electoral municipal que pueda acarrear, así como también en función de percepciones más discutibles sobre la orientación del voto de determinadas nacionalidades. La utilización partidista de los convenios es, más que la posibilidad de grandes vuelcos en el equilibrio político de algunos municipios, el verdadero riesgo que acarrea la utilización de la técnica convencional.

Desde otra perspectiva, debe tenerse en cuenta la relativa precariedad que la técnica del convenio bilateral ofrece para la garantía de un derecho tan importante como el de sufragio. Para empezar, en tanto que acuerdo de voluntades entre estados, no basta la simple voluntad del Estado

---

<sup>13</sup> Los ciudadanos extracomunitarios con residencia permanente se concentran en número fundamentalmente en Madrid (2,04%), Barcelona (3,43%), Alicante (2,16%), Málaga (1,66%), Valencia (1,53%), Baleares (3,63%), Las Palmas (2,71%5), Zaragoza (2,01%), Almería (3,64%), Sta. Cruz de Tenerife (0,95%), Murcia (4,58%), Girona (6,44%). Los porcentajes muestran el escaso peso de los residentes permanentes con relación a la población total de la provincia. Contribuyendo a su relativización, debe tenerse en cuenta además que tales porcentajes no pueden trasladarse directamente en porcentaje de votantes, pues la exigencia de registro censal hasta ahora ha disuadido de participar a cerca de 2/3 de los ciudadanos comunitarios que actualmente podrían participar en las elecciones municipales, y es posible que este fenómeno se repitiera en el caso de los extracomunitarios.

español de extender el derecho de sufragio, también debe concurrir la voluntad de los países de origen de los extranjeros para firmar tales convenios. Ello supone una elevada probabilidad de que los gobiernos utilicen estos convenios como instrumentos de política exterior, de forma que la decisión sobre la firma de convenios con uno u otro país puede acabar dependiente de cuestiones tan alejadas del principio democrático como las buenas relaciones gubernamentales, diplomáticas o comerciales. Estas razones de política exterior o coyuntura internacional que puedan influir en la negociación y firma de un convenio también pueden provocar su terminación mediante denuncia. En definitiva, el derecho de sufragio con base convencional depende en gran medida del estado de las relaciones entre estados, y esta no es la base más sólida para organizar todo un sistema de reconocimiento del sufragio, que tiene implicaciones profundas en la organización electoral, administrativa y política.

## LA OBJECCIÓN PRINCIPAL AL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS SURGE DEL PLANTEAMIENTO TRADICIONAL DE LA NACIÓN Y LA CIUDADANÍA, ÚLTIMAMENTE CONSOLIDADO EN ALGUNOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

Finalmente, y no por ello menos importante, la reciprocidad mediante tratados internacionales bilaterales tiene un recorrido bastante limitado. Si se amplía el derecho de sufragio municipal a los extranjeros de terceros estados con permiso de residencia permanente (es decir, personas que por regla general han residido ininterrumpidamente en España al menos cinco años), los potenciales votantes serían unos

---

<sup>14</sup> En las elecciones municipales de 2007 figuraba censada una fracción aún menor, unos 334.594 electores de la UE y Noruega (de este último país apenas 522 personas), cuando el número de ciudadanos comunitarios y noruegos en el territorio ascendía a más de 1.500.000 personas, si bien la situación transitoria de rumanos y búlgaros puede haber afectado en la medida en que supusieron el paso a régimen comunitario en 2007 de más de 600.000 personas.



856.423<sup>15</sup> extranjeros de régimen general, así como los 304.187 ciudadanos extracomunitarios que, en calidad de familiares de ciudadanos comunitarios, disfrutaban de tal régimen en situación equiparable a la residencia permanente, pero que por ser nacionales de un tercer Estado se equiparaban en este aspecto al resto de extracomunitarios, ascendiendo a un total de 1.160.610 potenciales votantes, es decir el 45,79% del total de extranjeros extracomunitarios residentes en España.<sup>16</sup> Este cálculo parte de una extensión general del derecho de sufragio a todos los colectivos extranjeros, sin atender a la reciprocidad y, por tanto, tampoco a la nacionalidad de los mismos, con la única condición de la residencia durante cinco años o el título de residencia permanente (utilizadas aquí como conceptos equiparables aunque en la práctica pueden no serlo).

## LA RECIPROCIDAD ES INAPROPIADA SI SE PRETENDE AMPLIAR EL DERECHO DE VOTO A LOS EXTRANJEROS, YA QUE LA NEGOCIACIÓN BILATERAL NO PERMITE ALCANZAR UN RÉGIMEN UNIFORME PARA EL SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS

Ahora bien, la exigencia constitucional de reciprocidad y la necesidad de darle cumplimiento mediante un convenio bilateral reduce enormemente el potencial de participación. Siguiendo el reciente trabajo de Santolaya y Crego, el listado de países terceros con los que se podrían cerrar acuerdos bilaterales de reconocimiento recíproco del sufragio municipal –y cuya población sea estadísticamente significativa–<sup>17</sup> se reduce a siete países, que apenas reúnen al 9,17% de la po-

blación extranjera extracomunitaria en España, potenciales votantes en nuestro territorio, entre residentes permanentes en régimen general y residentes en régimen comunitario: Bolivia (7.196), Chile (9.225), Colombia (99.196), Perú (37.634), Uruguay (12.781), Venezuela (19.778) y, con bastantes más dificultades, Argentina<sup>18</sup> (46.705), todos ellos países latinoamericanos. Por consiguiente, la profundización en la reciprocidad permitiría como máximo incorporar a 232.515 personas<sup>19</sup> de un total de 2.534.367 extranjeros extracomunitarios. Incluso si se estableciera un criterio de tres años de residencia en lugar de cinco (residencia permanente), como podría ser por otro lado necesario para acomodarse a la normativa de otros estados, únicamente se aumentaría el espectro de la potencial población votante hasta un máximo de 325.466 extranjeros, el 12,84% de la población extranjera extracomunitaria en España, un porcentaje todavía bastante limitado para ser verdaderamente representativo.

En el fondo, la reciprocidad no resuelve a medio plazo el problema de fondo al que la sociedad española se enfrenta en la actualidad, y es que con 2,5 millones de extranjeros extracomunitarios residentes, de ellos 856.000 residentes permanentes, la integración social de la inmigración, tanto para los extranjeros como para la sociedad de acogida, pasa por su incorporación al cuerpo electoral y a que participen plenamente al menos a escala municipal, pero entonces de forma mayoritaria o al menos significativa.

## 6. LA ALTERNATIVA LÓGICA: LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Se afirma en todos los manuales que la reforma constitucional procede cuando el cambio en un ámbito de la sociedad es de tal calibre que la norma constitucional que lo

<sup>15</sup> De los 2.230.180 ciudadanos de terceros estados en régimen general de extranjería 856.423 son residentes permanentes (un 38,4% del total de residentes disfrutaban de este estatuto). Estos datos son de población, por tanto incluyen a un sector de población que conforme a los artículos 2, 3 y 176 LOREG no podrían ejercer tal derecho, como menores de edad, condenados por sentencia judicial firme, incapacitados, etc.

<sup>16</sup> En la actualidad residen legalmente en España aproximadamente 2.534.367 extranjeros extracomunitarios, de los cuales 304.187 en régimen comunitario

<sup>17</sup> Peso poblacional por encima del 0,5% de la población total española, es decir más de 25.000 nacionales en España. Por ejemplo se excluye Islandia, con 0,01% población en España, 557 residentes, a pesar de que reúne las condiciones para el reconocimiento del sufragio.

<sup>18</sup> Según Santolaya y Crego, quedarían fuera otros estados como Costa Rica, Guatemala, Salvador, México, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Rusia, Ucrania, Liechtenstein, Estados Unidos, China, Filipinas, Gambia, Guinea Ecuatorial, India, Malí, Marruecos, Mauritania, Nigeria, Pakistán, Senegal, Cuba y, en la actualidad, Ecuador.

<sup>19</sup> Datos de 31 de marzo de 2008, <http://extranjeros.mtin.es/>.

regula no puede adaptarse a las nuevas necesidades por la vía de la legislación ni por la vía de la interpretación, y hay que modificar la Constitución. La situación actual del derecho de sufragio de los inmigrantes responde a este criterio de forma paradigmática, porque se ha producido un cambio sustancial de la realidad social que ocasiona la inadaptación de las normas.

Existen pocas dudas sobre la dimensión del cambio realizado en la inmigración de España desde que se elaboró la Constitución, hace treinta años. Entonces existía una fuerte emigración española en el exterior mientras que la inmigración extranjera en España era casi inexistente, y hoy la primera ha disminuido muy notablemente y la segunda ha crecido hasta ser aproximadamente el 10% del total de la población.

La norma constitucional en este ámbito es bastante clara, porque el artículo 13.2 CE indica que solamente los españoles son titulares del derecho de sufragio, salvo la posible excepción para las elecciones locales, atendiendo a criterios de reciprocidad. Ya se han visto las ventajas y los inconvenientes de esta excepción y hemos concluido que vale la pena establecer convenios que permitan el voto a corto plazo a los extranjeros con unos años de residencia, pero siendo conscientes de los peligros de esta vía excepcional permitida por la Constitución: diferencia entre nacionalidades; restricción a provenientes de algunos países que no tienen elecciones democráticas; cierta precariedad del derecho, etc. y en definitiva débil configuración de un supuesto, el sufragio en las elecciones municipales, que merece ser un derecho fundamental de las personas inmigradas con varios años de residencia en España.

Se dan pues las condiciones para realizar una reforma constitucional y, aunque parece que estas reformas resultan muy difíciles en España, debemos tener presente que justamente en este artículo 13 de la Constitución se llevó a cabo en 1992 la única reforma constitucional hasta ahora realizada (para incorporar “y pasivo” al derecho de sufragio de los comunitarios), sin ninguna dificultad especial.

La reforma constitucional consistiría en la simple supresión de la exigencia de reciprocidad, de modo que los extranjeros puedan votar en las elecciones municipales de acuerdo con las condiciones que establezca la ley electoral.

Esta opción es más coherente con la idea de democracia que contiene la Constitución española. Es posible reflexionar sobre el derecho de sufragio del inmigrante con larga residencia en nuestro país desde una doble vertiente, el derecho de los extranjeros y el principio democrático. Primero, el reconocimiento del derecho de los extranjeros se impone desde una perspectiva tanto moral como funcional. Moral porque el extranjero que lleva años viviendo en el país forma parte de la sociedad (aunque se le excluye de la dimensión institucional de la misma) y funcional porque resulta muy difícil la integración social que propone la ley, ya que sin derecho de voto será siempre un ciudadano de segunda categoría. Segundo, desde el enfoque del principio democrático, el reconocimiento del derecho de voto aumenta la legitimidad de las leyes y de las políticas gubernamentales que, sin la participación de todos los sectores, no representan los diferentes intereses existentes en la sociedad.

Por otra parte no existen alternativas o vías intermedias al derecho de sufragio, como a veces se ha defendido a través de la naturalización o la creación de consejos consultivos.

La naturalización o adquisición de la nacionalidad ha sido la solución clásica que han dado quienes se oponen al reconocimiento del derecho de sufragio para los extranjeros, pero realmente no sirve como alternativa. Es verdad que la nacionalidad y el derecho de voto de los extranjeros funcionan como una especie de vasos comunicantes, porque la negación del sufragio resulta un problema mayor o menor según el número de extranjeros residentes y, por tanto, la regulación de la nacionalidad que existe en cada país constituye un factor estrechamente conectado con los derechos de los inmigrantes. Si la naturalización es fácil e impulsa la adquisición de la nacionalidad por muchos extranjeros, el sufragio será

menos necesario, y lo será más si la vía de la naturalización está muy cerrada.

Pero siendo importante la incidencia de la nacionalidad, no puede considerarse como vía única porque el proceso de naturalización presenta su propia problemática en cada país, y en muchos se exige la renuncia a la nacionalidad, lo que parece que es un obstáculo especialmente duro para los inmigrantes de primera generación.

En todo caso, considerar que la naturalización resuelve el problema equivaldría a decir que la mayoría de los inmigrantes se ha nacionalizado, lo que requiere un examen concreto país por país. En Bélgica se liberalizó el acceso a la nacionalidad en el año 2000 para evitar el debate sobre el voto de los extranjeros, pero no se consiguió el objetivo y finalmente el derecho de sufragio se abordó en la difícil reforma de 2004.

Los consejos consultivos de extranjeros, y otras instancias parecidas de participación, pueden desempeñar, entre otras funciones, la representación-participación de los extranjeros, actuando como sucedáneo del derecho de sufragio. Así, en todos los países europeos con inmigración las asociaciones de extranjeros han propiciado la aparición de consejos municipales, destacando ya en los años sesenta las ciudades de Bélgica y Holanda. Después han seguido los consejos de extranjeros de los *länder*, cantones y comunidades autónomas, con variación en su composición y funciones, pero esencialmente integrando a representantes de las asociaciones de extranjeros y con funciones consultivas y de propuesta. También desde los años setenta aparecieron los consejos nacionales, igualmente de carácter consultivo, en Bélgica, Suecia y los Países Bajos en primer lugar y después en casi todos los países.

Pero todo este fenómeno asociativo y representativo ¿puede sustituir al derecho de voto? Parece que la respuesta debe ser negativa, tanto por razones teórico-democráticas como funcionales, ya que a menudo la mayor dificultad del fenómeno asociativo es el desconocimiento de la verdadera legitimidad y representación de las concretas asociacio-

nes, que sólo revela el voto, pero, sobre todo, el derecho individual de sufragio constituye en sí mismo un elemento esencial de la democracia que no admite sucedáneos.

La reforma constitucional del artículo 13.2 podría ser muy sencilla y consistir en la supresión de la expresión “atendiendo a criterios de reciprocidad” de manera que el artículo quedara así: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales” Las condiciones para la participación (tiempo de residencia, inscripción en el censo, etc.) serían fijadas por la ley electoral, de manera que la remisión a los tratados resultaría un poco superflua (y también podría suprimirse).

En todo caso, la reforma seguiría el procedimiento previsto en el artículo 167 de la Constitución, que requiere una aprobación por tres quintos de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales, o si no, dos tercios del Congreso y mayoría absoluta del Senado. Sólo será preciso referéndum de ratificación si lo solicita una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. En otras palabras, la reforma constitucional requiere la voluntad política de los dos partidos mayoritarios de las Cortes Generales.

En esta reforma, queda bastante claro que el procedimiento es el citado (y no el más difícil del artículo 168 CE) porque así lo manifestó expresamente el Tribunal Constitucional en la Declaración 1/1992, aprobada con ocasión de la ratificación por España del Tratado de Maastricht y que significó la incorporación del sufragio pasivo al artículo 13.2 de la Constitución. El razonamiento que entonces utilizó el Tribunal Constitucional fue que la extensión del derecho de voto de los extranjeros encuentra su regulación sólo en el artículo 13.2 CE y, por tanto, corresponde la vía de reforma del artículo 167 de la Constitución. Sería diferente si la reforma afectara al artículo 23 (derecho de sufragio) o al 1.2 CE (soberanía popular), porque ambos exigirían la reforma constitucional por el procedimiento agravado del 168 CE, pero el Tribunal dice que no es así.

Estos son los términos del debate para el derecho de sufragio de los inmigrante en España, y, por tanto lo mejor es acabar aquí este artículo, pero desde la mera reflexión podría irse mucho más lejos Cabe plantearse por qué reducir el voto del extranjero sólo a las elecciones locales. Desde la perspectiva del interés de las personas inmigradas puede ser tan importante participar en las decisiones de los parlamentos autonómicos y en las Cortes Generales como en las locales, o quizás más. En las comunidades autónomas se deciden las políticas de educación, sanidad, trabajo, etc. mientras que en el Estado se aprueba la ley de extranjería y se deciden cuestiones que resultan esenciales para la población inmigrante.

Los defensores de mantener el sufragio de los extranjeros reducido al ámbito local utilizan otra perspectiva, que suele exponerse diciendo que los ayuntamientos son una instancia administrativa mientras que las Cortes ejercen el poder político soberano que sólo corresponde al pueblo, del que no forman parte los extranjeros. El propio Tribunal Constitucional utilizó este argumento discutible en la Declaración 1/1992 citada, como si la soberanía residiera en los electores de las Cortes o si el concepto de pueblo no dependiera de las propias normas. No es el momento de entrar en este debate, y además el horizonte constitucional que tenemos a la vista se reduce a las elecciones municipales.

---

## BIBLIOGRAFÍA

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. "El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales". *Revista Espanyola de Dret Constitucional*. No. 34, 1992.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. *Trabajos parlamentarios*. Cortes Generales 4 vols., 1980.

DÍEZ, Laura. "La incorporación de la participación política de los inmigrantes al ordenamiento jurídico español". *Derechos y Libertades*. No. 18. P. 125 y ss.

CORSI, Cecilia. *Lo Stato e lo straniero*. Milán: CEDAM, 2001.

HAILBRONNER, Kay. "Alemania". En AJA, Eliseo; DÍEZ, Laura (coord.) *La regulación de la inmigración en Europa*. Barcelona: Fundació la Caixa, Colección Estudios Sociales. No. 17, 2005.

LAYTON-HENRY, Z. *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*. Londres: Sage, 1990.

MASSÓ GARROTE, Marcos. *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional*. Madrid: Ed. Colex, 1997.

*POLITICAL AND SOCIAL participation of immigrants through consultative bodies*. Estrasburgo: Council of Europe, 1999.

PRESNO LINERA, M.A. *El derecho de voto*, Madrid: Tecnos. 2003.

RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, Juan. *Los derechos políticos de los extranjeros*. Madrid: Ed. Civitas, 1997.

SANTAOLAYA, Pablo; DIAZ CREGO, María. *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de Derecho Comparado*. Madrid: Ed. CEPC. Colección Cuadernos y Debates. No. 183, 2008.

SANTAOLAYA, Pablo; REVENGA, Miguel. *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Madrid: CEPC. Colección Foro. No. 13, 2007.

SOLANES, Ángeles. "La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate". *Derechos y Libertades*. No. 18. P. 67 y ss.

*THE PARTICIPATION of foreign residents in public life at local level: consultative bodies*. Estrasburgo: Council of Europe, 2003.

WALDRAUCH, Harald. "Electoral Rights for foreign nationals: a comparative overview". *Paper for Citizens, non-citizens and voting Rights in Europe*, University of Edimburgh, 2005.

**M<sup>a</sup> Asunción Asín Cabrera**

Profesora titular de Derecho Internacional Privado de la Universidad de La Laguna

# TRATADOS INTERNACIONALES RECIENTES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN CONCLUIDOS CON PAÍSES DE ÁFRICA OCCIDENTAL

1. Introducción.
2. La cooperación internacional como mecanismo de ordenación de los flujos migratorios.
3. Los Acuerdos marco de cooperación en materia de inmigración concluidos por España con países de África Occidental.
  - Admisión de trabajadores.
  - Retorno voluntario de personas.
  - Integración de los residentes.
  - Migración y desarrollo.
  - Cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos.
  - Readmisión de personas.
4. Observaciones finales.

España por su posición de frontera sur de la Unión Europea se ha

## 1. INTRODUCCIÓN

convertido no sólo en un país de destino de flujos migratorios extracomunitarios, sino también en un país de tránsito de emigrantes a otros estados europeos comunitarios.

Actualmente, uno de los flujos de inmigrantes de mayor impacto social y mediático por su dimensión más trágica de pérdidas de vidas humanas es el procedente del continente africano, y en particular de los estados subsaharianos, que arriba a las costas españolas y a las de otros países europeos, como Italia (Lampedusa), Grecia (islas orientales), Malta o Chipre, a través de frágiles embarcaciones marítimas. Estos flujos alcanzaron su punto más álgido en el año 2006 con la denominada “crisis de los cayucos” (Kohnert, 2007; López Sala, 2007).

A pesar de que la afluencia de inmigrantes de origen subsahariano representa una parte minoritaria de la población extranjera que se encuentra en situación irregular en nuestro país, la intensificación de estos flujos ha reorientado la política migratoria española actual, desplazándose por primera vez en su historia reciente las prioridades de la política exterior hacia los países de África Occidental. Especialmente razones de índole económico, político, de

cooperación al desarrollo y migratorias “avalan esta nueva mirada que España tiende hacia un continente que constituye la frontera sur de nuestro país y, por consiguiente, también de Europa” (Moratinos, 2006).

Este giro de la acción exterior española hacia los países de África Occidental se contempla expresamente en el Plan de Acción para África Subsahariana, aprobado por el Gobierno español en el año 2006 y más comúnmente denominado Plan África.<sup>1</sup>

## EL PLAN ÁFRICA MARCA UN ANTES Y UN DESPUÉS EN LA REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA ESPAÑOLA CON LOS PAÍSES DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

El Plan África marca un antes y un después en la reorientación de la política migratoria española con los países de África Subsahariana. Con el objetivo de dar una respuesta adecuada a la gestión de los flujos migratorios provenientes de África, el Estado español parte de la necesidad de adoptar un enfoque global e integral del fenómeno migratorio, según el cual la lucha contra la inmigración ilegal debe ir acompañada de un impulso de la contratación legal de trabajadores a través de la facilitación de los mecanismos de contratación en origen, de la aplicación de políticas activas de integración y del fomento de acciones de cooperación al desarrollo. Este tratamiento del fenómeno migratorio se manifiesta fundamentalmente en las líneas de actuación desarrolladas en el plano bilateral internacional y se concretan en el contenido de los Acuerdos marco de cooperación inmigratoria o de “nueva generación” concluidos con Gambia (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 2006) y Guinea el 9 de octubre de 2006 (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2007 y corrección de erratas, BOE núm. 80, de 3 de abril de 2007), con Cabo Verde el 20 de marzo de 2007

<sup>1</sup> *Plan África 2006-2008*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Comunicación Exterior, junio de 2006.

(BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2008), con Malí el 23 de enero de 2007 (BOE núm. 35, de 4 de junio de 2008) y con Níger el 10 de mayo de 2008 (BOE núm. 160, de 3 de julio de 2008), objetos de análisis del presente estudio.

## 2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO MECANISMO DE ORDENACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

El establecimiento de mecanismos de cooperación internacional para la ordenación de flujos migratorios no es una cuestión novedosa, pero, desde un primer momento, ha sido un factor clave para su gestión por las connotaciones internacionales que las migraciones conllevan.

En la actualidad, la percepción cada vez más generalizada por parte de los estados y de las organizaciones internacionales del fenómeno de la emigración como una oportunidad de desarrollo, tanto para los países receptores como para los emisores de flujos migratorios, ha impulsado el establecimiento de nuevas líneas de acción destinadas a mejorar los efectos positivos de la migración sobre el desarrollo.

La consideración de que la migración es una responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino precisa de nuevos instrumentos y de un mayor grado de cooperación interno-estatal, bilateral, regional y multilateral.<sup>2</sup> Con la finalidad de tener en cuenta los intereses y las inquietudes de todos los Estados involucrados, la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales continúa siendo un marco jurídico apropiado para la adopción de reglas y principios de solución en una amplia variedad de materias, como la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos, los vínculos entre migración y desarrollo, la integración y el retorno voluntario de inmigrantes o la ordenación de migraciones laborales.

<sup>2</sup> Véase *World Economic and Social Survey 2004*. Department of Economic and Social Affairs. E/2004/75/Rev. 1/Add.1 ST/ESA/291/Add.1 United Nations, Nueva York, 2004, especialmente las páginas 189-208.

En el plano multilateral, además de los convenios internacionales celebrados bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o de las Naciones Unidas –entre los cuales cabe mencionar los Convenios sobre trabajadores migrantes de 1949 y de 1975 (núm. 97 y 143) y, muy especialmente, la Convención internacional de 18 de diciembre de 1990 sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares–, en la actualidad nos encontramos con sugerentes propuestas de negociación de futuros convenios multilaterales en materia migratoria. En particular, nos referimos a la posibilidad y a la utilidad de aplicar ciertas técnicas de cooperación internacional desarrolladas por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado a ciertos aspectos de las migraciones internacionales.

Aunque los trabajos de la Conferencia de La Haya no tienen un papel esencial en las políticas sobre migraciones internacionales, existen ciertas técnicas de derecho internacional privado, desarrolladas en el ámbito de la cooperación transfronteriza de autoridades administrativas y judiciales, especialmente en materia de protección de menores y adultos, que podrían aplicarse “de forma gradual y progresiva” a un número limitado de cuestiones migratorias precisas. Algunos ejemplos de cooperación internacional que podrían beneficiarse de la experiencia de la Conferencia de La Haya son: a) la cooperación interestatal en la puesta en marcha de programas de migración temporal ; b) la cooperación con vistas a garantizar la buena organización del retorno y la reintegración de migrantes, especialmente cuando el retorno resulta de un acuerdo entre los países de origen y los países de destino de los migrantes; c) la cooperación en la puesta en marcha y seguimiento de un sistema de acreditación y de regulación de los agentes o entidades intermediarias (agencias de empleo); y d) la cooperación con el objetivo de facilitar la transferencia de remesas enviadas por los migrantes a sus países de origen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Véase la Note établie par le Bureau Permanent de la Conférence de La Haye de Droit International Privé, *Quelques réflexions sur l'utilité d'appliquer certaines techniques de coopération internationale développées par la Conférence de La Haye de Droit International Privé à des questions de migration internationale*, Doc. prélim. n° 8, Mars/March 2006; Doc. prélim. n° 23, Mars/March 2007; Doc. prélim. n° 6, Mars/March 2008, Affaires Générales et Politique, Conférence de La Haye de Droit International Privé.

En el plano bilateral, concretamente España inició hace más de un década la firma de acuerdos bilaterales migratorios con diversos estados comunitarios y extracomunitarios. Marruecos fue el primer país africano con el que el Gobierno español suscribió, el 13 de febrero de 1992, un acuerdo relativo a la libre circulación de personas, tránsito y readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (BOE núm. 100 de 25 de abril de 1992 y corrección de erratas BOE núm. 130, de 30 de mayo de 1992). En la actualidad, la cooperación internacional a través de la celebración de acuerdos bilaterales de cooperación migratoria y de readmisión con países de África Occidental ocupa un lugar central en la política española de inmigración y, a su vez, se inscriben en el marco de la política desarrollada actualmente por la Unión Europea con terceros países. Como ha destacado G. Pinyol Jiménez “la inquietud de la Unión Europea por sus fronteras externas se ha centrado, en un primer momento, en garantizar la seguridad de sus límites marítimos y luchar contra los flujos de inmigración irregular procedentes de los territorios al este y al sur de sus fronteras, e inmediatamente después en intentar afrontar las causas últimas que generan los flujos migratorios, especialmente los de carácter irregular. En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (15 y 16 de diciembre de 2005), el Consejo estableció su *Enfoque global de las migraciones*, y presentó, anexo a las mismas su *Visión global de la emigración: actuaciones prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo*. Ambos documentos confirman que la Unión Europea reconoce la necesidad de dotar a las políticas de inmigración de una dimensión exterior coherente, a la vez que establece que tanto el Mediterráneo como África se han convertido en regiones prioritarias en este contexto” (Pinyol Jiménez, 2007: 88).

Paralelamente a la acción del derecho convencional internacional, y no menos importantes, son las acciones multilaterales de carácter internacional y no vinculantes propiciadas por los gobiernos, organismos internacionales y regionales y otras instancias internacionales para proceder a una gestión eficaz de las migraciones. Así entre otras iniciativas cabe citar el “Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos”,



adoptado en una reunión tripartita de expertos, que se reunió en Ginebra del 31 de octubre al 2 de octubre de 2005,<sup>4</sup> el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración internacional y el Desarrollo impulsado por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2006, el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (GFMD) cuya primera reunión tuvo lugar en Bruselas en julio de 2007<sup>5</sup> o la creación de un partenariado entre Europa y África como modelo de diálogo y cooperación en materia migratoria y desarrollo sostenible entre países de origen, tránsito y destino.

La iniciativa de la creación de este partenariado surgió en la Conferencia Ministerial Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo celebrada en Rabat durante los días 10 y 11 de julio de 2006 bajo el impulso de los gobiernos de España y Marruecos con el apoyo activo de Francia y la Comisión Europea. Esta conferencia vino a incorporar “un planteamiento novedoso de la cooperación en materia de gestión de flujos, ya que por primera vez en los países de origen, de tránsito y destino de la inmigración procedente de África Occidental y Central se reunían para constituir un partenariado que abordara todos los aspectos de la emigración sobre la base de la responsabilidad compartida y de íntima relación entre migración y desarrollo”.<sup>6</sup>

### 3. LOS ACUERDOS MARCO DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN CONCLUIDOS POR ESPAÑA CON PAÍSES DE ÁFRICA OCCIDENTAL

Desde un enfoque integral, global y equilibrado y desde la consideración del fenómeno inmigratorio como una oportunidad de desarrollo tanto para los países receptores como para los emisores de flujos migratorios, el Estado español ha

concluido formalmente acuerdos bilaterales marcos de cooperación en materia migratoria con cinco países africanos: la República de Gambia, la República de Guinea-Conakry, la República de Cabo Verde, la República de Malí y la República de Níger. Para ello, ha sido necesario el despliegue de una intensa actividad diplomática en África Occidental que ha conducido al refuerzo de la presencia política e institucional de España en el continente africano, tanto mediante la apertura de nuevas embajadas y consulados como por la creación de oficinas técnicas de cooperación, económicas o comerciales y agregadurías de Defensa y de Interior.<sup>7</sup>

Los cinco estados referidos, de conformidad con el Plan África, son países de interés prioritario y específicos para el Gobierno español y de estados Parte del Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo de Asociación entre los estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y de la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 y que entró en vigor para España el 1 de abril de 2003.<sup>8</sup> Este Acuerdo de Asociación, que representa una nueva fase en la cooperación entre los países ACP y la Unión Europea y cuyos objetivos principales son la “reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza, así como la integración progresiva de los estados de África, del Caribe y del Pacífico en la economía mundial, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible” (art. 1), abarca un amplio abanico de temas, incluida una disposición dedicada a la *cuestión de la emigración*.

El artículo 13 del Acuerdo de Cotonú contiene una serie de pautas encaminadas a reforzar el diálogo y la cooperación en materia de emigración en el marco de la Asociación ACP-UE, incluidas las relativas a la prevención y el control

<sup>4</sup> Véase *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2007.

<sup>5</sup> Véase Foro Global sobre Migración y Desarrollo, *Informe de la primera reunión del Foro Global sobre Migración y Desarrollo*, Bélgica, 9-11 de julio, 2007, Bruselas: Bruylant, 2008.

<sup>6</sup> Plan África, P. 74-76.

<sup>7</sup> Véanse entre otros el Real Decreto 1590/2006, de 22 de diciembre, por el que se crea la Misión Diplomática Permanente en Cabo Verde (BOE núm. 9, de 10 de enero de 2007); la Orden AEC/170/2006, de 12 de enero, por la que se crea la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional en la Misión Diplomática Permanente de España

de Cabo Verde (BOE núm. 29, de 3 de febrero de 2006); el Real Decreto 611/2006, de 19 de mayo, por el que se crea la Misión Diplomática Permanente de España en Malí (BOE núm. 129, de 31 de mayo de 2006); la Orden AEC/1563/2007, de 24 de mayo, por la que se crea una Oficina Consular, con categoría de Consulado General, en Dakar (BOE núm. 133, de 4 de junio de 2007); la Orden AEC/2333/2007, de 27 de julio, por la que se establece un régimen transitorio de competencia territorial de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional de las Misiones Diplomáticas Permanentes de España en la República de Senegal, en la República Islámica de Mauritania, en la República de Filipinas y en la República Árabe de Egipto (BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2007); y el Real Decreto 1202/2007, de 14 de septiembre, por el

de la inmigración ilegal. Específicamente, las letras *b)* y *c)* del apartado quinto de este precepto prevé la negociación de cláusulas de readmisión.

Centrándonos en el contenido de los Acuerdos marco de cooperación migratoria, la celebración de esta nueva categoría de instrumentos internacionales bilaterales supone un giro copernicano respecto al modelo de los primeros acuerdos suscritos por España con países del continente africano, como son los relativos a la *regulación y ordenación de flujos laborales*<sup>9</sup>, muy en particular, los celebrados monográficamente sobre la readmisión de personas en situación irregular.<sup>10</sup> A diferencia de estos últimos, los nuevos Acuerdos parten de la consideración de la gestión de la inmigración como una responsabilidad que debe ser compartida entre los países de origen, tránsito y destino de emigrantes y no pierden de vista los vínculos positivos y las sinergias que existen entre las políticas de emigración y desarrollo. Por consiguiente, la readmisión deja de ser “una herramienta aislada de la gestión de los flujos migratorios” (Fajardo del Castillo, 2006: 93).

Con una estructura y redacción cuasiidéntica, los Acuerdos marco de cooperación, con excepción del suscrito con la República de Malí, contienen dieciocho artículos comprendidos en ocho capítulos, precedidos de un preámbulo y finalizados con un anexo relativo al procedimiento y garantías para la readmisión de personas.

En el preámbulo de los mismos, entre otras consideraciones, se reafirma expresamente “el compromiso con los

principios e ideales de la Declaración de Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en lo que se refiere a los derechos de los emigrantes, *se reconoce que* las migraciones irregulares generan un vínculo vicioso de tráfico de personas, de explotación de trabajadores y de alarma social que debe ser combatido de manera eficaz y con pleno respeto de los derechos humanos y de la dignidad de las personal de los emigrantes y *se resuelve* abordar de manera integral, pragmática y cooperativa el fenómeno de las migraciones entre España y los Estados en cuestión, situando a los propios emigrantes en el eje de la acción bilateral en este campo”.

## LA MIGRACIÓN ES UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA ENTRE LOS PAÍSES DE ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO QUE PRECISA DE NUEVOS INSTRUMENTOS Y COOPERACIÓN INTERNO-ESTATAL, BILATERAL, REGIONAL Y MULTILATERAL

Desde el punto de vista de su aplicación y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de los instrumentos bilaterales mencionados, las disposiciones de estos Acuerdos, con excepción del celebrado con la República de Cabo Verde en el año 2007, se aplican provisionalmente. Así a título de ejemplo, el Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Níger, hecho en Niamey el 10 de mayo de 2008,

---

que se crea la Agregaduría de Defensa de la Misión Diplomática Permanente de España en la República Islámica de Mauritania (BOE núm. 233, de 28 de septiembre de 2007).

**8** Diario Oficial L 209 de 11 de agosto de 2005 y BOE núm. 82, de 6 abril de 2006. Véase también el Acuerdo interno entre los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, por el que se modifica el Acuerdo interno de 18 de septiembre de 2000 relativo a las medidas y los procedimientos que deben adoptarse para la aplicación del Acuerdo de Asociación ACP-UE, hecho en Luxemburgo el 10 de abril de 2006 (BOE núm. 160, de 3 de julio de 2008).

**9** Véanse la Aplicación provisional del Acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Madrid el 25 de julio de 2001 (BOE núm. 226, de 20 de septiembre de 2001), entrada en vigor del Acuerdo, el 1 de septiembre de 2005 (BOE núm. 114, de 13 de mayo de 2005); y la Aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la

---

República Islámica de Mauritania relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Nouakchott el 25 de julio de 2007 (BOE núm. 260 de 30 de octubre de 2007).

**10** Véanse el Acuerdo de 13 de febrero de 1992 entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (BOE núm. 100, de 25 de abril de 1992 y Corrección de erratas, BOE núm. 130, de 30 de mayo de 1992); el Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre libre circulación de personas, hecho en Argel el 31 de julio de 2002 (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2004); el Acuerdo entre el Reino de España y la República de Guinea-Bissau en materia de inmigración, hecho en Madrid el 7 de febrero de 2003 (BOE núm. 74, de 27 de marzo de 2003); y el Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003 (BOE núm. 185, de 4 de agosto de 2003).

se aplica con carácter provisional a partir del 9 de junio de 2008. Es decir, treinta días después de la fecha de su firma, según se establece en su artículo 17.2. Algo similar ocurre respecto a la aplicación de los otros acuerdos.

Con el objetivo de abordar de manera integral y equilibrada el fenómeno de la inmigración, los instrumentos bilaterales comprenden un conjunto global de medidas de desarrollo que se dividen en seis grandes líneas de actuación: 1) admisión de trabajadores; 2) retorno voluntario de personas; 3) integración de los residentes; 4) migración y desarrollo; 5) cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos; y 6) readmisión de personas.

### **Admisión de trabajadores**

Esta primera línea de actuación incluida en el Capítulo II de los Acuerdos, hace referencia al impulso de la “contratación legal de nacionales de la otra Parte contratante en su territorio, previo análisis de sus mercados de trabajo”.

**LA CELEBRACIÓN DE ESTA NUEVA CATEGORÍA DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES BILATERALES SUPONE UN GIRO COPERNICANO RESPECTO AL MODELO DE LOS PRIMEROS ACUERDOS SUSCRITOS POR ESPAÑA**

Sin lugar a dudas, una de las formas más eficaces de lucha contra la inmigración ilegal y de abordar el principal factor de empuje de la emigración internacional (el desempleo y la falta de perspectivas económicas) es la proporción de un empleo. A estos efectos, la promoción de sistemas de migración temporal mediante la admisión de trabajadores estacionales o temporeros y de sistemas de cuotas son mecanismos que merecen una valoración positiva en cuanto permiten reforzar la cooperación internacional y la lucha contra el empleo de inmigrantes irregulares. A este particular, hemos de señalar que expresamente, los Acuerdos prevén

la contratación en origen de nacionales de los países africanos en cuestión que no se hallen o residan en España en el marco del contingente anual de trabajadores extranjeros que en su caso apruebe el Gobierno español siempre que reúnan los requisitos establecidos para ello. A tales efectos, “con el deseo de impulsar el desarrollo de las relaciones bilaterales en el ámbito laboral y social, con el objetivo especial de establecer flujos migratorios y hacer posible la contratación en origen de trabajadores provenientes de la República de Senegal”, el Estado español ha procedido a la creación de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales en la Misión Diplomática Permanente de España en la República de Senegal mediante el Real Decreto 1542/2006, de 15 de diciembre (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 2006) y es previsible que de conformidad con los actuales Acuerdos suscritos con los países africanos, se creen nuevas consejerías de Trabajo. Con relación a Senegal hemos de precisar que España no ha concluido un Acuerdo formal de cooperación en materia de inmigración, pero si un Memorando de entendimiento con fecha de 24 de agosto de 2006 con importantes proyecciones en la práctica (Jiménez García, 2007: 411-412).

Ahora bien, para que los sistemas anteriormente referidos sean viables, es necesario que las legislaciones comunitaria y española arbitren procedimientos flexibles para la admisión tanto de trabajadores cualificados como de menor cualificación. Es decir, que las legislaciones ofrezcan permisos de corta duración flexibles, combinados con procesos de retorno y garantías para nuevas contrataciones en años sucesivos y muy en particular, que se facilite la expedición de visados de estancias de corta duración o de visados de estancia múltiple para los nacionales que necesiten viajar frecuentemente o para determinadas categorías de personas. Para ello, es preciso mejorar la organización de los servicios consulares de los estados en los países de origen y que se lleve a cabo un refuerzo de las instrucciones consulares para la expedición de este tipo de visados

Los Acuerdos marco de cooperación, conscientes de la importancia de la expedición de estos visados, establecen textualmente que “Cada Parte contratante proseguirá sus esfuerzos tendentes a facilitar, en el marco de la legislación

vigente, la expedición de visados de estancia múltiple a nacionales de la otra Parte contratante en los casos en que el solicitante del visado sea personal directivo u hombres de negocios, investigadores o científicos, profesores universitarios, artistas o intelectuales de reconocido prestigio, deportistas profesionales de alto nivel, que participen activamente en las relaciones económicas, sociales, científicas, universitarias, culturales y deportivas, entre otras; entre ambos países”.

### **Retorno voluntario de personas**

La segunda de las líneas de actuación contemplada en el Capítulo III de los Acuerdos marcos de cooperación incluye una serie de medidas encaminadas a la puesta en práctica de programas de retorno voluntario y asistido de inmigrantes nacionales de una Parte contratante que decidan regresar a su país de origen.

La expresión “retorno voluntario de personas” en modo alguno debe confundirse con el “retorno de personas que residen de forma ilegal en un Estado Miembro de la Unión Europea”. La primera de las categorías a la cual se le aplica las disposiciones incluidas en el Capítulo III de los Acuerdos hace referencia, como se indica en el *Libro Verde relativo a una política en materia de retorno de los residentes ilegales* (COM/2002/0175 final), “a la situación de las personas que residen legalmente en un país y que, tras un determinado tiempo, expresan su deseo de regresar a su país de origen. A menudo, este retorno conlleva dificultades, ya que estas personas carecen de medios financieros o lo han perdido todo en su país de origen o su retorno afectaría a sus posibilidades de regresar posteriormente al Estado Miembro de que se trata con el fin de residir de nuevo en él o para efectuar estancias más cortas con el fin de visitar a miembros de sus familias o amigos”.

Con la finalidad de facilitar e incentivar el retorno de los inmigrantes a sus países de origen y paliar las dificultades que éste conlleva, las Partes contratantes se comprometen en particular a: a) realizar planes de formación específicos; b) financiar los gastos de regreso de la persona acogida a pro-

gramas de retorno voluntario y asistido en lo relacionado con su transporte al país de origen; c) proveer de recursos para la atención y cuidado inmediato de los nacionales voluntariamente retornados en su llegada al país de origen; d) analizar la viabilidad de la implementación de líneas de microcrédito para la realización de actividades beneficiosas para proyectos de desarrollo económico y social; e) gestionar campañas de difusión de los programas de retorno voluntario y asistido, y f) cooperación para el desarrollo de capacidades para facilitar la reinserción de las personas retornadas.

Paralelamente a los compromisos bilaterales adquiridos por España en esta materia en virtud de los Acuerdos de cooperación suscritos con determinados países de África occidental, un hecho que sin duda puede contribuir favorablemente a la puesta en práctica de los programas de retorno voluntario con estos países es la anunciada implantación por el Gobierno español de un Plan de Retorno voluntario mediante un futuro Decreto Ley cuya aprobación está en principio prevista para septiembre de 2008. Como ha puesto de manifiesto, el ministro de Trabajo e Inmigración, el desarrollo de este Plan incluye “ayudas al traslado, acumulación del seguro de desempleo, apoyo mediante microcréditos, asesoramiento tanto en España como en el país de destino, así como orientación y apoyo en la integración en el país de destino”.<sup>11</sup>

### **Integración de los residentes**

Esta línea de actuación la encontramos incluida en el Capítulo IV de los Acuerdos. La integración de nacionales de terceros países residentes en España es un proceso de adaptación mutua entre las sociedades de acogida y los inmigrantes y un factor esencial para obtener plenos beneficios de la inmigración.

En la actualidad, la integración de los nacionales de terceros países que residen en los Estados Miembros de la

---

<sup>11</sup> Véanse las declaraciones del Sr. Celestino Corbacho, ministro de Trabajo e Inmigración acerca del Programa español de retorno voluntario. <http://www.tt.mtas.es/periodico/ministro/200805/MIN20080527.htm>

Unión Europea forma parte de un intenso debate y ha ido cobrando cada vez más importancia en los programas europeos durante estos últimos años.

En el ámbito comunitario, un referente esencial son los once Principios Básicos Comunes (PBC) para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, aprobados por el Consejo de Ministros de Asuntos de Justicia e Interior (JAI) el 19 de noviembre de 2004 y entre los cuales se incluyen como elementos clave del proceso de integración el respeto de los valores básicos de la Unión Europea, el empleo, el conocimiento de un idioma básico, la historia e instituciones de la sociedad de acogida o 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. Además de estos Principios, otros referentes no menos importantes son el Programa Común para la Integración presentada por la Comisión en septiembre de 2005 que establece un marco para la integración de nacionales de terceros países en la Unión Europea<sup>12</sup> y los Informes anuales sobre inmigración e integración elaborados por la Comisión en los cuales se analizan las medidas adoptadas en los Estados Miembros y se describen los avances que ayudan a evaluar y consolidar las medidas de integración.<sup>13</sup> Uno de los aspectos más relevantes del Programa Común son las propuestas de medidas concretas para poner en práctica los PBC, tanto en la Unión Europea como en los Estados Miembros. Así por citar un ejemplo, con relación al primero de los Principios Básicos Comunes según el cual “la integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados Miembros”, el Programa presentado por la

Comisión propone a los Estados Miembros “reforzar la capacidad de la sociedad de acogida para adaptarse a la diversidad a través de medidas de fomento de la integración dirigidas a la población de acogida. Elaborar programas nacionales para la aplicación de un enfoque bidireccional. Mejorar la comprensión y aceptación de la inmigración mediante campañas de sensibilización, exposiciones, manifestaciones interculturales, etc. Promover en la sociedad de acogida el conocimiento de las consecuencias de los programas de acogida y de admisión. Reforzar el papel del sector privado en la gestión de la diversidad. Promover la confianza y las buenas relaciones en los barrios, por ejemplo mediante iniciativas de bienvenida, acciones de patrocinio, etc. Cooperar con los medios de comunicación, por ejemplo mediante el establecimiento de códigos de conducta facultativos para los periodistas. Financiar acciones transnacionales, como campañas o manifestaciones interculturales destinadas a difundir información precisa y exacta sobre las culturas, las religiones y las contribuciones económicas y sociales de los inmigrantes. Financiar proyectos pilotos y estudios destinados a explorar nuevas formas de cooperación comunitaria en el ámbito de la admisión y la integración”.

Las disposiciones insertas en los Acuerdos marco de cooperación relativas a la puesta en práctica de medidas tendentes a la facilitación de la integración de los nacionales de una Parte contratante residentes en la otra, en la sociedad de acogida, son una expresión de los Principios Básicos Comunes sobre integración de la Unión Europea, y el objetivo de las mismas no es otro que la promoción de los derechos fundamentales de los inmigrantes, la ausencia de discriminación y la igualdad de oportunidades. Para ello se prevé, en particular, el desarrollo de programas de información y orientación en el territorio del país emisor para preparar la emigración, de programas de formación en materia de lengua y cultura del país de acogida, de programas de acogida en el territorio del país receptor que faciliten una rápida inserción sociolaboral de los nacionales del país emisor o el desarrollo de programas dirigidos a garantizar la igualdad de oportunidades de los nacionales del país emisor con los del país de acogida.

<sup>12</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones –Programa Común para la Integración– Marco para la Integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea (COM/2005/0389 final).

<sup>13</sup> El último informe publicado el 11 de septiembre de 2007 es el tercero y recoge lo acaecido hasta junio de 2007. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-Tercer Informe anual sobre inmigración e integración (COM/2007/0512 final).

## Migración y desarrollo

Un factor de primer orden y clave del éxito o fracaso de la aplicación en la práctica de los Acuerdos de cooperación son las líneas de actuación en migración y desarrollo previstas en el Capítulo V, ya que sin la cooperación con los países de origen para favorecer su desarrollo, difícilmente las medidas de lucha contra la inmigración irregular establecidas en los mismos pueden conducir a la eficacia deseada.

Actualmente, el análisis de las conexiones entre migraciones y desarrollo está generando *una nueva forma de observar las migraciones*. Como se señala en el Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, “el papel que desempeñan los migrantes en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en sus países de origen, al igual que su contribución a la prosperidad en los países de destino, debe ser reconocido y reforzado. Las migraciones internacionales deben convertirse en una parte integral de las estrategias nacionales, regionales y mundiales de desarrollo económico, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados”. El desafío de nuestro tiempo “consiste en formular políticas que multipliquen las ventajas de las migraciones en los países de origen, limitando sus consecuencias negativas”. Para alcanzar este objetivo, los países receptores han de reconocer que también son beneficiosas para ellos,<sup>14</sup> superando la visión según la cual las políticas migratorias han de definirse atendiendo exclusivamente a las necesidades y a los intereses de las sociedades de acogida de inmigrantes: la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos y dar satisfacción a las necesidades de nuestros mercados de trabajo.

<sup>14</sup> Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, octubre de 2005; <http://www.gcim.org/mm/File/Spanish.pdf>

<sup>15</sup> Véanse, en particular, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros I. Migración y desarrollo II. Informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y de solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para los proyectos

Desde esta perspectiva, la Unión Europea<sup>15</sup> y muy en particular el Estado español están llevando a cabo una actividad cada vez más centrada en las conexiones existentes entre migración y desarrollo, mediante la puesta en marcha de propuestas destinadas a mejorar el impacto de las remesas, la potenciación del papel de las organizaciones de las diásporas para el desarrollo o la promoción de políticas de inmigración circular y de asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros estados.

**PARA QUE LOS ACUERDOS DE CONTRATACIÓN EN ORIGEN SEAN VIABLES, LAS LEGISLACIONES COMUNITARIA Y ESPAÑOLA HAN DE SER FLEXIBLES Y ADMITIR TRABAJADORES CUALIFICADOS COMO DE MENOR CUALIFICACIÓN**

En el plano bilateral, a través de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de cooperación en materia migratoria suscritos con países africanos, se puede afirmar que el Gobierno español está realizando un intenso trabajo especialmente en tres ámbitos específicos: a) dentro del marco general de la lucha contra la pobreza, la adopción de estrategias para el desarrollo que tengan por objetivo el aumento de las capacidades económicas de las poblaciones más vulnerables, incluyendo programas de incentivo al arraigo encaminados a la generación de empleo y la creación de las adecuadas condiciones de vida en las zonas más empobrecidas; b) el apoyo y puesta en marcha de políticas públicas de migración para llevar a cabo una gestión ordenada y cooperativa de los flujos migratorios entre los países implicados de origen,

de asilo y migración en terceros países (COM/2002/0703 final); la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en desarrollo (COM/2005/0390 final); y el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo, SOC/268. Inmigración y cooperación para el desarrollo, Bruselas, 25 de octubre de 2007.

tránsito y destino, y c) la organización de las diásporas a través, entre otras, del fomento de las siguientes acciones: la articulación de la diáspora residente en España, facilitando su vinculación con las comunidades de origen; acciones dirigidas a la capacitación de los inmigrantes como agentes de desarrollo en sus regiones de origen, apoyando el potencial que en estos ámbitos tienen las migraciones circulares y temporales; y acciones destinadas a mejorar el impacto de las remesas sobre el desarrollo de las comunidades a las que van dirigidas. Para ello, las Partes contratantes “se comprometen a colaborar con las instituciones financieras de los dos países para que se reduzcan los costes de transacción y para adecuar el sistema financiero a la recepción y a la inversión productiva de las remesas mediante la promoción de entidades populares de ahorro y crédito que puedan prestar sus servicios de manera accesible, tanto geográfica como económicamente”.

**RESPECTO A ÁFRICA ESPAÑA ESTÁ REALIZANDO UN INTENSO TRABAJO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA, LA PUESTA EN MARCHA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIGRACIÓN Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS DIÁSPORAS**

**Cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos**

Con la finalidad de combatir y mitigar los flujos de inmigrantes irregulares y el tráfico de seres humanos, la cooperación judicial y policial internacional con las autoridades de los países de origen, de tránsito y destino de los inmigrantes irregulares ocupa un lugar prioritario en la política comunitaria y española actual de inmigración.

Los Acuerdos de cooperación en materia migratoria dedican el Capítulo VI a esta cuestión, comprometiéndose las Partes contratantes a asistirse mutuamente por lo que se refiere a: a) el intercambio de información entre autoridades compe-

tentes, sobre el tráfico de seres humanos; b) la provisión de asistencia técnica en materia de lucha contra la inmigración irregular; c) la organización de cursos de formación para personal consular y de inmigración; d) la cooperación para el refuerzo de los controles fronterizos; e) el apoyo técnico mutuo con el objeto de garantizar la seguridad de los documentos nacionales de identidad; f) el fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos; y g) la realización de campañas de sensibilización sobre los riesgos de la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos.

**Readmisión de personas**

Desde el punto de vista español y comunitario actual, la necesidad de impulsar la cooperación internacional con el fin de facilitar la readmisión de nacionales extracomunitarios que se encuentran en situación irregular en el territorio de un Estado Miembro de la Unión Europea por los países de origen o de tránsito continúa siendo un elemento clave de las políticas de inmigración.

La inserción de cláusulas sobre la Readmisión de personas en el Capítulo VII de los Acuerdos marco de cooperación, objeto de examen, con el objetivo de garantizar el “alejamiento efectivo” de los inmigrantes de países terceros en situación de irregularidad en una de las Partes contratantes constituye, sin duda alguna, una de las razones principales que ha motivado la conclusión de estos instrumentos bilaterales internacionales por parte del Estado español. A este respecto, hemos de subrayar que todos los Acuerdos asumen la obligación de readmitir a “cualquier persona que no tenga o haya dejado de tener derecho a entrar, permanecer o residir en el territorio de la Parte contratante requirente”, cuando se haya acreditado que la persona de que se trata es nacional de la Parte contratante requerida. No obstante, conforme ya expusimos en un anterior trabajo sobre la “Readmisión” en los Acuerdos suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano (Asín Cabrera, 2008), uno de los aspectos más positivos de los Acuerdos de *nueva generación* es el tratamiento que se dispensa a la “Readmisión de personas en situación irregular”,

al considerarlo como una medida más de prevención y de lucha contra la inmigración clandestina e ilegal. Y es que, como la propia Comisión Europea ha manifestado, el éxito de aplicación de estas cláusulas depende del *efecto palanca* de otras políticas complementarias que intervienen como *medios de persuasión o de incentivos*, y, muy en particular, de la apuesta por la realización de líneas de actuación que favorezcan la cooperación al desarrollo de los Estados de origen o de tránsito de inmigrantes.

#### 4. OBSERVACIONES FINALES

1. Las migraciones son un fenómeno transnacional que exige la cooperación de los estados en los ámbitos subregional, regional y mundial. En modo alguno, se trata de un fenómeno nuevo, pero en los últimos años ha adquirido un impulso renovado, alentada por la globalización y las diferencias en los niveles de desarrollo y bienestar entre unas zonas y otras del planeta.

2. La potenciación de mecanismos de cooperación internacional a través de instrumentos bilaterales y multilaterales, así como la implementación de fórmulas creativas para abordar la complejidad de los flujos migratorios, es necesaria para el establecimiento de un marco de reglas y principios que atiendan los intereses de todos los sectores y de los estados involucrados. En este sentido, un hecho que merece a priori una valoración positiva es la labor que actualmente están desarrollando las organizaciones e instituciones internacionales que trabajan en el ámbito de las migraciones internacionales. Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto en foros internacionales, esta proliferación de acciones internacionales necesita de una mayor coordinación entre ellas. Esta situación, que resulta en parte del comportamiento competitivo que caracteriza a las relaciones entre instituciones, se debe también a la falta de coherencia nacional en los estados. Por ello, es importante que se tomen medidas para formular y alcanzar unos objetivos comunes.

3. El refuerzo de la lucha contra la inmigración clandestina e irregular mediante el incremento de la cooperación internacional y la acción concertada constituye uno de los obje-

tivos claves de las políticas migratorias europeas y española actuales.

En contraste con anteriores etapas, el Estado español ha incorporado al continente africano y en particular a los estados de África Subsahariana en sus prioridades de política exterior, intensificando sus esfuerzos de cooperación en una triple dimensión que se complementan entre sí: a) *interna*, mediante la canalización adecuada de flujos de mano de obra extranjera, la integración de los inmigrantes y el refuerzo de medidas de control de fronteras; b) *bilateral*, mediante la conclusión de acuerdos marco de cooperación migratoria y c) *multilateral*, mediante la promoción de iniciativas como la Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo celebrada en Rabat en el año 2006 y, muy especialmente, mediante el impulso y la participación directa en las políticas de la Unión Europea en África.

4. Con el objetivo de dar una respuesta adecuada a los flujos migratorios procedentes de África Occidental, el Estado español consciente de que migración y desarrollo son procesos interdependientes y estrechamente vinculados entre sí, parte de la consideración de que una gestión ordenada de las migraciones debe realizarse desde la responsabilidad compartida y la cooperación de los países de origen, tránsito y destino. Este enfoque se concreta en las líneas de actuación establecidas en el contenido de los Acuerdos marco de cooperación migratoria, los cuales como señalamos en este estudio, marcan un antes y un después respecto al modelo de los primeros instrumentos bilaterales suscritos por España con países del continente africano y muy especialmente los centrados exclusivamente en la readmisión de personas en situación irregular.

---

#### BIBLIOGRAFÍA

ASÍN CABRERA, M<sup>a</sup> A. "Los Acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular", pendiente de su publicación en la *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. No. 10, julio-diciembre de 2008.



FAJARDO DEL CASTILLO, T. "Los Acuerdos de readmisión de los inmigrantes en situación irregular celebrados por España". En: ALDECOA LUZÁRRAGA, F, y J. M. SOBRINO HEREDIA (eds.) *Migraciones y Desarrollo*. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006. Madrid: Marcial Pons, 2007. P. 87-102.

JIMÉNEZ GARCÍA, F. "La práctica convencional de readmisión forzada en la política migratoria de la Unión Europea: del maximalismo de los Consejos Europeos al minimalismo de los Acuerdos". En: ALDECOA LUZÁRRAGA, F, y J. M. SOBRINO HEREDIA (eds.) *Migraciones y Desarrollo*. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006. Madrid: Marcial Pons, 2007. P. 407-432.

KOHNERT, D. "African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions". *GIGA WP* No. 49 (mayo de 2007).

LÓPEZ SALA, A. "Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones. El caso del archipiélago canario". En: AJA, E. y J. ARANGO (eds.) *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona, 2007. P. 226-244.

MORATINOS, M. Á. "España: una nueva política exterior hacia África". *Política Exterior*. No. 111 (mayo-junio de 2006). P. 57-63.

PINYOL JIMÉNEZ, G. "España en la construcción del escenario euroafricano de migraciones". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 79-80 (diciembre de 2007). P. 85-105.

**José Ignacio Pérez Infante**

Profesor asociado de la Universidad Carlos III de Madrid

# LA INMIGRACIÓN Y EL EMPLEO DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA

1. La evolución de la inmigración en España.
2. Los permisos de trabajo y la afiliación de extranjeros a la Seguridad Social.
3. La importancia de los trabajadores extranjeros en el mercado de trabajo español: especial referencia a la tasa de actividad.

Una de las transformaciones más radicales y relevantes que se ha producido en la sociedad española ha sido pasar de ser emigratoria neta, exportadora de mano de obra durante muchos años, principalmente desde el último tercio del siglo XIX hasta los inicios de la década de los setenta del siglo XX, a ser inmigratoria neta y, por lo tanto, importadora de mano de obra.

## 1. LA EVOLUCIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

La crisis económica de los setenta, que en Europa, destino principal de la emigración española desde finales de la década de los cincuenta del pasado siglo, se inició a partir de 1973, cortó bruscamente el flujo de emigrantes españoles y dio comienzo a un importante retorno a España de antiguos emigrantes. Por su parte, a finales de los ochenta empieza a producirse un flujo de entrada de inmigrantes a España.<sup>1</sup>

En relación con otros países europeos, el fenómeno migratorio en España se va a caracterizar por el retraso –en la década de los sesenta y principios de la de los setenta,

---

<sup>1</sup> Los cambios en el proceso migratorio en España se recogen en el capítulo I, “La población en España”, de INE (2003a) y en el capítulo 5, “Migraciones”, de INE (2003b).

CUADRO 1. Evolución de inmigrantes y extranjeros residentes en España				
	INMIGRANTES EXTRANJEROS. (FLUJO ANUAL) <sup>a</sup>	EXTRANJEROS RESIDENTES LEGALES <sup>b</sup>		PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXTRANJERO S/ TOTAL POBLACIÓN <sup>c</sup>
		EXTRANJEROS EMPADRONADOS <sup>c</sup>	EXTRANJEROS EMPADRONADOS <sup>c</sup>	
1985	6.176		-	-
1986	4.334		-	-
1987	5.275	334.800	-	-
1988	9.650	360.000	-	-
1989	14.417	398.100	-	-
1990	13.730	407.600	-	-
1991	10.553	360.700	-	-
1992	18.219	393.100	-	-
1993	15.361	430.400	-	-
1994	18.551	461.400	-	-
1995	19.539	499.800	-	-
1996	16.686	539.800	-	-
1997	35.616	609.800	637.100	1,6
1998	57.195	719.600	749.000	1,9
1999	99.122	801.300	923.900	2,3
2000	330.881	895.700	1.370.700	3,3
2001	394.048	1.109.100	1.977.800	4,7
2002	442.085	1.324.000	2.664.200	6,2
2003	429.524	1.647.000	3.034.300	7,0
2004	645.844	1.977.300	3.730.600	8,5
2005	682.711	2.738.900	4.144.200	9,3
2006	802.971	3.021.800	4.519.600	10,0
2007	-	3.979.000	5.220.600 <sup>d</sup>	11,3 <sup>d</sup>
2008	-	4.192.800 <sup>e</sup>	-	-

a Flujo anual de inmigrantes extranjeros procedentes del exterior, obtenido de la EVR. b Residentes con autorización legal al 31 de diciembre de cada año, salvo el dato de 2008 que se refiere al 31 de marzo. c Residentes empadronados (con o sin autorización legal de residencia) al uno de enero del año siguiente. d Dato provisional referido al uno de enero de 2008. e Dato referido al 31 de marzo.

Fuente: INE, EVR y Padrón Continuo de Población, y Ministerio de Trabajo e Inmigración, Autorizaciones de residencia legal de extranjeros.

la mayoría de la emigración española se dirigía, precisamente, a esos países europeos– y por la intensidad de su crecimiento, especialmente a partir de 1997.

Con las cifras de flujo anual de inmigrantes extranjeros procedentes del extranjero, que se obtienen de la EVR, se observa como no es hasta 1989 cuando se supera la cifra

de 10.000. Desde ese último año hasta 1996, el número anual de inmigrantes que entran en España se sitúa, con una evolución creciente, entre 10.000 y 20.000, y es a partir de 1997 cuando el flujo anual, que ya sobrepasa la cifra de 35.000, se incrementa casi continuamente: unos 60.000 en 1998, prácticamente 100.000 en 1999, más de 300.000 en 2000, casi 650.000 en 2004 y más de 800.000

en 2006, cifra que multiplica por 130 veces la de 1985. Se pasa, así, de una tasa anual de crecimiento acumulativo del 9,5% en el período 1986-1996 a otra tasa anual del 47,3%, casi 5 veces más, en el período 1997-2006 (cuadro 1).

En número de personas, el mayor incremento, superior a 230.000, se produce en 2000, debido, en gran parte, a que las cifras de EVR, obtenidas a partir del Padrón Municipal de Población, están recogiendo el importante número de inscripciones nuevas que se producen en 2000 como consecuencia de la obligación establecida en enero de ese año para que los extranjeros (regulares o irregulares) puedan acogerse a determinados beneficios sociales (como educación o sanidad). También en 2004 se produce un incremento superior a 200.000 extranjeros, como consecuencia del importante aumento de irregulares que, probablemente, como luego se señala, se produjo en ese año.<sup>2</sup>

Este fuerte incremento de la inmigración se produce también con cifras de stocks, en concreto con la de residentes legales en España. El número de estas personas a finales del año, que está condicionado por la existencia o no de procesos extraordinarios de regularización de extranjeros, sólo superó la cifra de medio millón en 1996. A partir de ese año el avance es cada vez mayor, superando el millón en 2001, acercándose a dos millones en 2004, y a cuatro millones en 2007. Con las últimas cifras disponibles, las del 31 de marzo de 2008, el número de extranjeros con autorización para residir en España es de casi 4.200.000 (cuadro 1).

El incremento anual no llegaba a 50.000 hasta 1996, se situó entre 1998 y 2000 en torno a 100.000, superó la cifra de 200.000 en 2001, 2002 y 2006, la de 300.000 en 2003 y 2004, la de 700.000 en 2005 y casi el millón en 2007. Si se utilizan los crecimientos relativos, éstos superan el 10% a partir de 1997 y el 20% en casi todos los años desde 2001, con la excepción más clara en 2006, año en el que el incremento apenas supera el 10%.

---

<sup>2</sup> El Padrón y, por lo tanto, la EVR, cuyos datos proceden de las altas y bajas del Padrón, incluyen tanto a extranjeros regulares como a irregulares.

De los datos del cuadro 2 se deriva que los mayores incrementos relativos de las autorizaciones legales se producen por ese orden, en 2005, 2007 y 2002. El fuerte incremento de 2005, en cifras absolutas 761.600, se explica por la regularización extraordinaria de casi 600.000 extranjeros hasta entonces irregulares (576.455), y el de 2002 (213.400), también por la regularización extraordinaria de ese año de una cifra incluso superior de extranjeros, 289.044.<sup>3</sup>

El otro año con un fuerte incremento de extranjeros autorizados (957.200), equivalente al 31,7%, fue 2007. Desde el 2 de abril de 2007 se obligó a la inscripción en el Registro Central de Extranjeros y, en consecuencia, a obtener el certificado de residencia a los ciudadanos comunitarios y de otros países (Espacio Económico Europeo y Suiza), lo que con anterioridad a esa fecha no era necesario. Esta obligación explica el fuerte aumento de autorizaciones de residencia en 2007.

Por otra parte, 2006 es un año de incremento mucho más moderado que 2005 y 2007 al no estar condicionado por ningún proceso de regularización extraordinaria ni por ningún cambio administrativo ni estadístico. En cifras absolutas el aumento de autorizaciones en 2006 no es muy diferente al de los dos años anteriores, pero, en cambio, en cifras relativas el avance en el año es el más bajo desde 1997, lo que podría explicarse por la caducidad de algunos de los permisos de residencia concedidos en virtud de la regularización del año anterior.<sup>4</sup>

Por último, con los resultados del Padrón Continuo Municipal de Población, el número de inmigrantes residentes en España, que era sólo de 637.100 el 1 de enero de 1998, y que representaba únicamente el 1,6% del total de la

---

<sup>3</sup> Tanto en 2000 como en 2001 (en los dos años se produjeron procesos extraordinarios de regularización de extranjeros) los aumentos de autorizaciones legales (94.400 y 213.400) fueron inferiores al número de extranjeros regularizados (153.465 y 289.044), lo que supone que las bajas superaran en ambos casos a las altas por la regularización extraordinaria, esto podría explicarse porque la autorización de algunas de las personas regularizadas en esos años caducó antes de finalizar el año.

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado de la evolución más reciente y de las características de los residentes autorizados puede consultarse Pajares (2007a y 2008), Ministerio de Trabajo e Inmigración (2008a: cap. I.; 2008b y 2008c). Para el análisis de los resultados de la regularización extraordinaria de 2005, puede verse Pajares (2007b: 212-225).

población residente, crece a un ritmo muy elevado, alcanzando prácticamente la cifra de dos millones, a principios de 2002 (el 4,7% de la población), superando la de los tres millones en las mismas fechas de 2004 (el 7%), la de cuatro millones el 1 de enero de 2006 (el 9,3%) y la de cinco millones doscientos mil con las cifras provisionales del 1 de enero de 2008, hasta representar la población extranjera empadronada el 11,3% del total de la población residente. Un año antes, el 1 de enero de 2007, con cifras ya definitivas del Padrón, el porcentaje de extranjeros empadronados ascendía al 10% (cuadro 1).

Con las cifras más recientes el porcentaje de extranjeros sobre el total de la población residente en España era superior al

**CUADRO 2. Aumentos anuales de los extranjeros residentes legales en España**

Años		EN %
1988	25.200	7,5
1989	38.100	10,6
1990	8.500	2,3
1991	-36.900	-11,5
1992	32.400	9,0
1993	37.300	9,5
1994	31.000	7,2
1995	38.400	8,3
1996	40.000	7,9
1997	70.000	13,1
1998	109.800	18,0
1999	81.700	11,,4
2000	94.400	11,8
2001	213.400	28,8
2002	214.900	19,4
2003	323.000	24,4
2004	330.300	20,1
2005	761.600	38,5
2006	282.900	10,3
2007	957.200	31,7

Fuente: calculado a partir del Ministerio de Trabajo en Inmigración.

de países tradicionalmente con un elevado porcentaje de inmigrantes, como Francia, Países Bajos y Reino Unido, y cercano a países con una elevada proporción de extranjeros, en torno al 12-13%, como Austria, Alemania, Suecia y Estados Unidos, aunque todavía inferior a países con porcentajes de extranjeros más elevados, como Australia, Canadá, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Suiza, que en 2004 alcanzaban valores (según estimaciones de la OCDE) del 23,6%, 18%, 33,1%, 18,8% y 23,5%, respectivamente (OCDE, 2007: 438-439).

Las variaciones de la población empadronada, relativamente moderadas hasta 1999, comienzan a elevarse en 2000, como consecuencia de que la modificación de la Ley de Extranjería de enero de 2000 establece la obligación de empadronamiento para que la población extranjera, aunque sea irregular, sin autorización legal de residencia, pueda beneficiarse de determinados beneficios sociales, establecidos con carácter general para la población residente, como es el caso de la sanidad y la educación. Por lo tanto, a partir de 2000 la población crece mucho más intensamente que en los años anteriores, y se alcanza el mayor aumento, prácticamente setecientos mil extranjeros, a lo largo de 2004 (diferencia entre los padrones del 1 de enero de 2005 y 2004) (cuadro 3).

En 2005 y 2006 los incrementos de la población empadronada son muy inferiores como consecuencia de la aplicación, a partir de diciembre del primer año, de la obligación que la población no comunitaria y asimilada no permanente tiene de renovar la inscripción en el Padrón cada dos años y la consiguiente baja por caducidad en el caso de la no renovación.<sup>5</sup> El repunte en el incremento en 2007 puede explicarse por el carácter provisional del Padrón del 1 de enero de 2008.

En el cuadro 3 se recoge las diferencias entre los residentes extranjeros empadronados y los autorizados legalmente. Esta diferencia, que era muy baja hasta 1999, comienza a registrar unos valores muy elevados a partir de 2000, como consecuencia de la obligación de estar empadrona-

<sup>5</sup> Un análisis de los efectos de la caducidad del Padrón, así como las características demográficas de las personas extranjeras empadronadas, se realiza en Domingo i Valls y Recaño Valverde (2007).

**CUADRO 3. Evolución de las variaciones de la población empadronada y diferencias entre la población empadronada y la residente legal**

	VARIACIÓN POBLACIÓN EMPADRONADA		DIFERENCIA ENTRE LA POBLACIÓN EMPADRONADA Y LA DE LOS RESIDENTES LEGALES
		En %.	
1997	-	-	27.300
1998	111.900	17,6	29.400
1999	174.900	23,2	122.600
2000	446.800	48,4	475.000
2001	607.100	44,3	868.700
2002	686.400	34,7	1.340.200
2003	370.100	13,5	1.387.300
2004	696.300	22,9	1.753.300
2005	413.600	11,1	1.765.300
2006	375.400	9,1	1.497.800
2007 <sup>a</sup>	701.000	15,5	1.241.600

<sup>a</sup> Cifra provisional del Padrón a fecha de 1 de enero de 2008.

Fuente: calculado a partir del INE, Padrón Continuo Municipal de Población, y Ministerio de Trabajo e Inmigración, Residentes con autorización legal.

do para que las personas extranjeras puedan acogerse a determinados beneficios sociales. Esta diferencia crece continuamente hasta 2004, fecha en la que supera la cifra de un millón setecientos mil.

A partir de ese año la diferencia se estabiliza primero en 2005 y se reduce después en 2006 y 2007. La explicación de la evolución de la diferencia a partir de 2005 hay que buscarla en el Reglamento que desarrolla la Ley de Extranjería (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre), en la regularización extraordinaria de 2005 que reguló dicho Reglamento, en la mejora de la gestión y tramitación de las autorizaciones de residentes legales y en la obligación de solicitar el permiso de residencia a partir de abril de 2007 de la población extranjera comunitaria y asimilada residente en España al menos tres meses.

Esta diferencia entre la población empadronada y la autorizada a residir legalmente en España suele utilizarse como

estimación de la población extranjera irregular. Ahora bien, esa diferencia no puede ser representativa de la población extranjera irregular, pues incluye a la comunitaria que por el principio de la libre circulación no puede ser irregular. Si se excluye a la población extranjera de la Unión Europea (UE-27), 2.100.000 en el Padrón de 1 de enero de 2008 y 1.500.000 en el Registro de residentes legales de 31 de diciembre de 2007, la diferencia de irregulares se podría estimar en alrededor de 600.000,<sup>6</sup> cifra muy inferior al más de un millón estimado para 2004.

### **EL TOTAL DE AFILIACIONES DE EXTRANJEROS A LA SEGURIDAD SOCIAL AUMENTA DE ALGO MÁS DE TRESCIENTAS MIL EN 1999 A CASI DOS MILLONES EN 2007, LO QUE REPRESENTA UN 2,3% DE LAS AFILIACIONES EN 1999 Y UN 10,3% A FINALES DE 2007**

Analizando el conjunto de las estadísticas de flujo y stock de residentes extranjeros consideradas en el cuadro 1 puede distinguirse tres etapas en su evolución de las últimas dos décadas, a partir de la aprobación de la Ley de extranjería de 1985: la primera (1985-1996) en la que el fenómeno inmigratorio, aunque creciente, todavía es poco significativo, la segunda (1997-1999) en la que la inmigración comienza a crecer con una intensidad muy elevada, y la tercera (desde 2000) en la que el saldo migratorio es positivo, tanto en flujo como en stock, y la inmigración se convierte en un “hecho social”<sup>7</sup> relevante, de primer orden, y el porcentaje de inmigrantes sobre la población residente alcanza niveles similares a los de la mayoría de los países europeos tradicionalmente inmigrantes (Pérez Infante, 2008: 113-120).

<sup>6</sup> La cifra puede reducirse, puesto que no se han excluido los extranjeros asimilados a la UE-27, como las de Espacio Económico Europeo y Suiza.

<sup>7</sup> Véase Cachón Rodríguez (2006a) para la evolución de la inmigración en España y la conversión de este fenómeno en un “hecho social” relevante.

## 2. LOS PERMISOS DE TRABAJO Y LA AFILIACIÓN DE EXTRANJEROS A LA SEGURIDAD SOCIAL

Actualmente, existen tres posibilidades distintas de obtener un permiso de trabajo: el sistema de contingentes, el régimen general o catálogo de ocupaciones de difícil cobertura y la regularización por arraigo (CES, 2004: 79-115; Aja, 2006; Santolaya, 2005; Aparicio Wilhelmi y Roig Molés, 2006; Gómez Sánchez y Pérez Infante, 2006a).<sup>8</sup>

El contingente se establece por una Resolución de la ahora Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración, que sirve para publicar un acuerdo previo del Consejo de Ministros.

El contingente para 2006, establecido por la Resolución de 30 de diciembre de 2005 (BOE de 17 de enero de 2006), sigue por primera vez los criterios previstos en el RD 2393/2004, que exige el consenso de las comunidades autónomas y el de los interlocutores sociales a través de las comisiones provinciales de los Servicios Públicos de Empleo.

Por otra parte, el contingente para 2007, aprobado por la Resolución de 26 de diciembre de 2006 (BOE de 9 de enero de 2007), incluye, también por primera vez, una estimación genérica, de la contratación en origen que puede realizarse a través del régimen general, del catálogo de puestos de trabajo de difícil cobertura.

Por último, el contingente de 2008, aprobado por la Resolución de 26 de diciembre de 2007 (BOE de 12 de enero de 2008), mantiene las modificaciones introducidas en las resoluciones de los dos años anteriores.

La resolución para 2006 fija el contingente para ese año (16.878 empleos estables) e incluye, por primera vez, el

contingente que permite el visado de búsqueda de empleo, 1.296 en total.

El contingente para la búsqueda de empleo se desglosa en 726 para determinadas actividades y empleos y en 570 para hijos y nietos de españoles. Del total, el 44,4% (575) se concentra en Andalucía, seguida de Galicia, con el 20,1% (260) y Madrid, concentrado en este caso exclusivamente en el cupo para hijos y nietos de españoles, con el 15,4% (200). Otras provincias que figuran en este contingente son Burgos, Cantabria, Cuenca y Salamanca.

El contingente para 2006, además del cupo para la búsqueda de empleo, introdujo otras dos novedades: la posibilidad de modificar las cifras durante el año, para ampliarlas si se considerara necesario, por lo que tienen el carácter de provisionales y la inclusión del compromiso de tramitar en el plazo de un mes la autorización de residencia y trabajo de los empleos vinculados al contingente (Montilla Martos y Rodríguez Candela, 2007: 91).

El contingente para 2007, reservado para empleos estables, se fija en 27.034 empleos, al que se añaden 455 para la búsqueda de empleo, en determinadas actividades, concentrada en Andalucía, con 225, y Madrid, con 200, y 500 para hijos y nietos de españoles de origen, en diversas provincias.

Además, el contingente de 2007 fija, por primera vez, la cuantía provisional de contrataciones temporales en 61.000 y la de contratación individual nominativa, correspondiente al régimen general, es decir, la derivada del catálogo de puestos de difícil cobertura en 92.000. En total, para 2007 la cifra de previsibles contrataciones en origen, incluido el contingente, la contratación temporal y el régimen general ascendía a 180.000 (179.984).

Para 2008, el contingente para puestos de trabajo estables, en consecuencia con la situación de desaceleración del empleo y aumento del paro, se reduce a 15.731, cifra a la que se suman 500 visados de búsqueda de empleo

<sup>8</sup> Existe también la posibilidad del agrupamiento familiar, cuya normativa ha entrado en contradicción en algunos casos con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y ha sido ampliado por sentencias del Tribunal Supremo. A lo largo de 2008, se ha planteado su limitación, excluyendo a padres y abuelos. Para un análisis de esta figura véase Sánchez-Rodas Navarro (2006) y Santolaya (2005: 256 y 257).



dirigido a hijos y nietos de españoles de origen, sin desglosar por actividad ni territorialmente. En total, en el contingente para 2008 figura la previsión de 20.731 personas.

En este año, la Resolución del contingente excluye el cupo por búsqueda de empleo para determinadas actividades y ocupaciones, la estimación de contrataciones temporales, es decir, por temporada o por obra o servicio determinado, y la previsión del número de contrataciones en origen para realizar en virtud del régimen general, que habían sido novedades importantes, primero, de la Resolución del contingente para 2006 y, segundo, de la del contingente de 2007.

En el cuadro 4 se recoge la evolución desde 1997 de las autorizaciones de trabajo concedidas, según el tipo de autorización, inicial o renovación, y según sea la relación laboral, por cuenta propia o por cuenta ajena. Del análisis de este cuadro se constata una serie importante de conclusiones:

- El fuerte crecimiento que se produce a partir de 2000, al pasar las autorizaciones de algo más de cien mil, en 1999, a casi trescientas mil en 2000. En 2007, el número de autorizaciones es sólo ligeramente superior a esa cifra y similar a la del período 2001-2003.
- La incidencia de la mejora en la gestión de la tramitación de las solicitudes de autorización, como ocurre en 2004, año en el que prácticamente se alcanza la cifra de medio millón de autorizaciones, cuando el año anterior no se alcanzaban los trescientos mil. En 2004, el nuevo gobierno del PSOE hizo un gran esfuerzo de gestión administrativa para aliviar la situación de acumulación de expedientes y retraso en la tramitación y gestión de las mismas de años anteriores, tanto de las iniciales como de las renovaciones.
- La dependencia que tiene el número de autorizaciones, sobre todo de las iniciales, de la existencia o no de procesos de regularización extraordinaria de trabajadores extranjeros. Ese es el caso de 2000, 2001 y, sobre todo, de 2005, en el que se duplica el número de autorizaciones, al pasar de menos de medio millón a casi un millón, y, en concreto, se cuadruplica el de las autorizaciones iniciales por cuenta ajena.

- La influencia de las regularizaciones extraordinarias en las renovaciones del año siguiente, como ocurre en 1997, 2002 y 2003 y, especialmente, en 2006, año en el que se alcanza el máximo de las renovaciones por cuenta ajena, al superar el número de setecientos mil.

## **LA POBLACIÓN ACTIVA EXTRANJERA NO LLEGABA A OCHOCIENTOS MIL EN 2001, MIENTRAS QUE EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2008 SUPERA LA CIFRA DE TRES MILLONES Y MEDIO, SE HA MULTIPLICADO POR 4,4 EN SEIS AÑOS Y MEDIO**

- La preponderancia de las autorizaciones para el trabajo por cuenta ajena que supone normalmente en torno al 98-99% del total, lo que significa que las autorizaciones para el trabajo por cuenta propia tienen un carácter muy marginal.
- El último año, 2007, es un año en el que no se produjo ningún fenómeno administrativo que pudiese afectar al número de permisos de trabajo concedidos, ni por regularizaciones extraordinarias ni por resolución de atrasos anteriores. Por otra parte, la mayoría de las renovaciones procedentes de la regularización extraordinaria de 2005 se habían producido en 2006.

La cifra de autorización de 2007 es, como ya se ha señalado, muy similar a las del período 2000-2003, una vez superados los aumentos atípicos correspondientes a la mejora de la gestión de 2004 y a la regularización extraordinaria de 2005. En ese año, 2007, del total de autorizaciones, algo más de trescientas mil, el 97,6% lo es por cuenta propia y sólo el 2,4% por cuenta ajena. Del total de autorizaciones sólo el 30,9% son iniciales, mientras que el 69,1% son renovaciones.

En el cuadro 5 se recogen las resoluciones de autorizaciones de trabajo de los años 2005-2007, diferenciando las concedidas de las denegadas y utilizando una clasificación más desagregada de esas resoluciones que la del cuadro

**CUADRO 4. Autorizaciones de trabajo concedidas, según la relación laboral y el tipo de autorización<sup>a</sup>**

AÑO	TOTAL	CUENTA AJENA			CUENTA PROPIA		
		TOTAL	INICIALES	RENOVACIONES	TOTAL	INICIALES	RENOVACIONES
1997	86.941	80.082	24.654	55.428	6.759	1.244	5.515
1998	85.526	80.614	47.696	32.918	4.912	920	3.992
1999	118.838	111.516	49.734	61.782	7.022	1.134	5.888
2000	292.120	278.153	167.591	110.562	13.967	6.843	7.124
2001	298.676	289.212	153.805	135.407	9.464	2.538	6.926
2002	318.143	311.801	100.887	210.914	6.342	1.382	4.960
2003	284.463	276.449	80.254	196.195	8.014	1.897	6.113
2004 <sup>b</sup>	499.682	485.683	164.205	320.319	13.999	2.513	11.466
2005 <sup>b</sup>	995.691	984.166	660.628	322.212	11.535	1.142	10.298
2006 <sup>b</sup>	830.877	821.192	115.371	704.534	9.685	611	9.064
2007 <sup>b</sup>	303.705	296.396	93.498	202.309	7.309	264	7.044

<sup>a</sup> No incluyen la totalidad de las autorizaciones de trabajo y residencia concedidas a través del contingente ni las autorizaciones que se conceden para trabajar por arraigo y otras circunstancias como agrupación familiar.

<sup>b</sup> Datos provisionales. Los datos de 2006 y 2007 no coinciden con los publicados en el Anuario de Estadísticas Laborales, 822.682 y 331.625, respectivamente. Se ha optado por utilizar estos datos del Boletín de Estadísticas Laborales, porque la desagregación de este cuadro no se recoge en el citado Anuario.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Boletín de Estadísticas Laborales, julio de 2008.

anterior.<sup>9</sup> En este cuadro no se incluyen las autorizaciones que corresponden a las gestionadas a través del contingente, 83.855 en 2006 y 70.357 en 2007, ni las que se conceden por otros motivos, como el arraigo y la agrupación familiar, 19.356 en 2006 y 40.477 en 2007.

De este cuadro se deduce la relativa importancia de las autorizaciones denegadas sobre el total de las autorizaciones de trabajo solicitadas, además de que su tendencia es claramente creciente en los últimos años, sobre todo en 2007: 9,3% en 2005, 10,6% en 2006 y 26,1% en 2007. El intenso crecimiento de las denegaciones de 2007 puede estar reflejando el inicio en ese año de la desaceleración del empleo y del empeoramiento de las condiciones del mercado de trabajo.

En este cuadro se constata también la escasa entidad de las autorizaciones por cuenta ajena. En 2005, año

de la regularización extraordinaria, predominan las autorizaciones concedidas iniciales por un período de un año, mientras que en 2006 predominan las concesiones por primera renovación y en 2007 sobresale el aumento de las de segunda renovación, en ambos casos (los dos tipos de renovación son por un período de dos años) como consecuencia de las concesiones iniciales correspondientes a la regularización extraordinaria de 2005.

Junto a ese tipo de autorizaciones existen otros, de menor significación que los anteriores, relativos a las autorizaciones de trabajo por temporada o campaña (en el cuadro no se incluyen las correspondientes al contingente), por un máximo de nueve meses dentro de un período de doce meses consecutivos: para prestaciones transnacionales de servicios, que permiten trabajar por cuenta ajena a un trabajador de una empresa no comunitaria (ni del Espacio Económico Europeo ni de Suiza) que ejecuta un contrato de prestación de servicios en España, o para trabajadores transfronterizos que regresan diariamente a la zona fronteriza del país vecino en el que residen.

<sup>9</sup> Las cifras del cuadro 5, publicadas en el Boletín de Estadísticas Laborales de julio de 2008, no se han ajustado todavía a las publicadas por el Anuario de Estadísticas Laborales, que son más recientes y son las incluidas en el cuadro 6.

**CUADRO 5. Autorizaciones de trabajo resueltas, según sean concedidas o denegadas y el tipo de la autorización<sup>a</sup>**

	TOTAL			CONCEDIDAS			DENEGADAS		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
<b>CUENTA AJENA</b>	1.085.047	908.861	439.840	984.076	812.979	323.988	100.971	95.882	115.852
<b>Inicial</b>	738.404	187.665	210.193	644.305	101.079	101.768	94.099	86.586	108.425
<b>1ª Renovación</b>	131.929	631.663	111.325	129.082	624.617	107.232	2.847	7.046	4.093
<b>2ª Renovación</b>	196.740	81.936	102.277	193.048	79.952	99.505	3.692	1.984	2.772
<b>Trabajo transfronterizo</b>	2.703	1.988	808	2.472	1.920	766	231	68	42
<b>Prestación transaccional de servicios</b>	1.105	1.046	1.010	1.091	965	878	14	81	132
<b>Temporada o campaña</b>	13.702	4.148	14.170	13.642	4.032	13.782	60	116	388
<b>Otras de duración determinada</b>	464	415	57	436	414	57	28	1	-
<b>CUENTA PROPIA</b>	12.570	11.682	8.813	11.531	9.703	7.637	1.039	1.979	1.176
<b>Inicial</b>	1.583	1.301	584	1.134	609	322	449	692	262
<b>1ª Renovación</b>	3.240	5.261	4.639	3.046	4.760	4.058	194	501	581
<b>2ª Renovación</b>	7.637	5.107	3.586	7.246	4.322	3.254	391	785	332
<b>Trabajo transfronterizo</b>	110	13	4	105	12	3	5	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>1.097.617</b>	<b>920.543</b>	<b>448.653</b>	<b>995.607</b>	<b>822.682</b>	<b>331.625</b>	<b>102.010</b>	<b>97.861</b>	<b>117.028</b>

<sup>a</sup> Provisionales. No incluyen las autorizaciones gestionadas a través de los contingentes ni las que se solicitan para trabajar por arraigo y otras circunstancias como la agrupación familiar.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Anuarios de Estadísticas Laborales.

En el cuadro 6 se incluyen los datos obtenidos de la Dirección General de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración y se diferencian las autorizaciones de trabajo según se basen en el régimen general, actualmente condicionado al catálogo de puestos de trabajo de difícil cobertura, o en el sistema de contingentes, diferenciando el empleo en estables o de temporada.

Según estos datos, la evolución en los tres últimos años es claramente creciente en las autorizaciones basadas en el régimen general, mientras que las basadas en el sistema de contingentes, tanto de empleos estables como de empleos de temporada, después de un fuerte incremento en 2006, moderan su ritmo de aumento en 2007 en los de empleo estables y disminuyen notablemente en los de empleo de temporada.

<sup>10</sup> La comparación de los datos del cuadro 6 con los de los cuadros 4 y 5 es problemática, ya que en estos no se incluyen la mayoría de las autorizaciones basadas en el sistema de contingentes, pero éstos incluyen otras autorizaciones no consideradas en los datos del cuadro 6.

Las autorizaciones de permisos de trabajo basadas en el régimen general y las de los contingentes para empleos estables sobresalen en el sector servicios, con casi el 60% en el primer caso y el 75% en el segundo en 2007, mientras que las autorizaciones basadas en el contingente para empleos de temporada se concentran en el sector agrario, con más del 97% en 2007.<sup>10</sup>

El continente con más autorizaciones de trabajo en 2007 es América Latina, seguida de África y de la Europa no comunitaria.<sup>11</sup> En 2005 y 2006 el segundo continente en importancia era la Europa no comunitaria y no África.

<sup>11</sup> Europa distinta a la de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo y Suiza. En 2005 figura todavía Polonia por la moratoria existente a la libre circulación en ese año, que exigía a sus trabajadores solicitar la autorización del permiso para trabajar por cuenta ajena desde su adhesión a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 hasta el 1 de mayo de 2006. En una situación similar están desde el 1 de enero de 2007 hasta, en principio, el 31 de diciembre de 2008 las personas provenientes de Bulgaria y Rumanía.

**CUADRO 6. Autorización de trabajo basada en el régimen general y en el contingente**

SECTORES	RÉGIMEN GENERAL (CATÁLOGO DE DIFÍCIL COBERTURA)			CONTINGENTE DE EMPLEOS ESTABLES			CONTINGENTE DE EMPLEOS TEMPORALES		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
<b>Agrario</b>	9.046	17.061	23.434	-	-	189	-	-	62.940
<b>Industria</b>	4.139	6.837	11.171	-	-	868	-	-	118
<b>Construcción</b>	11.700	27.558	43.404	-	-	369	-	-	86
<b>Servicios</b>	42.988	68.868	100.331	-	-	4.295	-	-	1.572
<b>TOTAL</b>	<b>67.873</b>	<b>120.324</b>	<b>178.340</b>	<b>3.901</b>	<b>5.555</b>	<b>5.721</b>	<b>33.297</b>	<b>78.300</b>	<b>64.716</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Dirección General de Inmigración.

Por países, en 2007, al que más autorizaciones de trabajo se concede es a Marruecos, seguido de Rumania, Ecuador y Colombia. Por encima de las diez mil autorizaciones de trabajo se sitúan en ese año Perú, China, Bolivia, República Dominicana y Argentina.

**EL PORCENTAJE DE AFILIACIONES DE TRABAJADORES EXTRANJEROS POR RÉGIMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL SE DISTRIBUYE ENTRE EMPLEADOS DEL HOGAR (CASI EL 60%), SEGUIDO DEL ESPECIAL AGRARIO (15,5%) Y DEL RÉGIMEN GENERAL**

En 2006, Marruecos es el tercer país con mayor número de autorizaciones, el primero es Ecuador y el segundo Rumania. Por su parte, en 2005, el año de la regularización extraordinaria, las cifras de autorización de trabajo son muy superiores para la mayoría de los países. El primer país en autorizaciones de trabajo es Ecuador, con casi 220.000, seguido de Rumania, con algo más de 150.000, y Marruecos, que supera las 125.000. A estos tres países les siguió en ese año, con un orden muy similar al de los dos años siguientes, Colombia, Bolivia, Argentina y Perú

<sup>12</sup> Personas que trabajan en el negocio del familiar con el que conviven sin percibir remuneración a cambio.

en América Latina, Bulgaria en la Europa no comunitaria y China en Asia.

Los trabajadores extranjeros, una vez concedida la autorización de trabajo, y para ejercer cualquier trabajo que exija la afiliación a la Seguridad Social tendrán que ser dados de alta en la misma por el empresario como afiliados y cotizantes como cualquier otro trabajador nacional. Sólo en algunas situaciones no existe la obligación de afiliación y cotización a la Seguridad Social: autónomos, ayudas familiares<sup>12</sup> y empleados del hogar que trabajen menos de veinte horas a la semana.

El total de afiliaciones de extranjeros<sup>13</sup> aumenta de algo más de trescientas mil en 1999 a casi dos millones en 2007, lo que representa un incremento anual acumulativo de prácticamente el 25%. En este período el mayor incremento relativo corresponde a las afiliaciones del régimen general, casi el 30% anual, seguidas de las de los empleados del hogar (17,2%), y de las de los trabajadores por cuenta ajena del régimen especial agrario (17%). Destaca también el elevado incremento anual de los trabajadores afiliados al régimen de autónomos (15,9%), lo que significa la expansión en los últimos años de los extranjeros que trabajan por cuenta propia (cuadro 8).

<sup>13</sup> Recuérdese que la estadística se refiere al número de afiliaciones y no al de personas afiliadas, computándose, por lo tanto, más de una vez los trabajadores pluriempleados.

**CUADRO 7. Autorizaciones de trabajo, por países<sup>a</sup>**

PAÍSES	TOTAL <sup>b</sup>		
	2005	2006	2007
<b>EUROPA</b>	246.785	186.638	64.932
<b>Bulgaria</b>	37.466	28.413	6.804
<b>Polonia</b>	5.516	-	-
<b>Rumania</b>	150.903	118.208	45.691
<b>Rusia</b>	9.756	6.127	2.249
<b>Resto</b>	43.144	34.890	10.188
<b>ÁFRICA</b>	179.842	160.623	67.585
<b>Argelia</b>	10.211	8.042	2.969
<b>Mali</b>	7.083	6.928	947
<b>Marruecos</b>	125.908	113.626	55.010
<b>Nigeria</b>	7.585	6.380	1.735
<b>Senegal</b>	9.847	8.808	2.120
<b>Resto</b>	19.208	16.839	4.804
<b>AMÉRICA DEL NORTE</b>	1.375	1.174	856
<b>AMÉRICA LATINA</b>	509.174	423.598	170.624
<b>Argentina</b>	33.292	29.302	10.781
<b>Bolivia</b>	45.349	43.566	10.840
<b>Brasil</b>	11.289	10.625	5.127
<b>Colombia</b>	104.625	80.659	39.594
<b>Cuba</b>	8.991	8.020	5.484
<b>Chile</b>	9.103	8.266	5.173
<b>Ecuador</b>	217.490	150.538	40.008
<b>Perú</b>	32.234	39.329	29.667
<b>República Dominicana</b>	12.396	12.795	10.779
<b>Uruguay</b>	12.694	11.406	3.617
<b>Venezuela</b>	9.055	8.299	3.023
<b>Resto</b>	12.656	12.773	6.531
<b>ASIA</b>	58.185	50.327	27.505
<b>China</b>	29.417	23.532	15.290
<b>India</b>	4.383	4.378	2.236
<b>Pakistán</b>	11.454	10.308	2.404
<b>Resto</b>	12.931	12.109	10.650
<b>APÁTRIDAS</b>	12	218	-
<b>TOTAL</b>	<b>995.607</b>	<b>822.682</b>	<b>331.625</b>

<sup>a</sup> No incluyen autorizaciones a través del contingente ni las autorizaciones que se conceden para trabajar por arraigo y otras circunstancias como agrupamiento familiar. <sup>b</sup> Datos provisionales.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anuarios de Estadísticas Laborales.

**CUADRO 8. Evolución de las afiliaciones a la Seguridad Social en alta laboral<sup>a</sup> de trabajadores extranjeros por regímenes<sup>b</sup>**

Años	TOTAL <sup>c</sup>	GENERAL	ESPECIAL DEL CARBÓN	ESPECIAL AGRARIO			EMPLEADOS HOGAR	TRABAJADORES AUTÓNOMOS	TRABAJADORES DEL MAR
				TOTAL	CUENTA AJENA	CUENTA PROPIA			
1999	334.976	184.690	398	43.006	42.546	460	44.841	60.606	1.435
2000	402.711	239.447	415	48.447	47.969	478	45.650	66.732	2.020
2001	557.074	356.297	446	68.243	67.719	524	51.611	77.908	2.570
2002	766.470	508.484	481	94.019	93.466	552	72.519	88.047	2.920
2003	924.805	625.504	500	116.631	116.044	586	79.182	99.748	3.239
2004	1.048.230	737.954	531	116.724	116.094	630	73.893	115.627	3.501
2005	1.461.140	1.001.546	521	143.058	142.415	643	175.051	136.976	3.987
2006	1.822.406	1.282.602	636	154.060	153.368	692	223.131	157.580	4.397
2007	1.975.578	1.462.333	690	150.353	149.630	723	160.063	197.520	4.618
<b>CRECIMIENTO ANUAL ACUMULATIVO (%)</b>									
1999-2007	24,8	29,5	7,1	16,9	17,0	5,8	17,2	15,9	15,7
2005	39,4	35,7	-1,9	22,6	22,7	2,1	136,9	18,5	13,9
2006	24,7	28,1	22,1	7,7	7,7	7,6	27,5	15,5	10,3
2007	8,4	14,0	8,5	-2,4	-2,4	4,5	-28,3	25,3	5,0

a Y situaciones asimiladas al alta. b Datos referidos al último día del año, salvo los de 1999 que se refieren a la media de diciembre. c El total incluye los no clasificables por regímenes.

Fuente: Ministerio de trabajo e Inmigración, Boletín de Estadísticas Laborales, julio de 2008.

El aumento es especialmente intenso en 2005, año en el que se produce la única regularización extraordinaria en la que se ha exigido la contratación laboral, y, en su caso, el alta en la Seguridad Social (Aguilera Izquierdo, 2006: 181-184; Gómez Sánchez y Pérez Infante, 2006b; y Pérez Infante, 2008: 125). En este año, el incremento del total de afiliaciones de extranjeros asciende a casi el 40% (39,4%), destacando el del régimen de empleados del hogar (136,9%), seguido del general (35,7%) y del especial agrario (22,6%).

La incidencia de la regularización extraordinaria de 2005 todavía se constata, aunque menos intensamente, en 2006, al aumentar el total de afiliaciones de extranjeros el 24,7%, ya que la exigencia mínima de duración del contrato era de seis meses con carácter general y las afiliaciones de los trabajadores extranjeros regularizados empiezan a materializarse en la segunda mitad de 2005.

En 2007, en cambio, se atenúa notablemente el ritmo de crecimiento, hasta el 8,4% para el total de las afiliaciones de extranjeros, destacando el descenso de casi el 30% de los trabajadores del régimen de empleados del hogar, principalmente por la finalización del contrato de personas regularizadas, algunas de las cuales pasan a afiliarse en otros regímenes de la Seguridad Social, como el de autónomos o el general, en los que las afiliaciones crecen en ese año el 25,3% y el 14%, respectivamente.

En cuanto al porcentaje que representan las afiliaciones de trabajadores extranjeros sobre el total de afiliaciones, el aumento ha sido muy significativo, desde el 2,3% en 1999 hasta el 10,3% a finales de 2007, porcentaje que es algo inferior al del total de extranjeros empadronados sobre el total de la población residente a 1 de enero de 2008, el 11,3%, como consecuencia de que estos últimos datos consideran tanto a los inmigrantes regulares como a los irregulares.

En esta evolución continuamente creciente del porcentaje de afiliaciones de trabajadores desde 1997 destaca el avance de 2,1 puntos porcentuales de 2005, del 6,1% al 8,2%, seguido del de 1,5 puntos de 2006, del 8,2% al 9,7%, como consecuencia de la regularización extraordinaria del primer año (cuadro 9).

Por regímenes de la Seguridad Social sobresalen las afiliaciones al régimen general, que en el último año considerado, 2007, representan el 74% del total de las afiliaciones de extranjeros, porcentaje ligeramente inferior al que las afiliaciones a dicho régimen representa para el total de los trabajadores, tanto nacionales como extranjeros (76,8%). Le siguen en importancia, aunque a mucha distancia de las anteriores, las del régimen de trabajadores autónomos, del de empleados del hogar y del especial agrario por cuenta ajena, con porcentajes sobre el total de afiliaciones en 2007, respectivamente, del 10%, 8,1% y 7,6% (cuadro 8).

En lo que respecta al porcentaje de afiliaciones de trabajadores extranjeros por regímenes de la Seguridad Social, destaca el de empleados del hogar, en el que en 2007 casi el 60% (el 58,1%) de las afiliaciones correspondían a trabajadores extranjeros, seguido, a mucha distancia, del especial agrario, con el 15,5%, y del régimen general, con el 9,9%. Con porcentajes de afiliaciones de trabajadores extranjeros muy inferiores a la media (el 10,3% en 2007), se

sitúan el régimen especial agrario (8,1%), especial del mar (6,5%) y el de trabajadores por cuenta ajena (6,3%), el de menor participación de trabajadores extranjeros en el total de afiliaciones del régimen (cuadro 10).

**LA DISTINTA EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD Y OCUPACIÓN POR NACIONALIDADES HACE QUE LA TASA DE PARO TENGA UNA EVOLUCIÓN FLUCTUANTE HASTA 2007 EN LOS EXTRANJEROS Y DECRECIENTE EN LOS NACIONALES**

### 3. LA IMPORTANCIA DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL: ESPECIAL REFERENCIA A LA TASA DE ACTIVIDAD

Tanto las autorizaciones de permisos de trabajo como las afiliaciones a la Seguridad Social, analizadas en la sección anterior, no recogen el total de extranjeros que participan en el mercado de trabajo, puesto que no incluyen a los extranjeros irregulares, que no tienen permiso de trabajo y, por lo tanto, no están afiliados a la Seguridad Social. En cambio, la EPA, basada en la cumplimentación de un cuestionario, es la única estadística disponible que, en principio,

**CUADRO 9. Evolución de las afiliaciones a la Seguridad Social en situación de alta<sup>a</sup> de extranjeros y total y porcentaje de extranjeros<sup>b</sup>**

AÑOS	EXTRANJEROS AFILIADOS	TOTAL DE AFILIACIONES	PORCENTAJE DE EXTRANJEROS
1999	334.976	14.344.900	2,3
2000	402.711	15.062.900	2,7
2001	557.074	15.649.900	3,6
2002	764.470	16.126.300	4,7
2003	924.805	16.313.600	5,7
2004	1.048.230	17.081.800	6,1
2005	1.461.140	17.835.400	8,2
2006	1.822.406	18.596.300	9,7
2007	1.975.578	19.152.300	10,3

<sup>a</sup> Y situaciones asimiladas al alta. <sup>b</sup> Datos referidos al último día del año, salvo los de 1999 que se refieren a la media de diciembre.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Boletín de Estadísticas Laborales, julio de 2008.

**CUADRO 10. Afiliaciones a la Seguridad Social en situación de alta<sup>a</sup> de extranjeros y total y porcentaje de extranjeros (2007)**

REGÍMENES	EXTRANJEROS	TOTAL	PORCENTAJE DE EXTRANJEROS
General	1.462.333	14.706.800	9,9
Especial carbón	690	8.600	8,1
Especial agrario	150.353	968.900	15,5
Empleados hogar	160.063	275.500	58,1
Trabajadores autónomos	197.520	3.121.700	6,3
Especial del mar	4.618	70.700	6,5
<b>TOTAL<sup>b</sup></b>	<b>1.975.578</b>	<b>19.152.300</b>	<b>10,3</b>

a Y situaciones de asimilada al alta. b Incluye las afiliaciones no clasificadas por regímenes.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Boletín de Estadísticas Laborales, julio de 2008.

puede incluir a la totalidad de trabajadores, tanto nacionales como extranjeros, que sean regulares o irregulares.

El aumento de extranjeros residentes en España se refleja también en el importante incremento que tienen los activos y ocupados extranjeros. La población activa extranjera que no llegaba a ochocientos mil en 2001 supera la cifra de tres millones y medio en el primer semestre de 2008, lo que significa que esta población se ha multiplicado por 4,4 en seis años y medio y que ha crecido en ese período a una tasa anual acumulativa de 25,8%, muy superior al ritmo de crecimiento de la población activa nacional, de únicamente el 1,7% (cuadro 11).

En cuanto a la población ocupada extranjera la evolución es muy similar, al aumentar en el período 2001 –primer semestre de 2008 a una tasa anual acumulativa superior al 25%, mientras que la tasa de la población ocupada nacional no llega al 2%.

En cualquier caso, el ritmo de avance de la población ocupada extranjera aminora notablemente en el primer semestre de 2008, como consecuencia de la situación de crisis de la economía española en este año, aunque continúa siendo positivo, al contrario de lo que ocurre con la población ocupada nativa que desciende en el primer semestre del año.

Aunque también se ha desacelerado la población activa extranjera en la primera mitad de 2008, esta desaceleración es menos intensa que la de la población ocupada

extranjera, lo que supone que, a pesar del empeoramiento del mercado de trabajo español, la entrada de activos extranjeros continúa a un ritmo elevado, ya que su respuesta a la situación de dicho mercado se produce con un retraso temporal por la falta de información en muchos casos; la decisión de emigrar se tomó cuando la situación de la economía española era todavía boyante, y, sobre todo, porque la situación en muchos de los países originarios de la inmigración española está tan deteriorada que el flujo de salida de estos países se mantiene elevado, aunque la economía de los países de destino se debilite.

En cuanto al paro, el aumento del de los extranjeros también es muy elevado en el período considerado, 2001-primer semestre de 2008, superior al 20%, cuando el de la población autóctona disminuye ligeramente. En el primer semestre de 2008, la entrada en crisis de la economía española propicia un incremento muy intenso, tanto del paro de los nacionales, superior al 20%, como, especialmente, del de los extranjeros, por encima del 40%.

El mayor incremento del paro de los extranjeros que el de los nacionales no se debe a la evolución del empleo, ya que aumenta más el de los extranjeros, sino a la de la población activa, que es mucho más expansiva entre los extranjeros que entre los españoles.

Si se atiende al porcentaje de extranjeros respecto al total de la población, extranjera y nacional, éste se multiplica



por 3,5 en el caso de la población activa en el período 2001– primer semestre de 2008, desde el 4,4% al principio hasta el 15,5% al final del período. El porcentaje de extranjeros es siempre menor en la población ocupada que en la población activa y mayor en la población parada que en las otras dos variables: 14,4% en el empleo y 24% en el paro en el primer semestre de 2008 (cuadro 12).

Si se utilizan las tasas de actividad, de ocupación y de paro, las dos primeras en relación con la población de 16 y más años y la tercera en relación con la población activa, lo primero que se constata de la observación del cuadro 12 es que en los tres casos es superior la tasa de los extranjeros que la de los nativos. En el promedio del primer semestre de 2008 la tasa de actividad de los extranjeros (76,6%)

supera en casi veinte puntos porcentuales a la de los nacionales (57,2%) y la tasa de ocupación extranjera (64,7%) supera en casi doce puntos a la de los nacionales (53,1%). Por su parte, la tasa de paro de los inmigrantes (15,5%) también es muy superior a la de los autóctonos (9%).

En cuanto a la evolución de las tasas, las de actividad y ocupación son crecientes en las dos nacionalidades, aunque en la primera el aumento desde 2001 es algo mayor en los extranjeros y en la segunda es bastante más acusado en los nacionales. Como consecuencia de esta distinta evolución de las tasas de actividad y ocupación por nacionalidades, la tasa de paro tiene una evolución fluctuante hasta 2007 en los extranjeros y decreciente en los nacionales. En el primer semestre de 2008 la tasa de paro ha aumentado tanto en los

**CUADRO 11. Evolución activos ocupados y parados de extranjeros y nacionales.** En miles

AÑOS	EXTRANJEROS			NACIONALES		
	ACTIVOS	OCUPADOS	PARADOS	ACTIVOS	OCUPADOS	PARADOS
2001 <sup>a</sup>	793,9	682,8	111,1	17.256,8	15.463,3	1.793,3
2002	1.116,7	954,2	162,5	17.669,0	15.676,1	1.992,9
2003	1.531,8	1.295,6	236,1	18.006,4	16.000,3	2.006,1
2004	1.918,8	1.659,3	259,5	18.265,7	16.311,6	1.954,1
2005	2.336,0	2.069,1	266,9	18.549,7	16.904,2	1.645,6
2006	2.789,7	2.461,1	328,6	18.795,1	17.286,6	1.5008,5
2007	3.171,4	2.785,1	386,3	19.018,5	17.570,9	1.447,6
2008 <sup>b</sup>	3.523,1	2.942,1	542,4	19.207,2	17.471,6	1.735,5
EN % VARIACIÓN ANUAL						
2002	40,7	39,8	46,2	2,4	2,4	11,3
2003	37,2	35,8	45,4	1,9	1,4	0,7
2004	25,3	28,1	9,9	1,4	2,1	-2,6
2005	21,7	24,7	2,9	1,6	3,6	-15,8
2006	19,4	18,9	23,1	1,3	2,3	-8,3
2007	13,7	13,2	17,5	1,2	1,6	-4,0
2008 <sup>b</sup>	13,0	8,8	43,2	1,4	-0,2	21,4
2001-2007	26,0	26,0	23,1	1,6	2,2	-3,5
2001-2008 <sup>b</sup>	25,8	25,2	27,6	1,7	1,9	-0,5

<sup>a</sup> La serie comienza en 2001, pues en este año se rompe la homogeneidad de los datos de actividad y paro por el cambio de definición del paro de la EPA en 2002. <sup>b</sup> Primer semestre de 2008.

Fuente: INE, EPA.

**CUADRO 12. Evolución del porcentaje de extranjeros sobre el total de la población y de las tasas de actividad, ocupación<sup>a</sup> y paro de extranjeros y nacionales**

AÑOS	PORCENTAJE DE EXTRANJEROS S/TOTAL POBLACIÓN			TASA DE ACTIVIDAD		TASA DE OCUPACIÓN		TASA DE PARO	
	ACTIVOS	OCUPADOS	PARADOS	EXTRANJEROS	NACIONALES	EXTRANJEROS	NACIONALES	EXTRANJEROS	NACIONALES
2001 <sup>b</sup>	4,4	4,2	5,8	71,0	52,4	61,0	46,9	14,1	10,4
2002	5,9	5,7	7,5	72,3	53,4	61,8	47,4	14,5	11,3
2003	7,8	7,5	10,5	75,0	54,3	63,4	48,2	15,5	11,1
2004	9,5	9,2	11,7	75,7	54,0	65,4	49,0	13,5	10,7
2005	11,2	10,9	14,0	75,5	55,7	66,8	50,7	11,5	8,9
2006	12,9	12,5	17,9	77,1	56,3	68,0	51,8	11,8	8,0
2007	14,3	13,7	21,1	75,9	56,8	66,7	52,5	12,2	7,6
2008 (1 <sup>er</sup> semestre)	15,5	14,4	24,0	76,6	57,2	64,7	53,1	15,5	9,0

<sup>a</sup> Las tasas de actividad y ocupación están calculadas con relación a la población de 16 y más años. <sup>b</sup> Comienza la serie en 2001, porque en este año se rompe la homogeneidad de la serie de activos y parados por el cambio de definición del paro de la EPA  
Fuente: INE, EPA.

extranjeros como en los nacionales, aunque con mayor intensidad en los primeros que en los segundos.

Si se comparan las tasas de actividad, ocupación y paro de extranjeros y nacionales con otros países de la OCDE (2007) se observan, con datos de 2004, algunas diferencias importantes (cuadro 13):<sup>14</sup>

- Las tasas de actividad y ocupación<sup>15</sup> de los nacionales son relativamente bajas en España: sólo cuatro países europeos pertenecientes a la OCDE tienen tasas menores que España: Bélgica, Grecia, Hungría y Luxemburgo en la de actividad, y Grecia, Hungría, Luxemburgo y Eslovaquia en la de ocupación.
- Por el contrario, en el caso de los extranjeros, las tasas de actividad y ocupación son muy superiores en España a la de la mayoría de los países europeos de la OCDE: sólo dos, Eslovaquia y Suiza, tienen mayores tasas de actividad y sólo uno, Suiza, tiene mayor tasa de ocupación.
- Las tasas de actividad y ocupación de los extranjeros son superiores en España a las de los nacionales, algo que no ocurre en la mayoría de los países europeos de la

OCDE. Sólo en otros seis países son superiores las tasas de actividad de los extranjeros (República Checa, Grecia, Hungría, Luxemburgo, Portugal y Eslovaquia) y sólo en cinco países son más elevadas las tasas de ocupación de los extranjeros que las de los autóctonos (República Checa, Finlandia, Grecia, Hungría y Luxemburgo).

- La tasa de paro de los nacionales en España es la más alta de todos los países considerados en el cuadro 13.
- En cambio, la tasa de paro de los extranjeros no es la más elevada de los países europeos de la OCDE, ya que en cinco países (Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania y Suecia) es mayor que en España.
- Como en el caso de las tasas de actividad y de ocupación, la tasa de paro de los extranjeros es superior a la de los nacionales, pero, al contrario de lo que ocurría en el caso de las otras dos tasas, éste no es un hecho destacado del caso español, ya que en todos los demás países (con las únicas excepciones de la República Checa y Grecia) ocurre lo mismo. Es más, la diferencia en España de las tasas de paro de extranjeros y nativos (2,5 puntos en 2004) es la más baja de todos los países europeos de la OCDE en los que la tasa de los extranjeros es superior a la de los autóctonos.

<sup>14</sup> En el cuadro 10 se consideran los países europeos de la OCDE. Para Italia no se dispone de ninguna información, para Eslovaquia no se dispone de datos de extranjeros para las tasas de ocupación y paro y para Hungría, de la tasa de paro de extranjeros.

<sup>15</sup> En el cuadro 13 estas tasas están calculadas sobre la población de 15 a 64 años, mientras que en el cuadro 12 están calculadas en la relación con la población de 16 y más años, lo que explica los diferentes valores de los dos cuadros.

Además de la información relativa a las tasas de actividad, empleo y paro, en el cuadro 13 se recoge la participación de los extranjeros sobre el total de la población activa de los países europeos de la OCDE más Estados Unidos. Según esta información sólo dos países (Luxemburgo, con el 45%; y Suiza, con el 22%) tienen porcentajes mayores que el de España (9,3%). Esta elevada participación de los extranjeros en la población activa, superior a la del total de la población (8,5% a 1 de enero de 2005) se explica por la elevada tasa de actividad de los extranjeros inmigrantes en España y por-

que esta tasa es muy superior a la de los nacionales, algo que no ocurre en la mayoría de los países de la Unión Europea.

En efecto, como se deduce del cuadro 13, en la mayoría de los países europeos tradicionalmente inmigratorios, ocurre lo contrario que en España, ya que en estos países la tasa de actividad de los extranjeros es inferior a la de los nacionales, como en Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido.

**CUADRO 13. Tasas de actividad, empleo y paro de nacionales y extranjeros y porcentaje de extranjeros s/ población activa total en algunos países de la OCDE\* (2004)**

	TASA DE ACTIVIDAD		TASA DE OCUPACIÓN		TASA DE PARO		% DE EXTRANJEROS S/ TOTAL DE POBLACIÓN ACTIVA
	NACIONALES	EXTRANJEROS	NACIONALES	EXTRANJEROS	NACIONALES	EXTRANJEROS	
<b>Austria</b>	70,4	66,6	67,2	60,6	4,5	11,5	8,4
<b>Bélgica</b>	65,8	59,8	61,4	50,3	6,7	15,9	8,0
<b>República Checa</b>	69,9	70,6	64,1	66,6	8,3	5,6	0,7
<b>Dinamarca</b>	79,8	53,6	75,8	47,1	5,1	12,1	3,9
<b>Finlandia</b>	76,4	69,8	68,6	52,0	10,2	25,6	1,5
<b>Francia</b>	69,8	64,8	63,4	52,8	9,2	18,5	5,4
<b>Alemania</b>	72,9	64,3	66,5	52,8	10,1	18,0	9,0
<b>Grecia</b>	66,1	72,9	59,2	66,1	10,4	9,3	6,4
<b>Hungría</b>	60,1	64,8	56,6	62,7	5,9	-	0,7
<b>Irlanda</b>	68,8	64,8	65,7	60,4	4,4	6,8	5,9
<b>Italia</b>	-	-	-	-	-	-	3,2
<b>Luxemburgo</b>	61,6	68,9	59,8	64,1	3,0	7,0	45,0
<b>Países Bajos</b>	77,4	60,5	73,9	54,5	4,4	10,0	3,6
<b>Noruega</b>	78,9	73,4	75,7	65,5	4,1	10,7	3,8
<b>Portugal</b>	72,7	75,6	68,0	65,6	4,6	13,3	2,9
<b>República Eslovaca</b>	69,7	83,6	56,7	-	18,6	-	-
<b>España</b>	67,8	77,6	60,4	67,2	10,9	13,4	9,3
<b>Suecia</b>	78,3	68,1	73,3	57,1	6,3	16,2	4,5
<b>Suiza</b>	81,4	79,3	78,9	72,2	3,1	8,9	22,0
<b>Reino Unido</b>	75,4	67,7	72,1	62,6	4,5	7,5	5,4
<b>Estados Unidos</b>	-	-	-	-	.	-	8,9

a Datos referidos a la población de 15 a 64 años, salvo para Estados Unidos que se refiere a la población de 15 y más años.

Fuente: OCDE, *Perspectivas de las migraciones internacionales*, 2006.

CUADRO 14. Flujo de entrada de extranjeros <sup>a</sup>			
PAÍS RECEPTOR	2003	2004	VARIACIÓN 2003-2004
Finlandia	7.500	5.600	-1.900
Alemania	268.400	202.300	-36.100
Nueva Zelanda	48.400	41.600	-6.800
Países Bajos	60.800	57.000	-3.800
Dinamarca	16.200	15.900	-300
Francia	173.100	175.200	2.100
Japón	85.800	88.300	2.400
Suiza	79.700	82.600	2.900
Suecia	38.400	40.700	2.300
Austria	51.000	59.600	8.600
Canadá	221.400	235.800	14.500
Australia	150.000	167.300	17.300
Noruega	18.800	21.400	2.600
Portugal	11.100	13.100	2.000
Reino Unido	214.600	266.500	51.900
Italia	121.800	156.400	34.600
Estados Unidos	705.800	946.100	240.300
República Checa <sup>b</sup>	57.400	50.800	-6.600
Hungría	19.400	18.100	-1.300
Luxemburgo	11.500	11.300	-200
Irlanda	33.000	33.200	200
Turquía	152.200	155.500	3.300
Bélgica	68.800	72.400	3.600
Polonia	30.300	36.800	6.500
España	<b>429.500</b>	<b>645.800</b>	<b>216.300</b>
República Eslovaca	4.600	7.900	3.300
Corea	178.300	188.840	10.540
<b>TOTAL PAÍSES</b>	<b>3.227.700</b>	<b>3.795.940</b>	<b>568.240</b>
<b>TOTAL MENOS ESTADOS UNIDOS</b>	<b>2.521.900</b>	<b>2.849.840</b>	<b>327.940</b>

<sup>a</sup> Hasta Estados Unidos inclusive son datos armonizados de la OCDE (inmigración de larga duración). <sup>b</sup> A partir de la República Checa son datos según las definiciones nacionales.

Fuente: OCDE (2007: 39).

Existen tres razones principales para explicar esta diferencia entre España y la mayoría de los países europeos de la OCDE, es decir, que en España la tasa de actividad de los extranjeros exceda notablemente a la de los nacionales:

primera, que los flujos actuales de entradas de nuevos inmigrantes son los más altos de los países europeos de la OCDE, cuya población inmigrante es más antigua y lleva más tiempo en el país; segunda, que la inmigración extran-

jera en España sea básicamente joven, más joven que la nativa, y más joven que la de otros países tradicionalmente inmigrantes; y tercera, que el motivo principal de la inmigración a España es económico, laboral, conseguir un empleo y un salario que no puede obtener en su país (Pérez Infante, 2008:133-138).

La primera razón es el elevado flujo anual de entradas, que, como ya se ha señalado, superaba las 600.000 en 2004 y 2005 y las 800.000 en 2006 (cuadro 1), y que es muy superior al de otros países de la OCDE, con la única excepción de Estados Unidos, en los que la inmigración es mucho más antigua, lleva muchos años en el país, y en los que el aumento anual se nutre más por la agrupación familiar que por nuevos inmigrantes a la búsqueda de empleo.

Con datos de la OCDE de 2003 y 2004 (cuadro 14), el mayor flujo de entrada de extranjeros, así como el mayor aumento entre los dos años, se produce, en Estados Unidos, seguido de España. Todos los demás países de la OCDE tienen flujos de entrada de extranjeros muy inferiores, siendo el mayor, tras España, Reino Unido, con menos de 270.000 en 2004. De hecho España representa el 23% del total de los países de la OCDE, si se excluye a Estados Unidos. En cuanto al aumento del flujo de entrada de inmi-

grantes entre 2003 y 2004, España representa el 38% del total de la OCDE, si se incluye a Estados Unidos, y el 66%, las dos terceras partes, si se excluye a ese país.

La segunda razón, relacionada con la anterior, es que debido al elevado flujo de nuevos inmigrantes la población extranjera en España es muy joven, predominando las edades en que es muy alta la participación en el mercado de trabajo, la tasa de actividad, en concreto, las comprendidas entre 16 y 44 años.

Esto es lo que se deduce de la estructura por edades de la población extranjera, según la EPA; que se diferencia, en comparación con la población nativa (no sólo la de los españoles, sino también la de los de doble nacionalidad), en que el porcentaje del total de la población inmigrante es superior en los grupos de edad comprendidos entre los 16 y 44 años e inferior en los menores de 16 años y los mayores de 44 años, llegando a doblar a la población española en el grupo de 25 a 34 años (cuadro 15).

Es decir, para el conjunto de los extranjeros, y con datos del segundo trimestre de 2008, la población predominante es la comprendida entre 25 y 44 años, que representa el 55,8% del total (el 30,5% únicamente en el caso de la

**CUADRO 15. Distribución de la población total, según edades y nacionalidad (segundo trimestre de 2008). En porcentaje**

COLECTIVOS	GRUPOS DE EDAD					
	0-15	16-24	25-34	35-44	45-54	55 y MÁS
<b>Hombres extranjeros</b>	10,2	14,2	32,5	24,5	10,9	7,7
<b>Mujeres extranjeras</b>	10,4	15,9	32,9	21,6	10,4	8,7
<b>Unión Europea</b>	9,3	13,5	27,6	22,3	11,0	16,3
<b>Resto de Europa</b>	8,6	16,8	29,9	21,7	13,6	9,5
<b>América Latina</b>	10,2	15,8	37,2	22,9	9,7	4,2
<b>Resto del mundo y apátridas</b>	12,3	15,4	32,1	24,7	11,5	4,1
<b>TOTAL EXTRANJEROS</b>	10,3	15,0	32,7	23,1	10,7	8,2
PRO MEMORIA						
<b>Españoles</b>	16,3	9,5	14,9	15,6	14,0	29,7
<b>Doble nacionalidad</b>	23,4	11,9	16,6	21,9	16,4	9,8

Fuente: INE, EPA.

población de españoles), porcentaje que asciende al 70,8%, casi las tres cuartas partes, si se añade la población joven con edades comprendidas entre 16 y 24 años, en contraste con el 40% de los españoles.

Esta distribución de la población extranjera inmigrante, que coincide casi plenamente en hombres y mujeres (71,2% y 70,4%, respectivamente, con edades entre 16 y 44 años), tiene, en cambio, alguna diferencia importante si se separa por grupos de países de origen.

**LAS TASAS DE ACTIVIDAD Y OCUPACIÓN DE LOS EXTRANJEROS SON SUPERIORES EN ESPAÑA A LAS DE LOS NACIONALES, ALGO QUE NO OCURRE EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES EUROPEOS DE LA OCDE**

Aunque en todos los grupos de países es mayor el porcentaje de la población con mayor potencialidad de participar en el mercado de trabajo (25-44 años) que la española (lo que también ocurre si se añade el grupo de 16 a 24 años), el porcentaje es muy elevado en América Latina, el 60,1% (el 75,9% incluyendo los más jóvenes), y en el resto del mundo, el 56,8% (el 72,2% si se añade la población más joven).

La inmigración procedente de Europa, aunque también tiene una participación la población potencialmente activa superior a España, tiene un peso relativo muy inferior a América Latina y resto del mundo: el 49,9% de la población de la Unión Europea tiene entre 25 y 44 años (el 63,4% entre 16 y 44 años), porcentaje que se eleva al 51,6% en el caso del resto de Europa (el 68,4% si se añade el grupo de 16 a 24 años).

Ahora bien, entre los países de la UE-27 están incluidos Bulgaria y Rumania, que ingresaron el 1 de enero de 2007 y cuyos ciudadanos, aunque tienen derecho a residir en España, como el resto de los de la UE, están sometidos a una

moratoria transitoria, en principio, hasta el 31 de diciembre de 2008, que les exige solicitar el permiso de trabajo en las mismas condiciones que el resto de los extranjeros.

Si se utilizan los datos de la EPA del cuarto trimestre de 2006, cuando todavía no habían ingresado ni Bulgaria ni Rumania en la UE, los porcentajes anteriores son muy diferentes: en el caso de la UE (UE-25) el 41,6% de la población tiene entre 25 y 44 años (el 49% de la que tiene entre 16 y 44 años) y en el caso del resto de Europa (incluyendo Bulgaria y Rumania) ese porcentaje ascendía al 59,6% (77,7% para el grupo entre 16 y 44 años).

Estos porcentajes son muy inferiores a los de los países de América Latina, África y Asia en el caso de la UE-25, pero, en cambio, son superiores en el caso del resto de Europa a los del resto del mundo tanto en el grupo de 25-44 años como en el de 16-44 años y a los de América Latina en el grupo de 25-44 años.

Esto es significativo de la diferencia de la inmigración procedente de la Unión Europea, sin incluir a los nuevos países comunitarios, como consecuencia de la importancia que en estos países (sobre todo de los que componían la antigua UE-15) tienen los jubilados (el 30% de los extranjeros procedentes de la UE-25 tenían en el cuarto trimestre de 2006, al menos, 55 años) que residen en España, sobre todo en la costa mediterránea y en las islas Baleares y Canarias, permanentemente o la mayor parte del año.<sup>16</sup>

Por último, la tercera razón que explica el que la tasa de actividad en España de los extranjeros sea superior a la de los nacionales, a diferencia de la que ocurre en la mayoría de los países europeos, la motivación laboral de la inmigración de la mayoría de los extranjeros inmigrantes en España, se puede comprobar comparando las tasas de actividad de los extranjeros con las de los españoles para

<sup>16</sup> Véase Garrido Medina y Toharia Cortés (2004) y Garrido Medina (2005). Basándose en el Censo de Población de 2001, Villena Rodríguez y Gómez García (2006) llegan a conclusiones similares.

**CUADRO 16. Tasa de actividad, según sexo, edad y nacionalidad (segundo trimestre de 2008). En porcentaje**

COLECTIVOS	TOTAL	NACIONALIDAD						
		ESPAÑOLA	DOBLE NACIONALIDAD	EXTRANJERA	UNIÓN EUROPEA	RESTO DE EUROPA	AMÉRICA LATINA	RESTO DEL MUNDO Y APÁTRIDAS
<b>TOTAL</b>	59,8	57,3	75,7	76,7	71,1	70,6	84,9	70,6
<b>Hombres</b>	69,6	67,3	80,1	85,5	80,4	75,4	89,1	87,6
<b>Mujeres</b>	50,2	47,7	72,5	67,8	61,8	67,0	81,2	46,0
<b>16-24 años</b>	52,2	50,3	52,6	61,6	69,6	33,5	62,5	55,4
<b>25-34 años</b>	87,4	87,7	86,1	86,2	87,2	81,8	90,4	76,5
<b>35-44 años</b>	84,7	84,2	92,6	86,6	86,3	86,5	92,6	76,4
<b>45-54 años</b>	78,3	78,0	80,3	80,6	76,2	89,3	91,6	67,9
<b>55 y más</b>	20,8	20,3	40,4	33,7	20,4	37,8	62,3	53,8

Fuente: INE, EPA.

los distintos grupos de edad. En efecto, la tasa de actividad de los extranjeros es muy superior a la de los españoles para todos los grupos de edad, con la única excepción de los de 25 a 34 años, en la que las dos tasas son muy similares (cuadro 16).

Si se distingue por grupos de países y edad, esta diferencia a favor de las tasas de actividad de los extranjeros es patente para todos los grupos de edad, tanto en hombres como en mujeres, en el caso de América Latina y del resto de Europa con los datos del cuarto trimestre de 2006 (Pérez Infante, 2008: cuadros 2 y 2 bis de las P.134 y 135), que incluye Bulgaria y Rumania, pero no con los del segundo trimestre de 2008, que los excluye. En cambio, no son tan patentes las diferencias a favor de las tasas de actividad de los extranjeros en el resto de los grupos de países. Así, son inferiores respecto de las de los nacionales las tasas de actividad de los mayores de 45 años procedentes de la Unión Europea, debido a la importancia que en ese caso tienen las personas jubiladas, así como las de los grupos centrales de edad de los procedentes del resto del mundo.

<sup>17</sup> Un análisis de la evolución de las tasas de actividad de los extranjeros, diferenciando los comunitarios y no comunitarios, antes de la adhesión de los nuevos países a la UE, puede verse en Cachón Rodríguez (2006b). También un análisis detallado de la población activa y la tasa de actividad, desagregando

Sobresalen las bajas tasas de actividad de las mujeres del resto del mundo, las más bajas de todos los grupos de países, con la única excepción de las mayores de 55 años, como consecuencia de los distintos condicionantes culturales y religiosos que relegan el papel de las mujeres en el mercado de trabajo a las inmigrantes procedentes principalmente de los países africanos.<sup>17</sup>

De lo expuesto se deduce que la razón principal de que los extranjeros tengan una tasa de actividad más elevada que la de los nativos es la importancia de los flujos recientes de inmigración, los más elevados de todos los países de la OCDE, con la única excepción de Estados Unidos, y la estructura por edades de esos flujos, que hace que la población extranjera se concentre en los grupos de edad con mayor tasas de actividad, con la salvedad de los procedentes de la antigua UE-15, en los que sobresalen los extranjeros residentes en España de edad elevada por motivos no laborales, como la jubilación.

La motivación laboral de la inmigración es clave en los inmigrantes procedentes de América latina y de los países europeos distintos a los de la UE-15 y, en cambio, esta

por grupos de países y edades, además de otras características, como el nivel de estudios y el tiempo de residencia, es el que se realiza en Herrarte y Sáez (2006). Un análisis específico por grupos de países y, en concreto, de las mujeres africanas se realiza en CES (2004: 37-43).

**CUADRO 17. Tasas de actividad según sexo y edad y nacionalidad (segundo trimestre de 2008).** En porcentaje

COLECTIVOS	TOTAL	NACIONALIDAD						
		ESPAÑOLA	DOBLE NACIONALIDAD	EXTRANJERA	UNIÓN EUROPEA	RESTO DE EUROPA	AMÉRICA LATINA	RESTO DEL MUNDO Y APÁTRIDAS
HOMBRES								
<b>TOTAL</b>	<b>69,6</b>	<b>67,3</b>	<b>80,1</b>	<b>85,5</b>	<b>80,4</b>	<b>75,4</b>	<b>89,1</b>	<b>87,6</b>
<b>16-24 años</b>	58,1	53,9	48,7	68,7	79,8	39,3	62,9	75,4
<b>25-34 años</b>	92,7	92,2	92,1	94,9	96,5	92,2	95,7	82,2
<b>35-44 años</b>	94,4	94,3	96,8	94,7	96,6	97,8	97,5	89,1
<b>45-54 años</b>	91,0	91,1	80,8	90,1	86,7	90,7	96,3	86,9
<b>55 y más</b>	29,8	29,3	52,8	40,0	25,3	31,7	69,6	82,7
MUJERES								
<b>TOTAL</b>	<b>50,2</b>	<b>47,7</b>	<b>72,5</b>	<b>67,8</b>	<b>61,8</b>	<b>67,0</b>	<b>81,2</b>	<b>46,0</b>
<b>16-24 años</b>	48,1	46,5	57,2	55,1	63,2	26,0	62,0	34,4
<b>25-34 años</b>	81,6	82,9	82,1	77,4	77,9	75,8	85,7	54,8
<b>35-44 años</b>	74,6	73,8	89,4	77,3	74,3	79,4	88,6	51,1
<b>45-54 años</b>	65,6	64,9	75,0	70,7	64,5	87,6	87,6	40,1
<b>55 y más</b>	13,5	12,9	33,6	28,1	15,5	41,2	57,9	21,6

Fuente: INE, EPA.

motivación no es tan clara, por la situación de dependencia respecto del hombre de las mujeres del resto del mundo, principalmente africanas, en las que la tasa de actividad, con la única excepción de las mujeres de 55 años, es muy inferior a la del resto de las extranjeras y de las españolas.<sup>18</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA IZQUIERDO, R. "El acceso de los inmigrantes al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho del Trabajo*. No. 63, 2006.

AJA, E. "La evolución de la normativa sobre inmigración". En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) (2006).

<sup>18</sup> La diferencia de las tasas de actividad por grupos de edad y tipos de países se detalla en Garrido Medina (2005).

AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2006.

AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2007.

AJA, E. y otros (coord.). *La regulación de la inmigración en Europa*. Barcelona: Fundación "La Caixa". Colección Estudios Sociales. No. 17, 2005.

APARICIO WILHELMI, M.; ROIG MOLÉS, E. "La entrada por razones legales y el trabajo de extranjeros. El progresivo desarrollo de un sistema ordenado de entrada laboral". En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) (2006).

CACHÓN RODRÍGUEZ, L (2006a). "Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España (1996-2004)". En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) (2006).

--- (2006b). "Inmigración y mercado de trabajo en España en la última década (1996-2006)". *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*. No. 7.



- CES (Consejo Económico y Social). "La inmigración y el mercado de trabajo en España". *Colección Informes, CES*. Madrid, 2004.
- DOMINGO I VALLS, A.; RECAÑO VELARDE, J. "Perfil demográfico de la población extranjera en España". En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) (2007).
- GARCÍA ROCA, J.; LACOMBA, J. (eds.) *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinaria*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2008.
- GARRIDO MEDINA, L. "La inmigración en España". En: GONZÁLEZ, J. J.; REQUENA, M. (comps.) (2005). Cap. 5.
- GARRIDO MEDINA, L.; TOHARIA CORTÉS, L. "La situación laboral de los extranjeros según la EPA". *Economistas*. No. 99, 2004. P. 74-86.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, V.; PÉREZ INFANTE, J. I. (2006a). "Regulación de la inmigración". *Cinco Días*, 25 de octubre.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, V.; PÉREZ INFANTE, J. I. (2006b). "La inmigración y nosotros". *Expansión*, 6 de diciembre.
- GONZÁLEZ, J. J. Y REQUENA, M. (comps.) *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.
- HERRARTE, A.; SÁEZ, F. "Inmigración y mercado de trabajo: una panorámica". *Economistas*. No. 108, 2006.
- INE (2003a). "La sociedad española tras 25 años de Constitución". Madrid: INE.
- INE (2003b). "Tendencias demográficas durante el siglo xx en España". Madrid: INE.
- MONTILLA MARTOS, J. A.; RODRÍGUEZ CANDELA, J. L. "Las normas generales del Estado". En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) (2007).
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIONES (2008a). "Anuario Estadístico de Inmigración 2007". Cap. I, en [www.mtin.es](http://www.mtin.es).
- (2008b). "Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2007". En [www.mtin.es](http://www.mtin.es).
- (2008c). "Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 31 de marzo de 2008". En [www.mtin.es](http://www.mtin.es).
- MORENO, G.; CEBRIÁN, I.; IGLESIAS, C.; LLORENTE, R. "Sustituibilidad, complementariedad o independencia de los inmigrantes en la demanda de trabajo". Ponencia presentada en las VII Jornadas de Economía Laboral, celebradas en julio de 2007 en las Palmas de Gran Canaria.
- OCDE. "Perspectivas de las inmigraciones internacionales, 2007". París: OCDE, 2007 (existe traducción del MTIN).
- PAJARES, M. (2007a). "Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007. Análisis de datos de España y Cataluña". *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*. No. 14. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2007b). "El proceso de regularización de 2005. Sus efectos posteriores sobre la inserción laboral de la población inmigrada". En: AJA, E.; ARANGO, J. (eds.) (2007).
- (2008). "Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2008". *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*. No. 17. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- PÉREZ INFANTE, J. I. "El marco legal y la problemática del empleo de los extranjeros en España: una perspectiva económica". En: GARCÍA ROCA, J.; LACOMBA, J. (eds.) (2008).
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. "Cuestiones atinentes al derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros de terceros países en España como instrumento para su inserción laboral". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Derecho de Trabajo. No. 63, 2006.
- SANTOLAYA, P. "España". En: AJA, E. *et al.* (coords.) (2005).
- VILLENA RODRÍGUEZ, M.; GÓMEZ GARCÍA, F. "Demografía, mercado de trabajo y política de inmigración en España". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Economía y Sociología. No. 61, 2006.

## **Amparo González Ferrer**

Científica titular CSIC-IEGD

Profesora asociada del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra

# LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN ESPAÑA

## Algunas cifras para el debate

1. Introducción.
2. Régimen legal y autorizaciones de residencia por reagrupación familiar.
3. Más allá de la reagrupación legal. Intensidad y ritmo de la reagrupación de los cónyuges.
  - El proceso de reagrupación del cónyuge según los datos de la Encuesta de Población Activa.
  - ¿Cuántos inmigrantes casados han reagrupado ya a su cónyuge en España?
  - ¿Cuánto han tardado en reagruparse con los cónyuges?
4. Vínculos con la integración.
5. Conclusiones.

La migración de origen familiar constituye un amplio porcentaje de las entradas anuales de extranjeros en la mayor parte de los

## 1. INTRODUCCIÓN

países desarrollados que reciben inmigración. De acuerdo con los datos publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a comienzos de esta década el porcentaje de extranjeros admitidos en virtud de sus vínculos familiares con otros residentes extranjeros representaba más del 70% del total de entradas anuales en Francia, más del 60% en Suecia y más del 50 en Dinamarca o Noruega (SOPEMI, 2003). Estas cifras ilustran con claridad la importancia numérica de un fenómeno al que, por el momento, se ha prestado escasa atención en España.

Podría pensarse que, dado lo reciente de la llegada de inmigrantes a nuestro país y su perfil predominantemente económico, la reagrupación familiar no constituye una cuestión particularmente urgente en estos momentos. Sin embargo, a lo largo de 2007, la publicación de algunas cifras sobre el número de autorizaciones concedidas por motivos de reagrupación familiar y los comentarios sobre ellas realizados por los principales responsables gubernamentales en inmigración generaron un cierto debate al respecto del que se vienen haciendo eco los medios de

comunicación. En marzo de 2007, la secretaria de Estado de Inmigración, Consuelo Rumí, afirmaba que la reagrupación familiar “debe contemplarse con normalidad, sin alarmismos, porque ha sido delimitada con precisión y porque es indisociable de los movimientos migratorios” e, incluso, interpretó el aumento del número de autorizaciones de residencia expedidas por este motivo como un elemento positivo en la medida que la reagrupación familiar “favorece la integración del individuo en la sociedad de acogida y amortigua los riesgos de aislamiento con respecto al entorno” (*El País*, 15 de marzo de 2007). Pero tan sólo unos días antes de finalizar la redacción de este capítulo, el recién nombrado ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, afirmaba que, en España, con la normativa vigente, un inmigrante podía “reagrupar a una media de siete u ocho personas, contando a su cónyuge, a sus hijos y los ascendientes de ambos”, y que su Ministerio estimaba que “1.000.000 de extranjeros podrían llegar a España en los próximos cinco años por reagrupación familiar”, estimación que de confirmarse implicaría “problemas para sostener las prestaciones sociales a la población en su conjunto” (*El Periódico de Cataluña*, 20 de junio de 2008).

Sin entrar ahora en el detalle de las cifras, tales declaraciones permiten apreciar un claro cambio en el discurso del gobierno respecto de la reagrupación familiar que, seguramente, llevará aparejado algún cambio en las políticas, pues se ha pasado de poner el acento en los efectos beneficiosos de la reagrupación familiar a destacar los posibles riesgos que derivarían para el control de flujos y el estado de bienestar de una excesiva generosidad en los requisitos exigidos para permitirla.

Con este transfondo abordamos la redacción de un capítulo que tiene por objeto proporcionar al lector material suficiente para evaluar hasta qué punto este asunto de la reagrupación familiar resulta clave o no para el diseño de una política de control de inmigración –de flujos y de integración– realista y eficaz. En primer lugar, se examinará en qué medida la reagrupación familiar ha constituido hasta ahora una vía de entrada importante en nuestro país y

cuáles han sido las características de las personas que han hecho uso de ella. Para ello, repasaremos las cifras oficiales de permisos de residencia concedidos en virtud de la reagrupación familiar y cómo estas han variado desde comienzos de esta década, a la vez que lo hacía también la normativa de extranjería. A continuación, compararemos tales cifras con lo que puede deducirse de la Encuesta de Población Activa respecto a cómo, cuándo y por qué los extranjeros deciden traer a sus familiares a España. Y por último, apuntaremos algunas ideas sobre el posible vínculo entre reagrupación familiar e integración, centrándonos en el comportamiento laboral de los extranjeros que han seguido diferentes trayectorias familiares en su migración a España.

## 2. RÉGIMEN LEGAL Y AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA POR REAGRUPACIÓN FAMILIAR

El procedimiento legalmente establecido para la reagrupación familiar se ha allanado considerablemente a lo largo de la última década. La Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España de 1985 no incluía mención alguna a la reagrupación familiar y, aunque la aprobación del Reglamento de 1996 remedió en cierto modo esta situación, no fue realmente hasta la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000 cuando la reagrupación familiar se reconoció como derecho de los extranjeros residentes en España. Sin embargo, el procedimiento para llevarla a cabo previsto en el Reglamento de 2001 resultaba innecesariamente farragoso y dio lugar a dilaciones injustificadas en la resolución de los expedientes. De hecho, podría decirse que el Reglamento de 2004 fue el que configuró por primera vez la reagrupación familiar como opción viable para los extranjeros que residían legalmente en España y deseaban traer a sus familiares a vivir con ellos.

Los requisitos exigidos a los reagrupantes, la definición de los familiares que pueden ser reagrupados y el estatuto legal reconocido a éstos no ha variado demasiado; en cambio, sí que lo ha hecho el modo en que se tramitan los expedientes. Por una parte, se ha facilitado la prueba documental del cumplimiento de los requisitos por parte del

reagrupante. En primer lugar, el requisito de residencia previa (haber residido en España durante un año y tener autorización para residir al menos otro año) se considera satisfecho desde el momento en que el extranjero solicita la renovación de su autorización de residencia inicial, sin que haya que esperar a la concesión de la misma para que el extranjero pueda presentar la solicitud de reagrupación en la Oficina de Extranjeros de su provincia. En segundo lugar, la disponibilidad de medios de subsistencia suficientes para atender las necesidades de su familia una vez reagrupada, por regla general se considera probada si el solicitante puede presentar su contrato de trabajo junto con las tres últimas nóminas (o boletines de cotización para los autónomos) y si la cantidad mensual a la que éstas ascienden es considerada suficiente para mantener a los reagrupados.<sup>1</sup> Y por último, el requisito de alojamiento adecuado puede acreditarse mediante el informe correspondiente emitido por la Corporación Local o, subsidiariamente si la Corporación no lo emite en quince días desde la solicitud, mediante acta notarial mixta que, en la práctica, se ha demostrado muy fácil de obtener.<sup>2</sup>

De hecho, parece que el gran escollo en la tramitación de las solicitudes no está siendo el cumplimiento de los requisitos de residencia, alojamiento e ingresos por parte de los reagrupantes, sino la obtención del visado por parte de los familiares en sus países de origen que es, precisamente, el único aspecto del procedimiento que se endureció a partir de la Ley 14/2003, que suprimió la posibilidad de exención de visado contemplada para algunos supuestos en la anterior legislación.<sup>3</sup> Si la solicitud presentada por el extranjero residente en España es aceptada, se comunica al solicitante

que debe ponerse en contacto con sus familiares para que éstos procedan a solicitar el visado en el consulado español en su país de origen. Dicha solicitud debe realizarse en el plazo de dos meses desde la comunicación de la Oficina de Extranjeros, pero con frecuencia el consulado correspondiente no da cita al familiar hasta pasados tres o cuatro meses, lo que impedirá la reagrupación a pesar del cumplimiento de todos los requisitos. Otras veces el visado es denegado por razones difíciles de descifrar, pues el consulado responsable liquida la motivación exigida por la ley con una fórmula genérica que no alude a las circunstancias particulares del caso, lo que impide cualquier reclamación.

## LA MAYOR PARTE DE LOS COLECTIVOS INMIGRANTES QUE RESIDEN EN NUESTRO PAÍS ESTÁ CERCA DE COMPLETAR EL PROCESO DE REAGRUPACIÓN CON SUS PAREJAS EN ESPAÑA, A PESAR DE SU RECIENTE LLEGADA

En el caso de que obtengan el correspondiente visado en plazo, los familiares podrán entrar legalmente en España y, una vez aquí, solicitar en el plazo de un mes la tarjeta de identidad de extranjero, junto a la que se le expedirá la autorización de residencia por reagrupación familiar (que fue concedida en el momento que se comunicó al solicitante que cumplía con los requisitos, pero que se deja en suspenso hasta que el reagrupado llegue a España y solicite su tarjeta de extranjero). Dicha autorización será considerada de residencia inicial y será válida por el tiempo de vigencia que reste a la autorización del reagrupante o, en el caso de que ésta sea permanente, hasta que caduque su tarjeta de extranjero.

---

<sup>1</sup> En principio, el Ministerio de la Presidencia debería haber emitido una orden en la que se determinara la cuantía de los medios de vida exigibles a estos efectos, así como el modo de acreditar su posesión (art. 42.2. d) del Reglamento), sin embargo dicha Orden sigue sin haber sido emitida cuatro años después de la entrada en vigor del Reglamento. Ello ha dado pie a cierta heterogeneidad en la práctica administrativa que explica por qué en unas provincias basta con demostrar ingresos suficientes en los tres meses anteriores a la solicitud y en otras, como han denunciado diversas ONG, en el caso de Almería por ejemplo, se ha fijado una cantidad mínima por mes y familiar (320 euros) que debe acreditarse al menos durante seis meses anteriores a la solicitud.

<sup>2</sup> Para un análisis más detallado de lo que puede significar para los ayuntamientos la posibilidad de intervenir en este momento previo a la reagrupación, véase Sanahuja (2007).

---

<sup>3</sup> Los únicos familiares de residentes legales que actualmente podrán obtener autorización de residencia por reagrupación familiar, a pesar de residir en España en el momento de la solicitud, son los hijos: nacidos en España o que puedan acreditar una permanencia continuada de al menos dos años, que sean menores de edad o incapacitados, y hayan estado matriculados en un centro educativo si es que están en edad escolar. En los restantes casos, a excepción hecha del arraigo familiar (art. 45.2.c del Reglamento), la residencia irregular en España del familiar que se pretende reagrupar es motivo de denegación de la solicitud o, más bien, del visado, que es lo que debe solicitar personalmente en el país de origen el beneficiario del mismo.

**CUADRO 1. Autorizaciones de residencia por reagrupación familiar (2000-2007)**

	SOLICITUDES DE AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA POR REAGRUPACIÓN FAMILIAR	AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA EXPEDIDAS POR REAGRUPACIÓN FAMILIAR	AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA INICIAL EN VIGOR (TOTAL)	AUTORIZACIONES DE REAGRUPACIÓN SOBRE TOTAL AUTORIZACIONES RESIDENCIA INICIAL (%)	% Δ ANUAL AUTORIZACIONES RESIDENCIA INICIAL (SIN REAGRUPACIÓN)	% Δ ANUAL AUTORIZACIONES RESIDENCIA POR REAGRUPACIÓN
<b>2000</b>	7.197	7	No disp.	No disp.		
<b>2001</b>	10.028	52	No disp.	No disp.		
<b>2002</b>	18.541	14.063	277.503	5,1		
<b>2003</b>	32.561	33.814	201.875	16,7	-33,48	140,2
<b>2004</b>	No disp.	71.532	258.320	27,7	6,47	111,6
<b>2005</b>	74.852	74.919	768.768	9,7	271,46	4,7
<b>2006</b>	113.146	97.759	257.541	38,0	-76,97	30,5
<b>2007</b>	144.584	128.161	324.918	39,4	23,14	31,1
<b>TOTAL</b>	<b>400.909</b>	<b>420.307</b>	<b>2.088.925</b>	<b>20,1</b>	<b>38,12</b>	<b>63,7</b>

Fuente: elaboración propia a partir de *El País* (07.03.2005, 09.01.2006, 15.03.2007) y Memoria anual del CES 2007. Anuario de migraciones (varios años).

La mayor facilidad en la acreditación de los requisitos y la mayor celeridad en la tramitación de los expedientes de reagrupación impuesta desde la entrada en vigor del Reglamento de 2004 habría hecho esperar un incremento en el número de solicitudes y quizá también en una reducción de la tasa de denegación –siempre y cuando las dificultades mencionadas con respecto a la obtención de visado no estén siendo generalizadas–. Sin embargo, resulta casi imposible determinar si realmente ello ha sido así, ya que el Ministerio de Inmigración y Trabajo sigue sin publicar información estadística sobre el número de autorizaciones de residencia en vigor que fueron expedidas por motivos de reagrupación, ni sobre cuántas solicitudes anuales de reagrupación recibe y, de ellas, cuántas son denegadas. A pesar de ello, algunas de estas cifras aparecen esporádicamente publicadas en distintos medios de comunicación. En el cuadro 1 las hemos recopilado.

Lo primero que debemos tener en cuenta al interpretar estos datos es que no se refieren a las solicitudes de reagrupación presentadas por extranjeros residentes en España en la respectiva Oficina de Extranjeros de su provincia, sino a las autorizaciones de residencia para familiares que dichas Oficinas conceden cuando comprueban que el solicitante cumple con todos los requisitos exigidos, y que quedan en

suspensión hasta su expedición efectiva una vez que el reagrupado llega a España con su correspondiente visado y solicita la tarjeta de extranjero. Dicho de otro modo, las cifras de la primera columna del cuadro 1 sólo nos informan del número de solicitantes de reagrupación que cumplían los requisitos en cada uno de los años estudiados y, por tanto, no permiten estimar una tasa de concesión/denegación que nos indique variaciones reales en la dureza con la que las autoridades españolas están evaluando las solicitudes presentadas por los extranjeros residentes para reagrupar a sus familiares. Algunas Oficinas de Extranjeros sí que han suministrado periódicamente información sobre el número de solicitudes recibidas y denegadas en ellas; es el caso de la Oficina de Barcelona. En ella, en el período 1999-2004, se presentaron 45.476 solicitudes de las que fueron rechazadas en torno al 6% (González, 2007: 279); y en el período 2004-2007, unas 80.000 solicitudes, de las cuales se desestimaron aproximadamente el 10% (García, 2007).<sup>4</sup>

Por otra parte, tampoco es posible averiguar cuántos extranjeros de los que cumplían los requisitos legales lograron finalmente traer a sus familiares a España o, dicho a la

<sup>4</sup> Para el conjunto del país, la tasa de rechazo se estimaba en torno al 17% en 2005 (*El País*, 9 de enero de 2006).

inversa, cuántos familiares no completaron a tiempo los trámites necesarios en el país de origen (fundamentalmente la obtención del visado) para venir a España como reagrupados. Y es que la diferencia entre las autorizaciones de residencia por reagrupación solicitadas (primera columna del cuadro 1) y el número de autorizaciones expedidas (columna 2) no refleja el número real de denegaciones, sino más bien el desfase temporal entre el momento en que se comunica al reagrupante que sus familiares en origen pueden proceder a solicitar el visado y el momento en el que dichos familiares llegan a España. De hecho, un gran número de expedientes no se cierran en el curso del año en que se inician, lo que impide computar diferencias anuales entre el número de autorizaciones solicitadas y expedidas como aproximación de la tasa de denegación. Dicho desfase alcanzó dimensiones inimaginables entre los años 2002 y 2004, en los que la mayor parte de solicitudes que se resolvían correspondían a expedientes abiertos uno o dos años antes, lo que distorsiona aún más el significado de estas cifras.

En cualquier caso, y a pesar de las limitaciones, lo que sí reflejan con claridad los datos recogidos en el cuadro 1 es que las entradas de extranjeros por la vía de la reagrupación familiar representan un porcentaje creciente del total de nuevas autorizaciones de residencia emitidas anualmente desde 2002 (véase la columna 4 del cuadro 1), con la única excepción del año 2005, en el que la mayor parte de las autorizaciones iniciales de residencia fueron emitidas a partir del proceso de normalización de trabajadores. Durante el período 2002-2007, las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar representaron, en media, un 20% del total de nuevas autorizaciones expedidas anualmente, si bien es cierto que ese porcentaje ha estado en torno al 40% en los dos últimos años. Los mayores incrementos relativos se produjeron en los años 2003 y 2004,

---

<sup>5</sup> La secretaria de Estado de Inmigración interpretó estas cifras como señal de que "estamos ante la segunda fase de un proyecto migratorio familiar" y algunos expertos en el estudio de las migraciones afirmaron entonces que el aumento de las reagrupaciones familiares continuaría en los próximos años, pues son realizadas por personas que "han consolidado su proyecto migratorio, es decir, que han alcanzado una estabilidad económica y una integración social y se han establecido" (*El País*, 15 de marzo de 2007).

como consecuencia de la necesidad de dar salida a muchísimos expedientes acumulados en los años anteriores. Y frente a lo ocurrido con las autorizaciones de residencia inicial concedidas por otros motivos (fundamentalmente trabajo por cuenta ajena), que aumentaron en algunos años y disminuyeron en otros, las autorizaciones por reagrupación (que siempre son iniciales tal y como está configurado el sistema actualmente) no han dejado de crecer con respecto al año anterior (compárense las columnas 5 y 6 del cuadro 1).

Ahora bien, estas cifras resultan insuficientes para afirmar que la reagrupación familiar es un fenómeno reciente que irá al alza en los próximos años en la medida que refleja la integración exitosa de gran parte de la población extranjera que reside en España, como algunos expertos y responsables de la política manifestaron al ser preguntado por el notable incremento en el número de autorizaciones concedidas por reagrupación familiar entre 2003 y 2006.<sup>5</sup> Y ello por varias razones fundamentales.

En primer lugar, porque las cifras del cuadro 1 sólo nos están dando información sobre flujos (solicitudes y concesiones), pero no sobre *stocks*. Es decir, no sabemos cuántos de los inmigrantes que residen en España actualmente han reagrupado ya a sus cónyuges, hijos y padres (que son los familiares reagrupables de acuerdo con la legislación española), ni cuántos de los que no lo han hecho desearían hacerlo en el futuro.<sup>6</sup> Es más, ni siquiera sabemos cuántas de las autorizaciones concedidas por reagrupación familiar lo han sido para hijos, cuántas para cónyuges y cuántas para otro tipo de parientes. Exprimiendo al máximo la información disponible sólo podemos realizar las siguientes aproximaciones sobre la composición por edad del colectivo reagrupado. A 31 de diciembre de 2007, existían 92.693 autorizaciones de

---

<sup>6</sup> La única información disponible al respecto procede del avance de resultados de la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007, publicados por el INE. De ellos podemos concluir que el 76% de los hijos de inmigrantes, menores de 16 años, ya ha sido reagrupado con sus padres; del 24% restante (758.702 hijos de inmigrantes, menores de 16 años y que aún no viven en España) casi el 60% son hijos de inmigrantes que llegaron a España entre 2002 y 2007. Por tanto, es evidente que el grueso de los familiares que están por venir son hijos menores. Ahora bien, si lo harán o no y cuándo, resulta difícil de anticipar de momento.

residencia inicial en vigor correspondientes a menores de entre 0 y 15 años. Como es lógico, la inmensa mayoría de ellas eran autorizaciones concedidas por reagrupación; en términos porcentuales, estas autorizaciones representan el 28% de todas las autorizaciones de residencia inicial y el 72% de las expedidas en 2007 por reagrupación familiar.<sup>7</sup> Del mismo modo, podemos afirmar que el 1,7% del total de autorizaciones de residencia inicial en vigor y casi el 2% del total de autorizaciones (iniciales) por reagrupación expedidas en 2007 correspondieron a personas de 65 años o más. Estas cifras, con sus limitaciones, ponen de manifiesto que más de dos tercios del total de las autorizaciones por reagrupación expedidas en 2007 lo fueron para hijos, mientras que el tercio restante se repartió entre cónyuges y ascendientes, con mayor presencia de los primeros.<sup>8</sup>

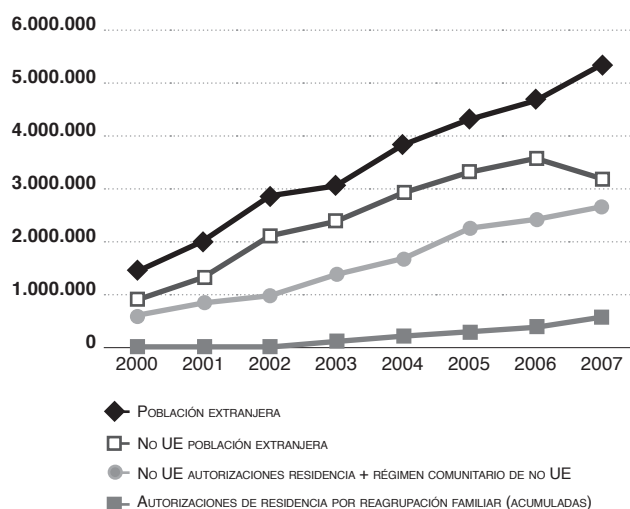
Y en segundo lugar, y quizás más importante, porque las cifras de autorizaciones de residencia recogidas en el cuadro 1 sólo nos dan información sobre el lado formal de la reagrupación; sin embargo, obvian por completo toda la migración de carácter familiar que tiene lugar “de hecho”, a través de canales informales, y que es muy probable que haya sido frecuente en nuestro país, en especial entre los familiares adultos dispuestos a pasar por algún período de irregularidad a cambio de reunirse mucho antes con sus parientes en España.

### 3. MÁS ALLÁ DE LA REAGRUPACIÓN LEGAL. INTENSIDAD Y RITMO DE LA REAGRUPACIÓN DE LOS CÓNYUGES

Como se refleja en el gráfico 1, las entradas legales debidas a reagrupación familiar (línea con cuadrados negros), a pesar de su notable incremento en los últimos años, aún representan una parte pequeña del número total de ciudadanos no comunitarios que residen en España (línea con cuadrados blancos), como señalábamos antes. Pero sería

<sup>7</sup> Téngase en cuenta que las autorizaciones de residencia inicial emitidas a favor de menores entre 0 y 15 años incluyen también las expedidas a favor de hijos de extranjeros que residen regularmente en España y que también son extranjeros, las cuales se consideran de reagrupación familiar y son aceptadas casi automáticamente.

**GRÁFICO 1. Extranjeros residentes en España, 2000–2007 (31 de diciembre de 2007)**



Fuente: Padrón municipal y Anuario de migraciones (varios años). Véase la fuente del cuadro 1.

ingenuo pensar que los extranjeros que lograron reunirse con sus familiares en España fueron sólo los contabilizados por la línea con cuadrados negros, es decir, 7 en 2001 y 52 en 2002, por ejemplo (véase el cuadro 1).

De hecho, es muy probable que una proporción importante del millón largo de extranjeros que entraron en España entre 2001 y 2004 fuesen, en realidad, parientes de otros extranjeros que ya residían aquí y que decidieron usar una vía de acceso más “fácil” y rápida que la reagrupación legal: entrar como turistas y, posteriormente, regularizar su situación documental en alguno de los procesos que han tenido lugar en los últimos años (la diferencia entre la línea con círculos y la de cuadrados blancos en el gráfico 1 mide, de modo aproximado, el volumen de la inmigración irregular de origen no comunitario). Si así fuera, el proceso de reagrupación familiar no estaría empezando ahora, sino que lo habría hecho con anterioridad pero de facto, al margen de los canales formalmente establecidos para ello.

<sup>8</sup> Nótese que, a la luz de estas cifras y pese a su carácter aproximado, la propuesta lanzada desde el Ministerio de Trabajo e Inmigración de reducir los flujos por reagrupación familiar para los próximos cinco años en un 40%, endureciendo las condiciones para reagrupar a los ascendientes, parece poco realista.



Por otra parte, para examinar con propiedad y rigor el potencial impacto de la reagrupación familiar resultaría imprescindible conocer qué tipo de inmigrantes están reagrupando y a quién; si se trata de los inmigrantes con intenciones de instalarse permanentemente en España –como generalmente se asume– o si, por el contrario, se trata de quienes tienen más dificultades para cumplir con sus iniciales objetivos de ahorro; y relacionado con ello, si reagrupan a parientes en edad laboral y con intención de trabajar en España o, por el contrario, a menores y otros parientes dependientes. Pero como ya hemos señalado antes, en la actualidad carecemos de tal información.

### El proceso de reagrupación del cónyuge según los datos de la Encuesta de Población Activa

Con la intención de paliar la pobreza de las fuentes oficiales, y averiguar si realmente el proceso de reagrupación familiar es un fenómeno reciente y en alza en España, como se ha sugerido desde distintos frentes, examinaremos la información que nos proporciona al respecto la Encuesta de Población Activa (EPA, en adelante) correspondiente al 2º trimestre de 2006. Además, la EPA nos permitirá también examinar qué impacto puede tener la reagrupación familiar sobre el mercado de trabajo y el sistema de protección social, en función de como sea el comportamiento laboral de los reagrupantes y reagrupados.

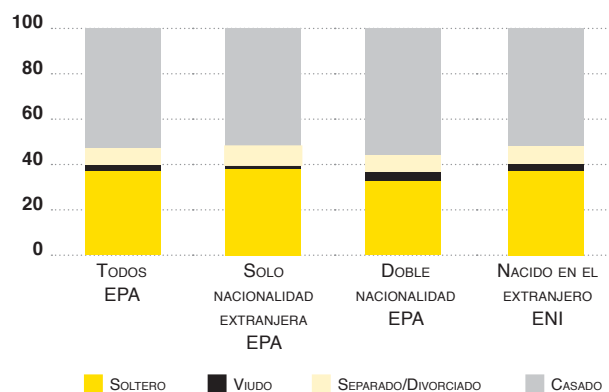
Sin tratarse, evidentemente, de la fuente ideal para el objetivo de nuestro estudio, lo cierto es que la EPA posee ciertas virtudes que merece la pena destacar: en primer lugar, la muestra de inmigrantes es lo suficientemente grande para permitir análisis estadísticos específicos de este grupo de población y, en segundo lugar, en ella se recoge información no sólo del individuo entrevistado, sino de otros miembros del hogar que viven con él, incluyendo la relativa al lugar de nacimiento, la nacionalidad y el momento de llegada a España, lo que resulta clave con relación al asunto que nos ocupa.

Sus limitaciones también son importantes pues, como es sabido, la EPA aún sufre algunos problemas de cobertura

de la población inmigrante –a pesar de las notables mejoras realizadas con el cambio metodológico de 2005–, no incluye información sobre la fecha de matrimonio de los individuos, ni sobre el momento de llegada de quienes hayan adquirido al momento de la encuesta la nacionalidad española. Todo ello nos ha obligado a restringir el análisis a la población extranjera –excluyendo a los individuos con doble nacionalidad–, así como a asumir que los individuos casados que conviven con sus cónyuges en España ya estaban casados con ellos antes de llegar a España, pues no podemos distinguir entre casados en el momento de emigrar y solteros a la llegada que se han casado durante su estancia en España. Para minimizar las dudas que tales limitaciones imponen sobre la fiabilidad de nuestros resultados, se complementará siempre que sea posible la información de la EPA con la recién publicada Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007 (ENI, 2007).

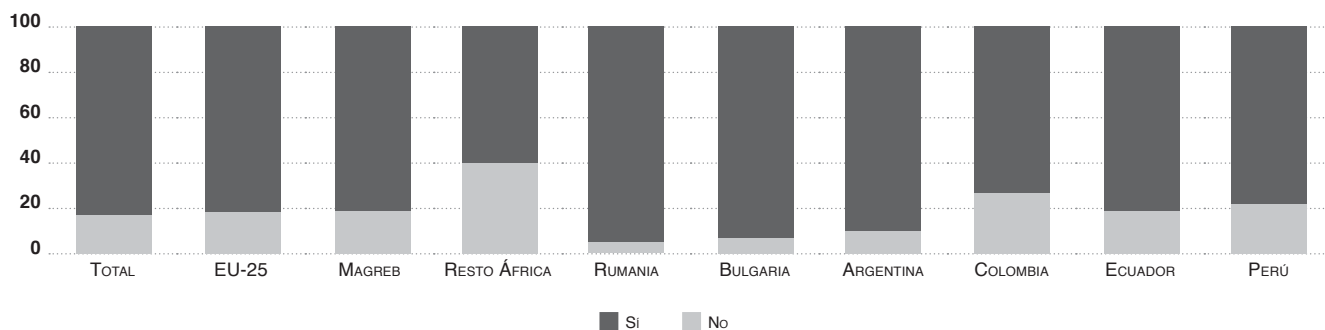
La EPA 2006 incluía 6.642 individuos con nacionalidad extranjera y mayores de 15 años (de ellos 762 tenían la nacionalidad española además). De los que llegaron a España con 16 años o más, aproximadamente el 56% estaban casados, el 6% separados o divorciados, el 2% viudos y el resto solteros. Como puede apreciarse en el gráfico 2, no hay grandes diferencias entre el estado civil de la población extranjera que sugiere la EPA 2006 y lo que sugieren los datos de la ENI 2007.

**GRÁFICO 2. Estado civil de los inmigrantes residentes en España (2006). En porcentaje**



Fuente: elaboración propia según datos de EPA 2º trimestre 2006 y Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007.

GRÁFICO 3. Porcentaje de extranjeros casados que conviven con su cónyuge en España, por origen



Los resultados para los nacionales de Argentina, Colombia y Perú deben tomarse con cautela debido el reducido número de casos para dichos colectivos en la muestra (75, 77 y 27, respectivamente).

Fuente: elaboración propia según datos de EPA 2º trimestre 2006.

Dentro del grupo de inmigrantes casados, según la EPA, el 33% formaba parte de lo que solemos denominar parejas mixtas, es decir, estaban casados con una persona de nacionalidad española (algo más del 28% que indicaba el Censo 2001, y del 26,5% indicado por la ENI).<sup>9</sup> De todos modos, las parejas mixtas son excluidas de nuestro análisis, que se centra en el proceso de reagrupación de los cónyuges llevado a cabo por extranjeros (sin doble nacionalidad), de entre 16 y 60 años, que en el momento de la entrevista declararon estar casados con otro extranjero y que llegaron a España con 16 años o más.

### ¿Cuántos inmigrantes casados han reagrupado ya a su cónyuge en España?

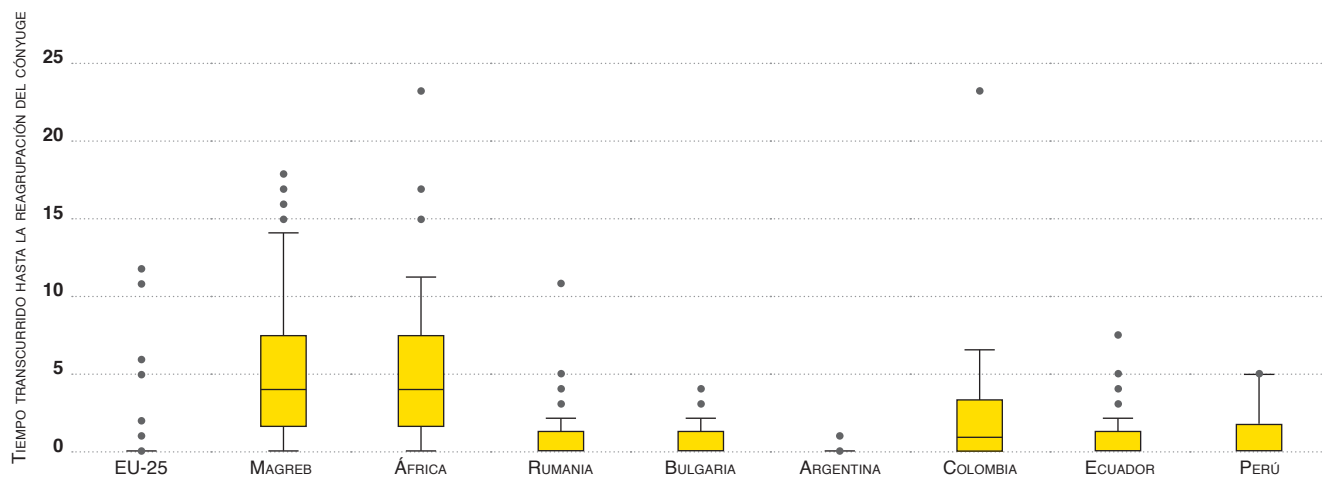
El primer dato sorprendente en cuanto al proceso de reagrupación familiar, tal y como queda dibujado en la EPA, es que el 81,5% de los extranjeros casados que llegaron a España en edad adulta ya convivían con su cónyuge (extranjero) en España en el tiempo de realización de la encuesta (2º trimestre de 2006). LA ENI 2007, por su parte, confirma las cifras de la EPA, pues, en ella, casi el 84% de los inmigrantes casados con personas no nacidas en España conviven en la actualidad con su cónyuge en nuestro país.

<sup>9</sup> Como era de esperar, dadas las facilidades para adquirir la nacionalidad española establecidas en nuestra legislación para los cónyuges extranjeros de españoles –sólo un año de residencia legal frente a los diez de la regla general–, el porcentaje de parejas mixtas es mucho mayor entre los extranjeros con doble nacionalidad (56%) que entre aquellos extranjeros que sólo poseen su nacionalidad de nacimiento (17%).

En el gráfico 3 se ilustra con claridad hasta qué punto puede afirmarse que la mayor parte de los colectivos inmigrantes que residen en nuestro país está cerca de completar el proceso de reagrupación con sus parejas en España, a pesar de su reciente llegada. Los grupos en los que este porcentaje alcanza cotas más elevadas son, por este orden, rumanos, búlgaros y argentinos; mientras que en el extremo opuesto encontramos a los africanos no magrebíes, de los que sólo conviven con su cónyuge en España el 60%, aproximadamente. Lamentablemente, de momento no es posible realizar la correspondiente comparación con las cifras de la ENI 2007.

Es cierto, como señalábamos al principio, que la EPA no nos permite saber si estos individuos extranjeros que ahora conviven con sus cónyuges en España estaban casados con ellos ya antes de venir aquí o no, lo que implica que podríamos estar tomando como parejas reagrupadas a parejas que en realidad se formaron en España entre extranjeros que llegaron –ambos– solteros. Para averiguar en qué medida esto distorsiona el significado de nuestros resultados, hemos seguido varias estrategias. En primer lugar, comparamos el porcentaje obtenido para el conjunto de los extranjeros casados, que llegaron con 16 años o más, con el porcentaje correspondiente en el subgrupo de población extranjera casada, pero que llegó a España con 30 años o más. Evidentemente, entre este grupo, dado que la edad de acceso al matrimonio en la mayor parte de los países emisores de emigración a España es relativamente

**GRÁFICO 4. Años transcurridos hasta la llegada del cónyuge a España, por origen**



La línea central dentro de las cajas representa la mediana de la distribución, es decir, el tiempo que tardó en reagruparse la mitad del grupo en cuestión. Dentro de la caja tenemos al 75% de la distribución y los flecos inferior y superior representan la dispersión del grupo en cuanto al tiempo tardado en reagrupar. Por último, los puntos por encima representan los casos extremos dentro de cada grupo, es decir, los individuos que tardaron más en reagrupar a su esposo/a en España.

Fuente: elaboración propia según datos de la EPA 2º trimestre. Véase la nota del gráfico 3.

temprana, la probabilidad de confundir a reagrupados con personas que llegaron solteras y se casaron durante su estancia en España se reduce sustancialmente.<sup>10</sup> Pues bien, para ellos, el porcentaje de los que ya convivían con sus cónyuges en 2006 era del 80%, apenas un punto y medio por debajo de lo encontrado para el conjunto de la población extranjera casada con otros extranjeros.

En segundo lugar, también calculamos el porcentaje de los que convivían con su cónyuge dentro del grupo de los que sabemos, con seguridad, que tenían algún hijo antes de llegar a nuestro país y que, por tanto, es absolutamente probable que estuvieran casados con su pareja antes de emigrar a España. Para ellos, el porcentaje de inmigrantes que conviven con sus cónyuges asciende al 74%. Todo ello nos hace confiar en los resultados inicialmente presentados como bastante acertados para aproximar la intensidad con que se ha producido hasta ahora la reagrupación de los cónyuges entre la población extranjera casada que reside en nuestro país.

<sup>10</sup> La ENI 2007 confirma este extremo pues mientras que sólo el 33% de los inmigrantes que tenían entre 16 y 30 años al llegar España estaba casado, entre los que llegaron con una edad comprendida entre los 30 y los 44 años, el porcentaje de casados aumentaba hasta el 67,5%.

### ¿Cuánto han tardado en reagruparse con los cónyuges?

Sin duda, el segundo dato interesante es la rapidez con que dicha reagrupación parece haberse efectuado en un número no despreciable de casos, así como las diferencias entre colectivos. El tiempo medio transcurrido entre la llegada del primer cónyuge y el reagrupado es de unos 2 años; la mitad de los extranjeros de la muestra se reagruparon con sus cónyuges en poco más de un año, y sólo un 25% tardó tres años o más.<sup>11</sup>

A luz de estas cifras no parece exagerado afirmar que el proceso de reagrupación de los cónyuges entre los extranjeros residentes en España se ha producido a un ritmo vertiginoso. Es más, tampoco resulta descabellado afirmar, como sugeríamos al comienzo de este epígrafe, que una proporción amplísima de los matrimonios reagrupados lograron reunirse en España al margen del proceso de reagrupación legalmente establecido al efecto, y que, por tanto, las cifras de autorizaciones de residencia expedidas

<sup>11</sup> Cuando calculamos el tiempo medio de espera hasta la llegada del cónyuge para la submuestra de los extranjeros casados que llegaron a España con 30 años o más, éste incluso se reduce a 1,5 años. Lo que de nuevo reafirma nuestra confianza en los resultados.

por reagrupación familiar resultan muy poco informativas a la hora de examinar el proceso de reagrupación familiar en España. Hay que tener en cuenta que un extranjero sometido al régimen general de extranjería, en el mejor de los casos –es decir, que sea residente legal desde el momento de su llegada, que presente la solicitud de reagrupación justo al cumplir un año de residencia, que cumpla con los demás requisitos de ingresos y vivienda, y que sus parientes no encuentren obstáculos ni retrasos excesivos en la obtención del visado–, necesita un mínimo de año y medio desde su entrada en España para completar la reagrupación legal de sus familiares; y en nuestra muestra, el 62% de los extranjeros procedentes de países no desarrollados que han reagrupado a sus cónyuges lo hicieron en menos de dos años desde su entrada en España,<sup>12</sup> es decir, en menos del tiempo mínimo que se necesita para cumplir con todos los requisitos y trámites del procedimiento legal establecido en 2004.<sup>13</sup> En otras palabras, es más que probable que estos individuos reagruparan a sus cónyuges de facto.

Como puede observarse en el gráfico 4, los comunitarios y los argentinos son los que menos tiempo han tardado en traer a sus parejas, pues prácticamente todos ellos lo hicieron a lo largo del mismo año en que el primomigrante llegó a España, sin que exista apenas dispersión respecto de esta pauta de comportamiento dentro del grupo. Tras ellos, rumanos, búlgaros (que no eran aún ciudadanos comunitarios a la fecha de la encuesta) y ecuatorianos les siguen en rapidez. De todos modos, las diferencias entre todos ellos son marginales y estadísticamente no significativas. Y aunque peruanos y colombianos sí que parecen haberse demorado algo más (recuérdese que a ambos colectivos se les exige visado desde 1992 y 2001, respectivamente), quienes de verdad retrasaron, voluntaria o involuntariamente, este momento fueron los africanos. Tanto entre los magrebíes como entre los prodecentes del resto de África, la mitad de los reagrupados tardaron 4 años o más en reunirse con sus parejas en España.

<sup>12</sup> Nótese que, además, muchos de estos extranjeros seguro que no residieron legalmente en España desde el momento mismo de su llegada.

La comparación entre marroquíes, por un lado, y rumanos, búlgaros y argentinos, por otro, resulta bastante llamativa, pues, pese a ser uno de los grupos de asentamiento más temprano en nuestro país, entre los marroquíes el porcentaje de reagrupados es de los menores y el tiempo medio de separación de los cónyuges hasta la reagrupación es uno de los más largos. Quizá merezca la pena subrayar, en este sentido, dos elementos para la reflexión. En primer lugar, a los marroquíes se les exige visado para la entrada en España desde 1991, mientras que a los argentinos, rumanos y búlgaros no se les exigió nunca –tampoco antes de que estos dos últimos países fuesen miembros de la UE–, lo que significa que la reagrupación de facto ha sido mucho más complicada precisamente para los grupos que presentan menor tasa de reagrupación y períodos más largos para completarla. Segundo, que incluso si restringiéramos la comparación a los individuos que en uno y otro grupo han reagrupado a sus cónyuges de modo legal, a gran parte de los marroquíes, dado su llegada más temprana a España, se les aplicó la anterior normativa en materia de reagrupación, cuyas dificultades y dilaciones ya hemos comentado con anterioridad.

Bien es cierto que las diferencias observadas tanto en la tasa de reagrupación como en el ritmo de la misma pueden ser fruto de muchas y variadas circunstancias. Podría ocurrir, por ejemplo, que en distintos grupos predominaran distintos tipos de proyecto migratorio que explicaran por qué unos traen antes a sus parejas que otros o, simplemente, por qué en colectivos de origen africano es menos habitual traer al cónyuge que entre los latinoamericanos. Por ejemplo, si entre los latinoamericanos la intención de establecerse en España de forma permanente es más habitual que entre los africanos, la reagrupación de los cónyuges será más frecuente. Por otra parte, si los migrantes africanos en general encuentran más dificultades que los argentinos en el mercado de trabajo, es probable que los primeros tarden más en traer a sus cónyuges porque no puedan, por ejemplo, acreditar las condiciones de vivienda o ingresos que exige la ley.

<sup>13</sup> Entre los que llegaron a España con más de 30 años, el porcentaje es exactamente el mismo.

Lamentablemente la EPA no incluye información sobre intenciones de retorno ni sobre experiencia laboral en los años anteriores. Por ello, en el análisis multivariante realizado para ver hasta qué punto son ciertas las diferencias encontradas en los gráficos 3 y 4, sólo incluimos variables de control como el sexo, la edad, el nivel educativo o los años de residencia (véanse los cuadros II y III del apéndice). En cualquier caso, tales análisis sólo confirman lo dicho hasta aquí: primero, que los rumanos son el colectivo que más y más rápidamente se ha reagrupado con sus cónyuges en España y, segundo, que los africanos no magrebíes son el grupo menos proclive a reagrupar y el que más tiempo ha tardado en hacerlo junto con los magrebíes.<sup>14</sup> Además, los resultados también indican que: 1) los que tienen nivel de estudios inferior a secundaria inicial son menos proclives a reagrupar a su cónyuge que el resto; 2) quienes ya tenían hijos antes de emigrar a España son más propensos a traer a su cónyuge en el algún momento (lo que sugiere que la mayor parte o cuenta con apoyo de otros familiares que se hacen cargo de los menores en origen, o traen a los hijos junto con el cónyuge); 3) y, por último, que quienes llevan más de 5 años en España tienen mayor probabilidad que los que llevan menos tiempo aquí.

Pese a las limitaciones, los resultados mostrados hasta ahora ponen en cuestión la idea de que la reagrupación familiar, al menos la del cónyuge, es practicada casi exclusivamente por personas que han logrado una cierta estabilidad económica e integración social en el país de destino, a menos que estemos dispuestos a creer que dicha estabilidad e integración pueden obtenerse apenas un año o dos después de haber llegado a España. Del mismo modo, la idea de que el aumento en el número de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar marca el inicio de una nueva fase en el proceso migratorio hacia España resulta, a luz de los datos expuestos hasta ahora, un tanto ingenua; de hecho, más bien parece que una parte importante de los inmigrantes que han llegado a España durante la última década con-

---

<sup>14</sup> En los análisis multivariante sólo se distinguen los principales grupos de origen cuyo tamaño muestral permitía realizar análisis separados (comunitarios, magrebíes, resto de africanos, rumanos, ecuatorianos y otros), por lo que no se especifica el caso de los argentinos, por ejemplo.

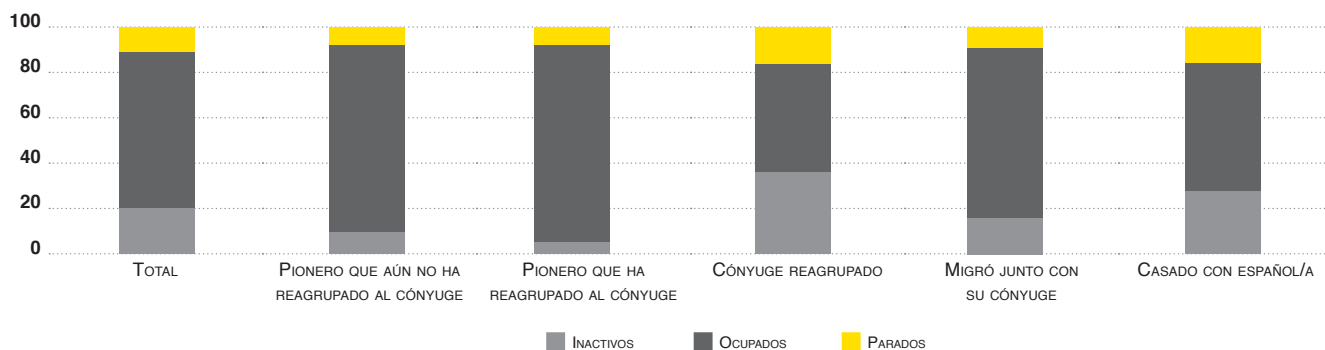
cibieron su viaje como parte de una estrategia familiar más amplia, en la que al menos los dos cónyuges participaban casi desde el principio. Sin duda, las condiciones singulares en las que se ha producido el flujo migratorio a nuestro país en los últimos ocho o diez años –un período caracterizado por altas tasas de crecimiento económico acompañadas por generosos y repetidos programas de regularización– son parcialmente responsables de lo extendido de la estrategia migratoria descrita entre los recién llegados.

## **EL PROCESO DE REAGRUPACIÓN DE LOS CÓNYUGES ENTRE LOS EXTRANJEROS RESIDENTES EN ESPAÑA SE HA PRODUCIDO A UN RITMO VERTIGINOSO: UNOS 2 AÑOS ENTRE LA LLEGADA DEL PRIMER CÓNYUGE Y EL REAGRUPADO**

Una cuestión interesante en este sentido consiste en examinar hasta qué punto este peculiar conjunto de incentivos ha podido alterar el comportamiento laboral de distintos tipos de inmigrantes. Generalmente, se ha asumido que las personas que emigran a otro país siguiendo a sus cónyuges (especialmente las mujeres) lo hacen por razones familiares y, por tanto, no participarán en el mercado de trabajo receptor, lo cual tiene consecuencias evidentes sobre la tasa de dependencia de la población inmigrante y, potencialmente, sobre otros aspectos ulteriores del proceso de integración. Pero teniendo en cuenta las peculiaridades del proceso de reagrupación en España tal como las hemos descrito hasta ahora, ¿tiene sentido pensar que está siendo éste el caso también en España?

### **4. VÍNCULOS CON LA INTEGRACIÓN**

Más allá del significado que la migración de origen familiar pueda tener para la política de control de flujos, una de las principales preocupaciones que suscita el fenómeno de la reagrupación familiar es, sin duda, el de su potencial impacto sobre el mercado de trabajo receptor y el

**GRÁFICO 5. Situación laboral de los extranjeros residentes en España, según su estatus migratorio-familiar (2006).** En porcentaje

Fuente: elaboración propia según datos de la EPA 2º trimestre 2006.

conjunto de su economía. Si los inmigrantes que son admitidos como reagrupados desean trabajar, no pueden descartarse posibles excesos de oferta en determinados sectores productivos donde los inmigrantes tienden a concentrarse. Si, por el contrario, los reagrupados no quieren trabajar –o no se les permite hacerlo–, es de esperar que se produzca un aumento en la tasa de dependencia entre la población inmigrante y, potencialmente, una creciente carga sobre los programas de protección social.

Usando los datos de la EPA, hemos examinado cuál es el porcentaje de inactivos, ocupados y desempleados en la población extranjera casada (con independencia ahora de que su cónyuge sea español o extranjero y resida en España o fuera) de entre 16 y 55 años, representado en el gráfico 5.

Como puede apreciarse, en conjunto, el 20% de los extranjeros casados de entre 16 y 55 años incluidos en la muestra era inactivo en el momento de la encuesta, el 10% estaba en paro y el resto ocupados. Sin embargo, tales porcentajes varían de forma notable en función de cuál fue el tipo de migración a España desde el punto de vista familiar. El grupo con mayor proporción de activos es el que ya ha reagrupado a su cónyuge (87%), seguido por quienes aún no lo han hecho (83%). Frente a ellos, los que vinieron siguiendo a sus parejas y los que se han casado con un español o española son los que presentan los por-

centajes de actividad más bajos y de desempleo más elevado (13 y 15%, respectivamente). Mientras que los resultados para los cónyuges que llegaron a España siguiendo a su pareja no son del todo inesperados, pues, en principio, cabe pensar que en su caso los motivos familiares pueden primar sobre los laborales en la planificación del proyecto migratorio, en especial si se traen hijos a España también, los porcentajes de inactividad y paro de los extranjeros casados con españoles resultan un poco más sorprendentes, sobre todo si se tiene en cuenta que contraer matrimonio con un autóctono se ha considerado, generalmente, como uno de los indicadores más claros de integración.

De todos modos, cabe la posibilidad de que las diferencias plasmadas en el gráfico 4 no sean fruto de genuinas diferencias en el comportamiento laboral de los grupos definidos, sino de otras diferencias sistemáticas entre ellos. Por ejemplo, si en el grupo de reagrupados hay una mayoría de mujeres y en el de pioneros reagrupantes una mayoría de hombres, podría ocurrir que las diferencias observadas en el gráfico 4 estuvieran reflejando, simplemente, la distinta tasa de actividad por género y no diferencias genuinas en el comportamiento laboral de reagrupantes y reagrupados. Para dilucidar en qué medida esto es así, realizamos un análisis multivariante en el que tomamos en cuenta simultáneamente el efecto del sexo, la edad, el nivel educativo, el lugar de origen y el tiempo de estancia en España, sobre la probabilidad de

estar inactivo, ocupado y desempleado (véase el cuadro IV del apéndice), que confirmó en lo fundamental la imagen ofrecida anteriormente. La probabilidad de estar activo y de tener empleo es sistemáticamente mayor entre los pioneros –hayan reagrupado a su cónyuge o no– que entre los reagrupados, aunque incluso un 50% de éstos estaba trabajando. En cambio, tales diferencias no se reproducen con respecto a la probabilidad de estar desempleado, lo que encaja bien con la naturaleza involuntaria del paro.

Quizás lo más interesante de este análisis sea la confirmación de que los extranjeros en parejas mixtas no sólo están entre los que tienen menor probabilidad de trabajar en España, sino que son también los que tienen mayor probabilidad de estar desempleados, incluso más que los reagrupados. En principio, parece lógico pensar que los extranjeros casados con españoles dispondrán de una serie de recursos como son un mejor dominio del idioma, acceso a redes sociales e ingresos que, en principio, deberían aumentar su empleabilidad. Sin embargo, también es cierto que más recursos pueden significar mayor salario de reserva, por lo que la menor probabilidad de trabajar e incluso la mayor probabilidad de desempleo en el caso de los extranjeros casados con españoles podría interpretarse precisamente como un signo de asimilación o convergencia con el comportamiento de los autóctonos, en especial entre las mujeres.

## 5. CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto en las líneas precedentes, podemos concluir que hasta ahora el proceso de reagrupación familiar entre los extranjeros residentes en España se ha producido en gran medida al margen del procedimiento legalmente establecido para ello, especialmente en lo que atañe a la reagrupación de los cónyuges. Esto debilita mucho el significado real de las estadísticas sobre autorizaciones de residencia concedidas por reagrupación familiar que, por lo general, parecen haber correspondido principalmente a menores y sólo una pequeñísima parte de ellas a ascendientes. Es más, el

proceso de reagrupación familiar parece estar bastante avanzado, pues la inmensa mayoría de inmigrantes casados ya se han reagrupado con sus cónyuges en España y muchos de ellos también con sus hijos. Teniendo en cuenta la trascendencia que la reagrupación familiar puede tener para el diseño exitoso de una política de inmigración, tanto de fronteras como de integración, se impone la necesidad de mejorar de cara al futuro el modo en que se recoge la información sobre este fenómeno, entre otras razones para evitar incurrir en incumplimiento del Reglamento 282/2007, de 11 de julio, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la inmigración y de la protección internacional, a punto de entrar en vigor.

---

## BIBLIOGRAFÍA

ANUARIO DE MIGRACIONES. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (varios años).

ENCUESTA NACIONAL DE INMIGRANTES, 2007. Instituto Nacional de Estadística (23 de julio de 2008).

GARCÍA, Monserrat. "Principales aspectos de la tramitación de expedientes de la oficina de extranjería. En especial, la reagrupación familiar". Ponencia realizada en el Seminario Grupo GESDI, 28 de noviembre de 2007.

GONZÁLEZ, Markus. "La reagrupación familiar de extranjeros inmigrantes en Cataluña". En: Argullol i Murgadas, E. (ed.) *Inmigración y transformación social en Cataluña*, vol. II. Madrid: Fundación BBVA, 2007.

MEMORIA ANUAL DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Madrid: CES, 2007.

SOPEMI. *Trends in International Migration*. París: OCDE, 2003.

SANAHUJA, Ramón. "Aplicación de la normativa de inmigración de el Ayuntamiento de Barcelona". *La inmigración en España en 2006*. 2007, P. 148-161.

## APÉNDICE

CUADRO I. Principales características de los inmigrantes incluidos en la EPA del 2º trimestre de 2006

	TODAS LAS PERSONAS CON ALGUNA NACIONALIDAD EXTRANJERA	SÓLO NACIONALIDAD EXTRANJERA	NACIONALIDAD ESPAÑOLA Y OTRA
<b>Hombre</b>	48%	49%	42%
<b>Edad media (desviación típica)</b>	36 (13)	36 (13)	42 (16)
<b>Años desde la llegada (desviación típica)</b>	No disponible	6,2 (7,0)	No disponible
<b>NIVEL DE ESTUDIOS</b>	%	%	%
<b>Primaria incompleta o menos</b>	8,5	9,1	3,7
<b>Menos secundaria inicial completa</b>	18,6	19	15,5
<b>Hasta secundaria inicial completa</b>	19,9	20	18,9
<b>Hasta secundaria superior completa</b>	32,5	32,8	30
<b>FP superior y títulos propios</b>	5,2	4,9	7,6
<b>Superior</b>	15,3	14,1	24,3
<b>ORIGEN</b>	%	%	%
<b>UE-25 y otros desarrollados</b>	15,6	15,4	16,9
<b>Magreb</b>	12,6	14	3,5
<b>Resto de África</b>	3,6	4	0,9
<b>Rumania</b>	11	12,6	0,8
<b>Ecuador</b>	13	14,2	5,7
<b>Otros países</b>	44	39,9	72,3
<b>ESTADO CIVIL</b>	%	%	%
<b>Soltero</b>	37,3	37,9	33
<b>Viudo</b>	2,4	2,2	3,8
<b>Separado/divorciado</b>	5,8	5,6	6,7
<b>Casado</b>	54,5	54,2	56,4
<b>De los casados</b>			
<b>En pareja mixta</b>	33%	16,8%	56,3%
<b>TOTAL INDIVIDUOS DE LA MUESTRA</b>	<b>6.642</b>	<b>5.880</b>	<b>762</b>

La EPA no proporciona información sobre el año de llegada a España de los extranjeros nacidos fuera de España pero que en el momento de la encuesta ya han obtenido la nacionalidad española.

Fuente: elaboración propia según datos de la EPA 2º trimestre 2006.



**CUADRO II. Probabilidad de tener al cónyuge viviendo en España en el momento de la encuesta. Coeficientes de regresión logística**

	M1	M2	M3	M4	M5
<b>(REF. HOMBRE)</b>					
<b>Mujer</b>	-0,19 0,16	-0,28* 0,17	-0,23 0,17	-0,25 0,18	-0,33* 0,19
<b>(REF. EDAD 17-25)</b>					
<b>Edad 26-35</b>	0,71** 0,35	0,70** 0,35	0,65* 0,36	0,64* 0,38	0,25 0,40
<b>Edad 36-45</b>	0,70** 0,35	0,71** 0,35	0,60* 0,36	0,61 0,38	-0,16 0,41
<b>Edad 46-60</b>	0,54 0,36	0,64* 0,37	0,47 0,38	0,47 0,40	-0,20 0,43
<b>(REF. ESTUDIOS SUPERIORES)</b>					
<b>Primaria incompleta o menos</b>		-1,41** 0,32	-1,53** 0,32	-1,32** 0,35	-1,69** 0,38
<b>Menos secundaria inicial completa</b>		-0,83** 0,30	-0,90** 0,30	-0,91** 0,31	-1,22** 0,34
<b>Hasta secundaria inicial completa</b>		-0,41 0,32	-0,46 0,32	-0,53 0,33	-0,77** 0,35
<b>Hasta secundaria superior completa</b>		-0,28 0,29	-0,24 0,29	-0,41 0,30	-0,61* 0,31
<b>FP superior y títulos propios</b>		-0,59 0,43	-0,54 0,44	-0,73* 0,45	-0,89* 0,48
<b>(REF. 10 AÑOS O MÁS DE RESIDENCIA EN ESPAÑA)</b>					
<b>Menos de un año</b>			-1,70** 0,44	-2,16** 0,47	-2,35** 0,51
<b>1 a 2 años</b>			-0,34 0,34	-0,63* 0,36	-0,72* 0,38
<b>3 a 5 años</b>			-0,65** 0,26	-0,92** 0,28	-1,04** 0,29
<b>6 a 9 años</b>			-0,33 0,26	-0,39 0,27	-0,62** 0,29
<b>(REF. UE-25)</b>					
<b>Magreb</b>				-0,17 0,32	-0,04 0,35
<b>África</b>				-1,19** 0,37	-1,08** 0,41
<b>Rumania</b>				1,46** 0,41	1,38** 0,44
<b>Ecuador</b>				-0,21 0,33	-0,42 0,36
<b>Otros</b>				-0,09 0,28	-0,31 0,30
<b>(REF. SIN HIJOS ANTES DE EMIGRAR)</b>					
<b>Hijos antes de emigrar</b>					2,01** 0,19
<b>Constante</b>	0,92** 0,33	1,49** 0,42	2,05** 0,49	2,32** 0,55	2,44** 0,59
<b>TOTAL INDIVIDUOS DE LA MUESTRA</b>	<b>1.142</b>	<b>1.142</b>	<b>1.142</b>	<b>1.142</b>	<b>1.142</b>
<b>LOG-LIKELIHOOD</b>	<b>-542,10</b>	<b>-526,84</b>	<b>-518,20</b>	<b>-495,73</b>	<b>-431,23</b>

\* Significativo al 90%. \*\*Significativo al 95%.

Fuente: EPA 2º trimestre 2006.

CUADRO III. Años transcurridos desde la llegada del extranjero hasta la reagrupación con su cónyuge en España. Coeficientes de regresión lineal							
	TODOS	TODOS	TODOS	TODOS	TODOS	< 6 AÑOS DE RESIDENCIA	> 6 AÑOS DE RESIDENCIA
<b>(REF. HOMBRE)</b>							
Mujer	-1,63** 0,24	-1,48** 0,23	-1,10** 0,21	-1,11** 0,21	-0,79** 0,19	-0,46** 0,12	-1,07** 0,36
<b>(REF. EDAD MIG&lt;21)</b>							
Edad mig. 21-25	-1,05** 0,51	-0,92* 0,49	-0,58 0,45	-0,61 0,45	-0,02 0,40	0,09 0,32	0,05 0,64
Edad mig. 26-30	-1,98** 0,50	-1,72** 0,48	-1,21** 0,44	-1,26** 0,44	-0,42 0,40	0,11 0,30	-0,64 0,64
Edad mig. 31-35	-2,25** 0,51	-2,01** 0,49	-1,47** 0,46	-1,58** 0,46	-0,48 0,42	0,22 0,31	-0,77 0,69
Edad mig. 35 o más	-2,88** 0,50	-2,61** 0,48	-1,76** 0,45	-1,87** 0,45	-0,59 0,41	0,15 0,30	-1,05* 0,69
<b>(REF. ESTUDIOS SUPERIORES)</b>							
Primaria incompleta o menos		3,29** 0,43	0,95** 0,43	0,87** 0,44	0,41 0,39	-0,01 0,32	0,44 0,65
Menos secundaria inicial completa		0,91** 0,36	0,07 0,35	0,02 0,35	0,00 0,31	0,07 0,20	0,03 0,57
Hasta secundaria inicial completa		0,01 0,37	-0,14 0,34	-0,19 0,34	-0,18 0,30	0,06 0,18	-0,39 0,59
Hasta secundaria superior completa		0,13 0,31	0,13 0,29	0,09 0,29	0,12 0,26	0,15 0,16	-0,02 0,52
FP superior y títulos propios		-0,78 0,54	-0,75 0,50	-0,79 0,50	-0,60 0,44	0,02 0,24	-1,54 0,99
<b>(REF. UE-25)</b>							
Magreb			3,59** 0,38	3,58** 0,38	3,33** 0,34	1,43** 0,26	4,60** 0,58
África			3,90** 0,53	3,86** 0,54	3,67** 0,48	1,12** 0,53	4,93** 0,74
Rumania			0,18 0,36	0,18 0,36	1,23** 0,33	0,35* 0,19	2,12** 0,67
Ecuador			0,13 0,38	0,08 0,39	1,05** 0,36	0,05 0,25	2,17** 0,63
Otros			0,62* 0,33	0,59* 0,33	1,39** 0,30	0,16 0,18	2,78** 0,59
<b>(REF. SIN HIJOS ANTES DE EMIGRAR)</b>							
Hijos antes de emigrar				0,26 0,24	0,00 0,00	0,00 0,00	0,00 0,00
Número de personas en la vivienda				0,04 0,08	0,00 0,00	0,00 0,00	0,00 0,00
					(REF. 10 AÑOS O MÁS)	(REF. 1 O 2 AÑOS)	(REF. 10 O MÁS AÑOS)
Menos de un año de residencia en España					-4,63** 0,66	-0,35 0,30	
1 a 2 años					-4,61** 0,37		
3 a 5 años					-4,20** 0,29	0,48** 0,13	
6 a 9 años					-3,74** 0,28		-3,76** 0,38
Constante	4,55** 0,47	3,83** 0,53	2,40** 0,53	2,19** 0,57	4,58** 0,53	0,33 0,37	3,89** 0,88
TOTAL INDIVIDUOS DE LA MUESTRA	882	879	879	879	879	422	457
LOG-LIKELIHOOD	-2.265	-2.215	-2.134	-2.132	-2.024	-627	-1.166

\* Significativo al 90%. \*\*Significativo al 95%. Nota: en las dos últimas columnas se estima el mismo modelo para dos submuestras de extranjeros distintos (los que llevan menos de 6 años en España y los que llevan 6 años o más), con el objetivo de examinar hasta qué punto los coeficientes estimados para la variable años de residencia resultan distorsionados por el uso de datos de sección cruzada (una única observación en el tiempo).

Fuente: EPA 2º trimestre 2006.

**CUADRO IV. Probabilidad de estar activo, ocupado y desempleado de los extranjeros que llegaron como adultos a España.** Coeficientes de regresión logística

	ACTIVO	ACTIVO	OCUPADO	OCUPADO	PARADO	PARADO
<b>(REF. HOMBRE)</b>						
<b>Mujer</b>	-2,09** 0,15	-1,70** 0,16	-1,55** 0,11	-1,24** 0,11	0,67** 0,15	0,54** 0,16
<b>(REF. EDAD 17-25)</b>						
<b>26-35</b>	0,27** 0,06	0,26** 0,06	0,22** 0,05	0,20** 0,05	-0,01 0,07	0,01 0,07
<b>36-55</b>	-0,00 0,00	-0,00 0,00	-0,00 0,00	-0,00 0,00	0,00 0,00	0,00 0,00
<b>(REF. ESTUDIOS SUPERIORES)</b>						
<b>Primaria incompleta o menos</b>	-0,93** 0,25	-1,04** 0,26	-0,42** 0,21	-0,60** 0,22	-0,37 0,30	-0,25 0,30
<b>Menos secundaria inicial completa</b>	-0,22 0,23	-0,25 0,23	0,09 0,18	0,02 0,18	-0,12 0,24	-0,04 0,24
<b>Hasta secundaria inicial completa</b>	-0,44** 0,21	-0,49** 0,21	-0,01 0,17	-0,08 0,17	-0,39 0,25	-0,32 0,25
<b>Hasta secundaria superior completa</b>	-0,35 0,19	-0,41** 0,19	0,05 0,15	-0,03 0,15	-0,30 0,21	-0,21 0,21
<b>FP superior y títulos propios</b>	-0,28 0,32	-0,26 0,32	-0,10 0,26	-0,13 0,26	0,03 0,34	0,12 0,35
<b>(REF. MENOS DE 1 AÑO DE RESIDENCIA)</b>						
<b>De 1 a 2 años</b>	-1,15** 0,30	-1,02** 0,31	-0,95** 0,27	-0,91** 0,28	0,32 0,35	0,50 0,37
<b>De 3 a 5 años</b>	-0,37 0,22	-0,24 0,24	-0,31 0,19	-0,26 0,20	0,19 0,26	0,37 0,28
<b>De 6 a 9 años</b>	-0,16 0,20	-0,10 0,21	-0,00 0,16	-0,02 0,17	-0,20 0,23	-0,03 0,25
<b>10 años o más</b>	-0,03 0,20	-0,12 0,21	-0,06 0,16	-0,18 0,17	-0,08 0,24	0,05 0,24
<b>(REF. UE-25)</b>						
<b>Magreb</b>	-0,42** 0,21	-0,55** 0,22	-0,68** 0,18	-0,91** 0,19	0,89** 0,30	1,04** 0,31
<b>África</b>	0,58** 0,32	0,50 0,33	-0,21 0,25	-0,44 0,27	1,43** 0,35	1,62** 0,36
<b>Rumania</b>	1,34** 0,24	1,24** 0,25	0,84** 0,19	0,69** 0,20	0,55 0,31	0,73** 0,32
<b>Ecuador</b>	1,15** 0,26	1,05** 0,27	0,63** 0,21	0,48** 0,21	0,36 0,35	0,53 0,35
<b>Otros</b>	0,89** 0,18	0,79** 0,19	0,30** 0,15	0,20 0,16	0,86** 0,26	0,91** 0,27
<b>(REF. CÓNYUGE REAGRUPADO)</b>						
<b>Potencial reagrupante</b>		1,21** 0,29		1,14** 0,22		-0,38 0,32
<b>Reagrupante que ya ha reagrupado</b>		1,43** 0,26		1,09** 0,19		-0,17 0,26
<b>Migró junto con su cónyuge</b>		0,34** 0,17		0,32** 0,14		-0,13 0,21
<b>Casado con español</b>		0,11 0,19		-0,06 0,16		0,52** 0,22
<b>Constante</b>	-1,86 1,10	-2,15 1,14	-2,32** 0,97	-2,33** 1,01	-3,01** 1,35	-3,64** 1,38
<b>TOTAL DE INDIVIDUOS DE LA MUESTRA</b>	<b>2.302</b>	<b>2.302</b>	<b>2.302</b>	<b>2.302</b>	<b>2.302</b>	<b>2.302</b>
<b>LOG-LIKELIHOOD</b>	<b>-902</b>	<b>-878</b>	<b>-1,267</b>	<b>-1,233</b>	<b>-742</b>	<b>-734</b>

\* Significativo al 90%. \*\*Significativo al 95%.

Fuente: EPA 2º trimestre 2006.

# CARACTERÍSTICAS DEL PARO DE LOS INMIGRANTES

## **Gloria Moreno**

Profesora titular del Área de Fundamentos del  
Análisis Económico de la Universidad de Alcalá

## **Luis Toharia**

Catedrático del Área de Fundamentos del  
Análisis Económico de la Universidad de Alcalá

1. Introducción.
2. El auge de los extranjeros en el paro.
3. Características de los parados por nacionalidad y sexo en 2007.
  - Edad.
  - Comunidad autónoma de residencia.
  - Nivel de estudios.
  - Rama de actividad del último empleo.
  - Ocupación del último empleo.
  - Tipo de hogar.
  - Situación de los miembros del hogar respecto a la actividad.
  - Cobertura de prestaciones.
4. Aspectos dinámicos.
  - Resumen longitudinal.
  - Permanencia en el paro registrado.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo pretende analizar las características del paro de los inmigrantes en España. Para ello, se van a utilizar las dos principales fuentes de medición del desempleo, a saber, la Encuesta de Población Activa (EPA) y los datos de paro registrado en los servicios públicos de empleo. Se trata de dos fuentes que arrojan cifras de paro bastante dispares lo que se debe a que sus métodos de obtención de la información y conceptos analíticos son diferentes y deben considerarse como aproximaciones complementarias a la compleja realidad del mercado de trabajo. Desde el punto de vista del rigor estadístico, la única cifra que debe considerarse es la que proviene de la EPA; sin embargo, los datos administrativos permiten complementar algunos aspectos sobre los que la EPA no aporta información. La mayor debilidad conceptual de estos últimos, por otra parte, queda más tamizada en el caso de los extranjeros. En efecto, uno de los principales problemas de los datos de paro registrado es que una elevada proporción de los parados registrados no cumplen los criterios estadísticos internacionales para ser considerados parados, principalmente porque no buscan empleo y su disponibilidad para trabajar es reducida. Es probable que en el caso de los extranjeros estas deficiencias sean menos relevantes.

Hecha la precisión anterior, en el artículo se presentan: los datos que permiten hablar de un “auge del paro de los inmigrantes en España” (apartado 2) y que dan pie al análisis más detallado de los datos de los parados extranjeros (apartado 3), que constituye el grueso del capítulo y en el que se consideran las características personales (edad, lugar de residencia y nivel de estudios), las relacionadas con el empleo anterior (rama de actividad y ocupación de la que provienen), las relativas a su disposición hacia el trabajo (la “ocupabilidad”) y las relativas a su situación económica (situación de su hogar y cobertura de prestaciones por desempleo). Por último, el apartado 4 considera el aspecto dinámico del tiempo de permanencia en el paro.

Naturalmente, el análisis de los parados inmigrantes sólo tiene sentido por comparación con el de los que no lo son. En ese aspecto, a lo largo del capítulo, se utiliza la siguiente clasificación por nacionalidades:

1. Españoles nacidos en España.
2. Otros españoles (no nacidos en España y doble nacionalidad).
3. Otros nacionales de la UE-15.
4. Otros nacionales de la UE-27.
5. Latinoamericanos (México incluido).
6. Africanos.
7. Otros.

Los grupos 4, 5 y 6 (y quizá el 2) son los que pueden considerarse como “inmigrantes”, en el sentido de que son personas que seguramente viven en España movidos por razones económicas de búsqueda de mejores condiciones de vida y trabajo. El último grupo, considerado como residual, también contiene seguramente personas que podrían clasificarse como “inmigrantes económicos”, pero al ser su número muy inferior al de las otras categorías, no ha parecido relevante separarlos.

## 2. EL AUGE DE LOS EXTRANJEROS EN EL PARO

En el cuadro 1 se presenta la distribución de los parados en España en 2006, 2007 (media anual) y el primer tri-

mestre de 2008, desglosando por sexo y por la clasificación de nacionalidades mencionada, según los datos de la EPA. En dicho cuadro, se observa el peso decreciente que tienen en el paro los españoles nacidos en España y el aumento creciente del peso de los inmigrantes económicos (los grupos formados por “resto UE-27”, latinoamericanos y africanos). En efecto, este último grupo representaba el 15,3% de todos los parados en 2006, cifra que aumentó al 17,8% en 2007 y al 19,4% en el primer trimestre de 2008. Estas cifras, que en el primer año eran similares en el caso de los varones y en el de las mujeres, han cambiado como consecuencia de los problemas que ha empezado a experimentar la economía española en 2007, que han afectado más a sectores de empleo principalmente masculino (el más destacado de ellos es la construcción). La consecuencia es que, en el primer trimestre de 2008, el peso de los inmigrantes económicos en el paro masculino supera el 20% mientras que no llega al 19% en el caso del paro femenino.

Las cifras del cuadro 1 no dejan lugar a dudas. En los últimos años el peso de los inmigrantes en el paro ha aumentado y ello ha sucedido tanto en tiempos de estabilidad en cuanto a la cifra de parados (en 2006 y 2007 el número medio de parados fue el mismo) como en los momentos más recientes de incremento del paro (la cifra del primer trimestre de 2008 es un 18% superior a la media del año 2007). Especialmente notable es el incremento del peso de los latinoamericanos varones, que pasan de representar el 6,7% de los parados al 9,7; el aumento es mucho menos significativo en el caso de las mujeres latinoamericanas, que pasan del 9,3 al 10,6% de todas las paradas.

En el cuadro 2 se presentan datos similares a los del cuadro 1, pero procedentes de los servicios públicos de empleo. Los datos no se desagregan por sexo ni tampoco se desagregan los españoles entre los nacidos en España y los nacidos fuera (por no disponerse de esa información); por otra parte, se presentan cifras correspondientes tanto al número total de personas inscritas como al nú-

**CUADRO 1. Distribución del paro en España por sexo y nacionalidad y lugar de nacimiento, 2006 y 2007 (media anual) y primer trimestre de 2008**

		2006 (MEDIA)		2007(MEDIA)		2008 (1º TRIMESTRE)	
			%		%		%
HOMBRES	<b>Españoles nacidos en España</b>	628.500	79,40	608.009	74,70	740.400	73,31
	<b>Otros españoles</b>	18.600	2,35	22.800	2,80	28	2,77
	<b>Resto UE-15</b>	14.700	1,86	16.900	2,07	18.500	1,83
	<b>Resto UE-27</b>	18.600	2,35	31.900	3,91	42.400	4,20
	<b>Latinoamericanos</b>	53.200	6,72	70.600	8,66	97.600	9,66
	<b>Africanos</b>	49.700	6,28	51.100	6,27	62.800	6,22
	<b>Resto</b>	8.300	1,05	12.900	1,58	20.200	2,00
	<b>TOTAL</b>	<b>791.600</b>	<b>100,00</b>	<b>815.100</b>	<b>100,00</b>	<b>1.009.900</b>	<b>100,00</b>
MUJERES	<b>Españoles nacidos en España</b>	831.700	79,54	784.300	76,99	862.600	74,95
	<b>Otros españoles</b>	29.700	2,84	31.500	3,09	38.500	3,35
	<b>Resto UE-15</b>	13.900	1,33	14.700	1,44	16.700	1,45
	<b>Resto UE-27</b>	29.500	2,82	38.900	3,82	56.400	4,90
	<b>Latinoamericanos</b>	97.400	9,32	98.400	9,66	121.600	10,57
	<b>Africanos</b>	33.100	3,17	36.000	3,53	37.900	3,29
	<b>Resto</b>	10.300	0,99	14.900	1,46	17.200	1,49
	<b>TOTAL</b>	<b>1.045.600</b>	<b>100,00</b>	<b>1.018.700</b>	<b>100,00</b>	<b>1.150.900</b>	<b>100,00</b>
AMBOS SEXOS	<b>Españoles nacidos en España</b>	1.460.200	79,48	1.393.200	75,97	1.603.000	74,19
	<b>Otros españoles</b>	48.300	2,63	54.300	2,96	66.500	3,08
	<b>Resto UE-15</b>	28.600	1,56	31.600	1,72	35.200	1,63
	<b>Resto UE-27</b>	48.100	2,62	70.800	3,86	98.800	4,57
	<b>Latinoamericanos</b>	150.600	8,20	169	9,22	219.200	10,14
	<b>Africanos</b>	82.800	4,51	87.100	4,75	100.700	4,66
	<b>Resto</b>	18.600	1,01	27.800	1,52	37.400	1,73
	<b>TOTAL</b>	<b>1.837.200</b>	<b>100,00</b>	<b>1.833.800</b>	<b>100,00</b>	<b>2.160.800</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, microdatos de la Encuesta de Población Activa.

mero total de demandantes clasificados como parados.<sup>1</sup> Es interesante observar que el número de extranjeros inscritos en los servicios de empleo es sensiblemente inferior al número de parados de nacionalidad extranjera que se deducen de la EPA, mientras que el número de españoles es muy superior. En efecto, considerando so-

lamente los “inmigrantes económicos”, en el promedio del año 2007 había 271.400 parados extranjeros según la EPA. Sin embargo, el número de inmigrantes económicos inscritos en los servicios públicos de empleo era de 215.200, de los cuales sólo 109.100 eran clasificados como parados.

<sup>1</sup> Como se sabe, las personas inscritas se clasifican en demandantes de empleo y demandantes de otros servicios; los demandantes de empleo se subdividen en demandantes parados y demandantes no parados. En la página

web del Servicio Público de Empleo Estatal ([www.inem.es](http://www.inem.es)) pueden encontrarse los detalles. Véase también Albert y Toharia (2007).

**CUADRO 2. Distribución de los demandantes de empleo y del paro registrado en España por sexo y nacionalidad, 2006 y 2007 (media anual) y primer trimestre de 2008**

		2006 (MEDIA)		2007 (MEDIA)		2008 (1º TRIMESTRE)	
			%		%		%
DEMANDANTES DE EMPLEO	<b>Españoles</b>	2.972.900	93,31	2.919.100	91,55	3.065.900	89,73
	<b>Resto UE-15</b>	32.800	1,03	36.300	1,14	44.400	1,30
	<b>Resto UE-27</b>	19.200	0,60	32.800	1,03	44.900	1,31
	<b>Latinoamericanos</b>	80.900	2,54	101.200	3,17	132.400	3,87
	<b>Africanos</b>	66.300	2,08	81.300	2,55	106.800	3,12
	<b>Resto</b>	13.900	0,44	17.900	0,56	22.400	0,66
<b>TOTAL</b>		<b>3.185.900</b>	<b>100,00</b>	<b>3.188.500</b>	<b>100,00</b>	<b>3.416.800</b>	<b>100,00</b>
PARO REGISTRADO	<b>Españoles</b>	1.891.800	92,76	1.868.600	91,64	2.046.300	89,25
	<b>Resto UE-15</b>	24.900	1,22	27.400	1,35	35.100	1,53
	<b>Resto UE-27</b>	13.500	0,66	20.700	1,01	31.600	1,38
	<b>Latinoamericanos</b>	54.300	2,66	61.000	2,99	89.700	3,91
	<b>Africanos</b>	44.900	2,20	49.700	2,44	74.300	3,24
	<b>Resto</b>	10.000	0,31	11.600	0,36	15.700	0,46
<b>TOTAL</b>		<b>2.039.400</b>	<b>100,00</b>	<b>2.039.000</b>	<b>100,00</b>	<b>2.292.700</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

Estas diferencias no deben sorprender por dos motivos: en primer lugar, es menos probable que los extranjeros busquen empleo a través de los canales institucionalizados que representan los servicios públicos de empleo; en segundo lugar, los extranjeros inscritos en los servicios públicos de empleo tienen una mayor probabilidad de ser considerados parados que los españoles. El primer factor hace que el número de parados extranjeros en la EPA sea mayor y el segundo explica que haya muchos más españoles inscritos en el paro.

En el razonamiento anterior se ha mencionado la mayor probabilidad de que los extranjeros inscritos en los servicios públicos de empleo sean más buscadores de empleo que los españoles. Por otra parte, podría darse el caso de que la EPA estuviera sobreestimando la cifra de demandantes extranjeros realmente inscritos. Los datos de la propia EPA

permiten comprobar estos dos puntos. Así, en primer lugar, mientras que el 76% de los parados españoles declara estar inscrito como demandante de empleo, la cifra correspondiente a los extranjeros es del 49%. Por otra parte, el número total de extranjeros que declaran estar inscritos como demandantes de empleo ascendió según la EPA a 460.000 personas,<sup>2</sup> cifra que es superior a la de los 351.000 efectivamente registrados, lo que sugiere que quizá la cifra de extranjeros de la EPA está sobreestimada. Sin embargo, si se excluyen los demandantes clasificados como ocupados tanto en la EPA como en los datos de los servicios públicos de empleo, las cifras se aproximan notablemente: 310.000 en demandantes y 346.000 en la EPA.<sup>3</sup>

preguntar, al omitirse la expresión "como demandante de empleo". La reintroducción de esa especificación desde 2007 ha vuelto a acercar extraordinariamente las dos cifras de demandantes: en el primer trimestre de 2008, la EPA estimó 3.489.000 demandantes inscritos, mientras que la cifra real fue de 3.416.000. Considerando sólo los españoles las diferencias son incluso menores: 3.028.000 frente a 3.066.000. La mayor diferencia en el caso de los extranjeros, sobre todo en el caso de los ocupados, puede deberse a una mala interpretación de la pregunta de inscripción, similar a la que se produjo en los años 2006 y 2007 para todos los entrevistados y que

<sup>2</sup> Estas cifras corresponden al primer trimestre de 2008; no se proporcionan los detalles por razones de espacio.

<sup>3</sup> Es sabido que en 2005 y 2006 la EPA sobreestimó el número de demandantes inscritos debido al cambio que se introdujo en la forma de

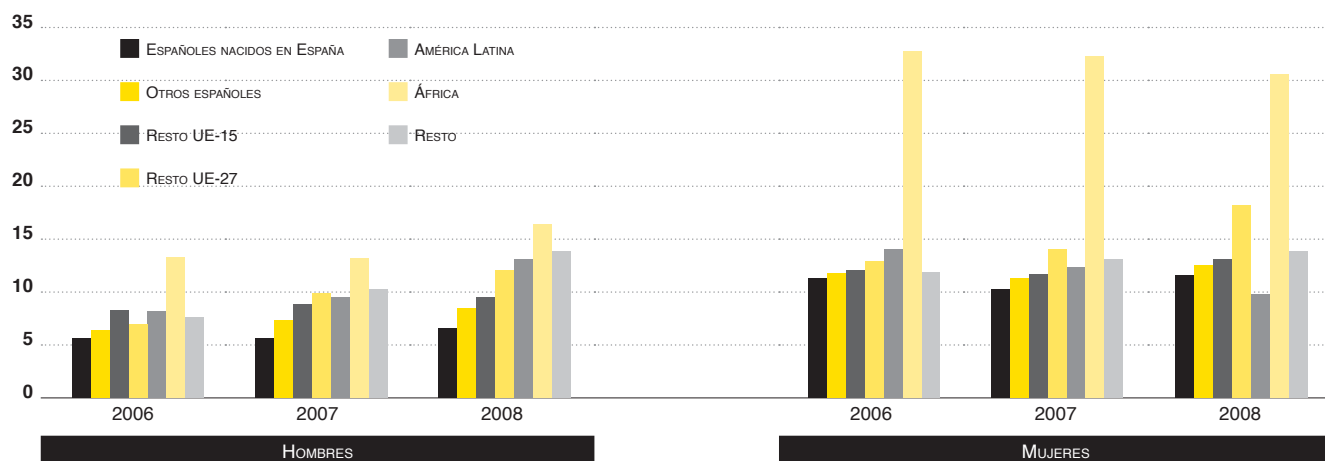


**CUADRO 3. Distribución de los parados extranjeros por países (clasificación detallada) y sexo según la EPA y según los datos administrativos del paro registrado (2007)**

HOMBRES			MUJERES		
PAISES		%	PAISES		%
PARADOS SEGÚN LA EPA					
Marruecos	39.700	21,62	Rumania	29.900	14,77
Rumania	25.100	13,67	Marruecos	28.900	14,27
Ecuador	18.900	10,29	Ecuador	25.400	12,54
Colombia	13.800	7,52	Colombia	19.200	9,48
Bolivia	9.500	5,17	Argentina	9.100	4,49
Reino Unido	6.800	3,70	Bolivia	8.800	4,35
Bulgaria	6.200	3,38	Brasil	6.200	3,06
Rep. Dominicana	4.800	2,61	Perú	6.100	3,01
Perú	4.500	2,45	Bulgaria	6.000	2,96
Argelia	4.200	2,29	Cuba	4.800	2,37
Argentina	3.900	2,12	Rep. Dominicana	4.500	2,22
Chile	3.900	2,12	Venezuela	4.500	2,22
Resto	42.300	23,04	Resto	49.100	24,25
<b>TOTAL</b>	<b>183.600</b>	<b>100,00</b>	<b>TOTAL</b>	<b>202.500</b>	<b>100</b>
PARO REGISTRADO					
Marruecos	26.100	28,60	Marruecos	10.800	13,62
Ecuador	9.500	10,38	Ecuador	9.600	12,20
Rumania	6.600	7,17	Colombia	8.800	11,09
Colombia	5.400	5,86	Rumania	5.600	7,08
Italia	3.700	4,07	Italia	3.300	4,12
Portugal	3.100	3,35	Argentina	3.100	3,94
Argentina	2.400	2,64	Portugal	3.100	3,88
Bulgaria	2.200	2,40	Perú	2.200	2,89
Perú	2.100	2,30	Alemania	2.300	2,86
Ucrania	1.900	2,06	Francia	2.200	2,76
Alemania	1.500	1,69	Reino Unido	2.000	2,48
Francia	1.500	1,68	Bulgaria	1.800	2,32
Reino Unido	1.500	1,65	Ucrania	1.600	2,01
Resto	23.900	26,15	Resto	22.700	28,76
<b>TOTAL</b>	<b>91.300</b>	<b>100,00</b>	<b>TOTAL</b>	<b>79.100</b>	<b>100</b>

Fuente: microdatos de la EPA y Servicio Público de Empleo Estatal

dio lugar a la sobreestimación mencionada, también concentrada en los ocupados. Sobre esta cuestión véase Prudencio y Toharia (2007).

GRÁFICO 1. Tasa de paro por nacionalidad y sexo (2006, 2007 y 1<sup>er</sup> trimestre 2008)

Fuente: INE, EPA.

Para completar esta visión general del auge de los extranjeros en el paro, cabe presentar el detalle de la nacionalidad de los parados. En el cuadro 3 se presentan esos datos, desagregados por sexo, y referidos tanto a los datos de la EPA como a los del paro registrado. Según los datos de la EPA, los marroquíes y los rumanos constituyen las dos nacionalidades de mayor presencia en el paro, como lo son en el conjunto de la población extranjera residente en España. En el caso de los varones, los marroquíes representan cerca del 22% de los parados y los rumanos cerca del 14%; en el caso de las mujeres, estas dos nacionalidades representan cada una de ellas en torno al 14% de todas las paradas.

Según los datos del paro registrado, que recogen números menores de parados, como ya se ha dicho, los marroquíes siguen siendo los que mayor presencia tienen, seguidos en este caso de los ecuatorianos. Sin embargo, y como cabía esperar, los principales países de los que provienen los parados extranjeros son similares en una y otra fuente.

Por último, se presentan las tasas de paro desagregadas por nacionalidad y sexo que, naturalmente, sólo se calculan con los datos de la EPA y, como en los cuadros anteriores, para el promedio de los años 2006 y 2007, así como para el primer trimestre de 2008.

Se observa que las tasas de paro de los extranjeros son mayores que las de los españoles, siendo especialmente acusadas en el caso de los africanos, y sobre todo en el de las africanas. El aumento de las tasas de paro que se observa entre 2006 y 2008 tiende a acrecentar algo las diferencias entre nacionalidades. En todos los casos se observa que las mujeres, cualquiera que sea su nacionalidad, tienen tasas de paro superiores a las de los varones.

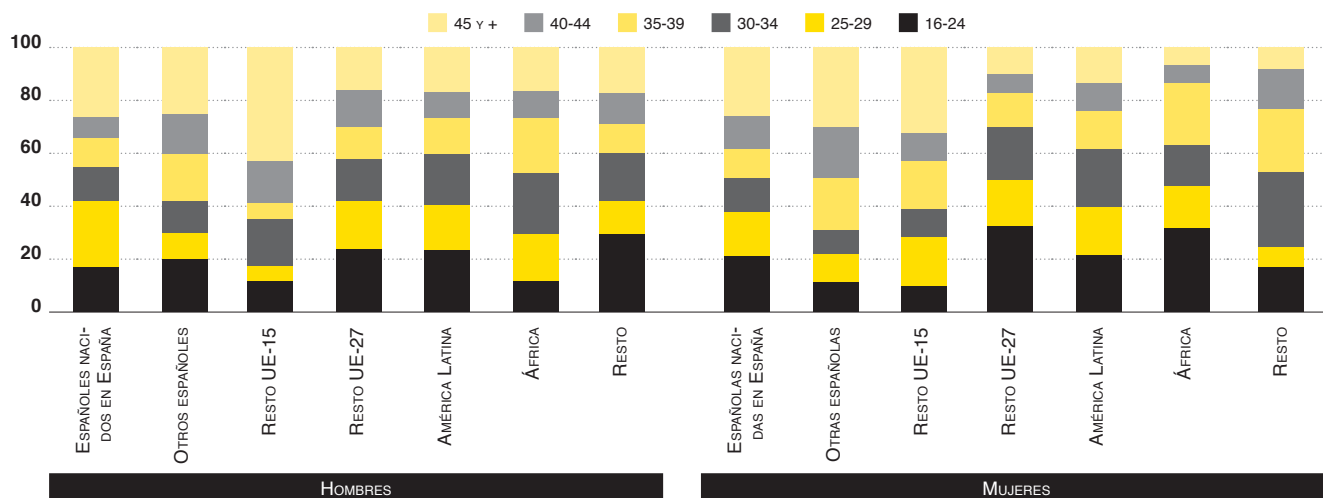
### 3. CARACTERÍSTICAS DE LOS PARADOS POR NACIONALIDAD Y SEXO EN 2007

En este apartado se analizan con mayor detalle las características de los parados en función de su nacionalidad. Por su mayor cobertura y, por consiguiente, fiabilidad, se examinan únicamente los datos procedentes de la EPA. Los datos se refieren siempre a la media de los cuatro trimestres de 2007.

#### Edad

La primera característica de los parados es su edad. En el gráfico 2 se presenta la distribución por grupos de edad de los parados de las distintas nacionalidades consideradas y por sexo. Es sabido que la población

**GRÁFICO 2. Distribución de los parados por grupo de edad, nacionalidad y sexo (media del año 2007)**



Fuente: INE, EPA.

extranjera se encuentra concentrada en los grupos de edades centrales, por lo que su presencia en los grupos de mayor edad tiende a ser menor y su edad media tiende a ser más baja.

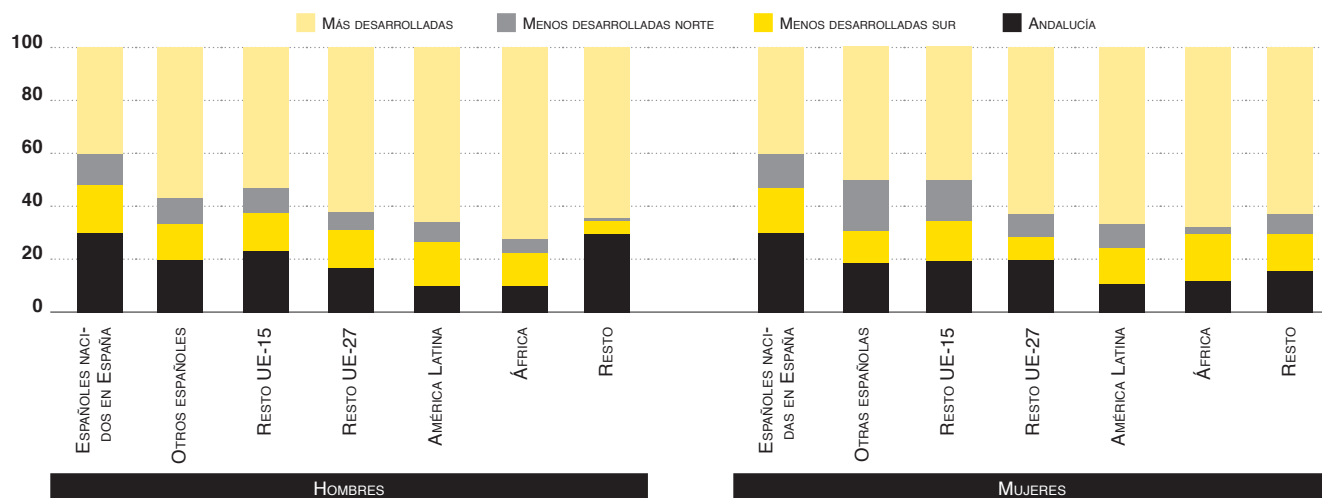
Los datos del gráfico 2 corroboran esas ideas en el caso de los parados, con algunas salvedades de interés. En conjunto, los parados españoles, tanto varones como mujeres, tienen una edad media de 35 años, mientras que los extranjeros que pueden considerarse inmigrantes económicos (europeos del este, latinoamericanos y africanos) tienen una edad media que es más baja: salvo los africanos varones (34 años), los demás varones tienen una edad media de 33 años aproximadamente; las mujeres son más jóvenes, situándose la media en 31 años en el caso de las europeas del este y las africanas y en algo menos de 33 la media de las latinoamericanas. Es interesante observar, no obstante, que el peso de los más jóvenes (menores de 25 años) es más bajo en el caso de los varones africanos que en el caso de los españoles y los otros dos grupos de inmigrantes, lo que explica su mayor edad media, pero es más alto en el caso de las mujeres europeas del este y africanas en comparación con las españolas o las latinoamericanas, siendo éste, de nuevo, el factor que subyace a las diferencias entre las edades medias.

### Comunidad autónoma de residencia

La segunda característica de los parados que se va a considerar es su lugar de residencia. En el gráfico 3 se presenta la distribución de los distintos grupos de parados entre cuatro agrupaciones de comunidades autónomas, definidas de la forma siguiente: Andalucía, comunidades menos desarrolladas del sur (Extremadura, Murcia, Canarias, Castilla la Mancha, Ceuta y Melilla), comunidades menos desarrolladas del norte (Asturias, Cantabria, Castilla y León y Galicia) y comunidades más desarrolladas (Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana).

Es interesante observar que existe una clara concentración de los extranjeros en el grupo de las comunidades autónomas más desarrolladas: en todos los casos hay más del 50% que residen en esas comunidades, frente al 40% en el caso de los españoles nacidos en España. La cifra supera el 70% en el caso de los africanos (algo menos en el caso de las mujeres), se sitúa en el 65% en el caso de los latinoamericanos y supera por poco el 60% en el caso de los europeos del este, sin que exista en ninguno de estos tres casos una diferencia significativa en cuanto a las mujeres.

**GRÁFICO 3. Distribución de los parados por comunidades autónomas de residencia, nacionalidad y sexo (media del año 2007)**



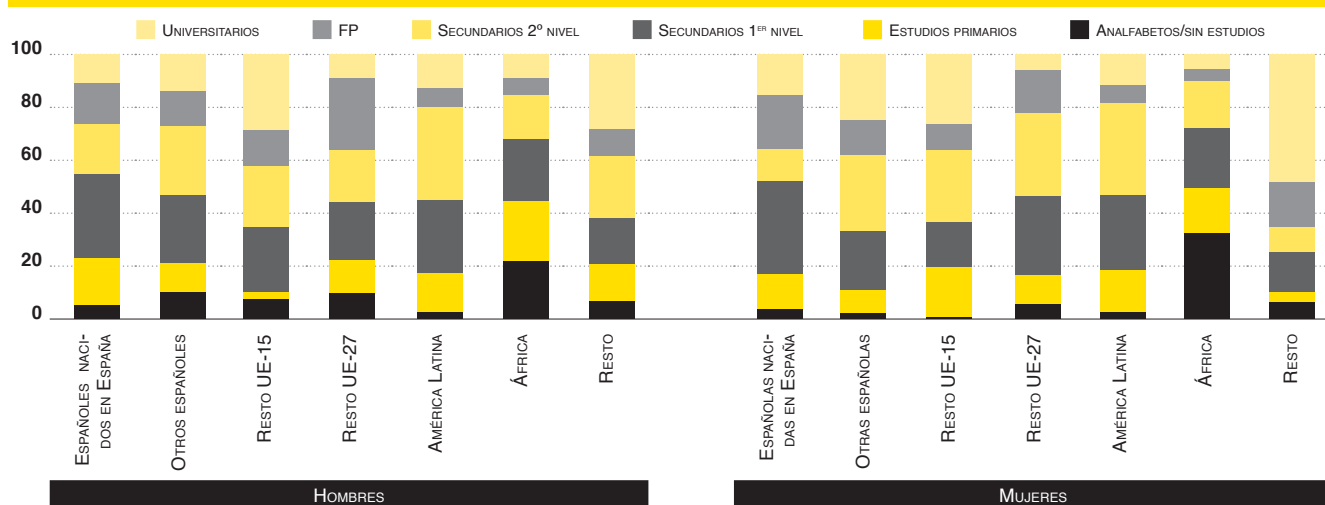
Fuente: INE, EPA.

### Nivel de estudios

La tercera de las características personales de los parados que se va a considerar es el nivel de estudios. Estos datos plantean el problema de la homologación de los niveles académicos entre países, por lo que los resultados pueden resultar engañosos. En términos generales, parece que los parados extranjeros tienen un nivel medio de estudios más alto que los españoles, fenómeno que también se observa en el caso de los ocupados. Esa afirmación debe

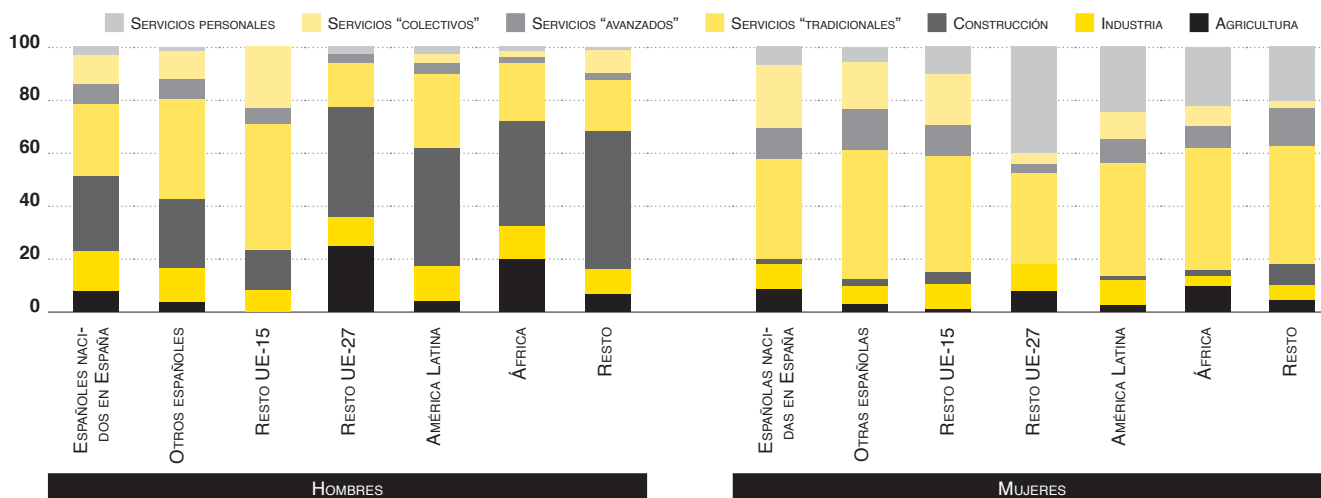
matizarse, en el sentido de que sólo sucede así en el caso de los latinoamericanos y los europeos del este, pero no en el caso de los africanos. En el caso de los dos primeros grupos, más del 50% de los parados declara tener estudios secundarios superiores o más, y ello tanto en el caso de los varones como en el de las mujeres. Por contraste, los españoles nacidos en España (el grupo más numeroso de españoles) apenas llega al 40% en el caso de los varones y a algo más del 45% en el caso de las mujeres. En el caso de los africanos, estos porcentajes se sitúan en torno

**GRÁFICO 4. Distribución de los parados por nivel de estudios, nacionalidad y sexo (media del año 2007)**



Fuente: INE, EPA.

**GRÁFICO 5. Distribución de los parados por la rama de actividad de su último empleo, por nacionalidad y sexo (media del año 2007)**



Fuente: INE, EPA.

al 30% (algo más en el caso de los varones y algo menos en el de las mujeres). En este grupo, las personas analfabetas o sin estudios son las más elevadas, ya que representan más del 20% de los varones y más del 30% de las mujeres.

En suma, el nivel de estudios de los parados inmigrantes, considerado literalmente, parece superior al de los españoles, salvo en el caso de los africanos, en el que claramente es inferior. Queda la duda, sin embargo, de la equiparación de los conocimientos que conllevan titulaciones aparentemente similares.

### Rama de actividad del último empleo

En los epígrafes anteriores, se han analizado las características personales de los parados. Pasamos ahora a estudiar sus características laborales. En primer lugar, en el gráfico 5 se presenta la distribución de los parados por grandes grupos de ramas de actividad en función de su nacionalidad y sexo. La agrupación de ramas se ha realizado considerando como un todo cada uno de los tres grandes sectores (agricultura, industria y construcción) y dividiendo los servicios en cuatro grandes grupos: los "tradicionales" (comercio, hostelería, transporte y comunicaciones), los "avanzados" (instituciones financieras, servicios inmobilia-

rios y servicios a las empresas), los "colectivos" (administración pública, educación, sanidad y servicios sociales) y los servicios personales (otros servicios, incluido el servicio doméstico).

Evidentemente, la distribución de los parados por ramas de actividad está muy relacionada con el tipo de trabajo que realizan las personas. Así pues, la distribución sectorial de los parados españoles y los extranjeros se corresponderá con la que tienen los ocupados españoles y extranjeros. Así, en el caso de los varones, se aprecia el notable peso que tiene la agricultura entre los europeos del este ("Resto UE-27") y, en menor medida, entre los africanos y, sobre todo, la importancia de la construcción. De esta forma, mientras que la agricultura da empleo a menos del 10% de los varones españoles y a una proporción aún menor de los latinoamericanos, se sitúa en el 20% en el caso de los africanos y supera el 25% en el caso de los europeos del este. En cuanto a la construcción, mientras que su peso en el caso de los españoles es del 28%, el peso de los africanos llega al 38% y el de los europeos del este y los latinoamericanos llega al 42% y al 44% respectivamente. La presencia de inmigrantes en los servicios son menores que las de los españoles: tienen alguna presencia en los servicios tradicionales, pero ésta es prácticamente nula en los servicios avanzados, colectivos y personales.

En cuanto a las mujeres, la distribución es claramente diferente. Destaca el elevado peso relativo que tienen entre las extranjeras los servicios tradicionales y los servicios personales. Estos dos sectores, que abarcan al 44% de las paradas españolas, llegan a representar el 75% en el caso de las europeas del este y cerca del 70% en el caso de las demás inmigrantes económicas.

En suma, los parados extranjeros provienen de las ramas de actividad en las que mayor presencia tienen en el empleo: los varones de la agricultura (en algunos casos) y de la construcción, y las mujeres de los servicios tradicionales y personales.

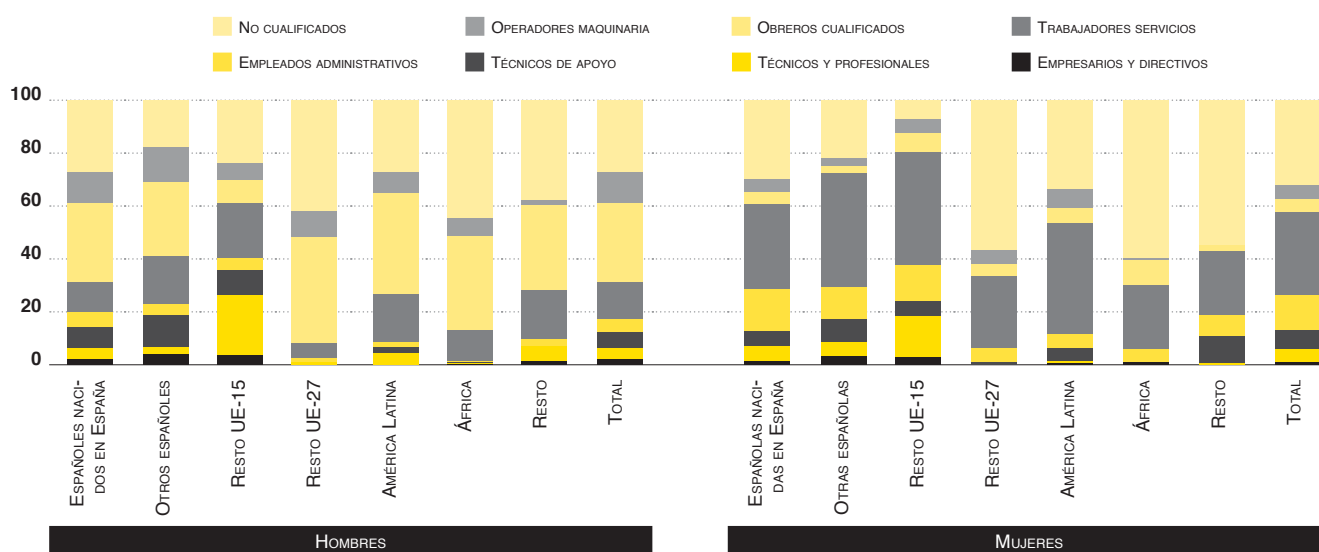
### Ocupación del último empleo

La segunda característica laboral que se va a considerar es la ocupación del último empleo de los parados. Como en el caso anterior, lo esperable es que esa distribución sea un reflejo de la distribución existente en el empleo en general. En el gráfico 6 se presentan los porcentajes de cada una de las ocupaciones para cada uno de los grupos de nacionalidades consideradas. Las ocupaciones aparecen agrupadas en un dígito de la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO-94).

Considerando, en primer lugar, los datos relativos a las mujeres, se observa que las paradas extranjeras provienen en mayor medida de puestos menos cualificados que las españolas: el 59% de las africanas y el 56% de las europeas del este pertenecen a la categoría de trabajadores no cualificados (“ocupaciones elementales”), cifra que no llega al 30% en el caso de las españolas, y se sitúa en el 35% en el caso de las latinoamericanas. Estas últimas tienen un peso sensiblemente más alto en las ocupaciones de servicios. Considerando las tres ocupaciones más cualificadas, las extranjeras representan unas proporciones bajísimas (7% en el caso de las latinoamericanas y apenas un 1% en el caso de las africanas y las europeas del este), frente al 14% que se observa en el caso de las españolas.

En el caso de los varones, apenas hay trabajadores en las tres ocupaciones más cualificadas entre los parados extranjeros, salvo en el caso de los latinoamericanos, que se acercan a la cifra de los españoles nacidos en España (pero quedan lejos de los demás españoles y de los nacionales del resto de la UE-15). Los europeos del este provienen de ocupaciones de obreros en más del 90% de los casos, cifra que se queda en el 85% en el caso de los africanos. Estos últimos, sin embargo, tienen un peso mayor de ocupaciones poco cualificadas (45% frente a 42%).

**GRÁFICO 6. Distribución de los parados según la ocupación de su último empleo, por nacionalidad y sexo (media del año 2007)**



Fuente: INE, EPA.

En suma, los parados extranjeros provienen de ocupaciones relativamente menos cualificadas que las que ocupan los españoles. De nuevo, existen claras diferencias entre los africanos, los latinoamericanos y los europeos del este. Tanto en el caso de los varones como en el de las mujeres, los latinoamericanos tienden a parecerse más a los españoles mientras que los europeos del este y los africanos tienden a provenir en mayor medida de puestos menos cualificados.

### Tipo de hogar

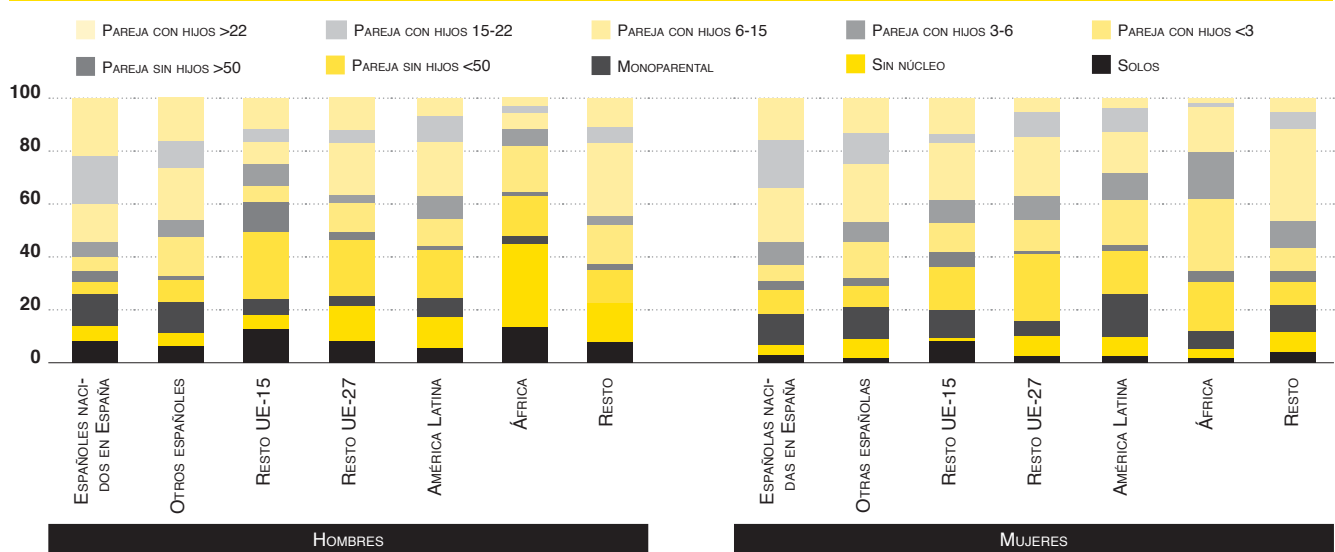
En este apartado se analiza la distribución de los parados en los distintos tipos de hogares. La clasificación de hogares que se presenta responde a la composición y la relación de parentesco entre las distintas personas que conviven en la misma vivienda. En esta clasificación se recogen diez tipos de hogares distintos, teniendo en cuenta si el núcleo está formado por una sola persona o por una pareja y la edad del hijo menor. Las categorías son las siguientes:

- Unipersonales: personas que viven solas.
- Sin núcleo: hogares en los que no hay un núcleo familiar y conviven al menos dos personas.

- Monoparentales: padres o madres conviviendo con sus hijos sin pareja.
- Parejas sin hijos en las que la mujer tiene menos de 50 años, se incluyen también las parejas que conviven con algún otro adulto.
- Parejas sin hijos en las que la mujer tiene 50 o más años, se incluyen también las parejas que conviven con algún otro adulto.
- Parejas con hijos en las que el hijo menor tiene menos de 3 años.
- Parejas con hijos en las que el hijo menor tiene entre 3 y 6 años.
- Parejas con hijos en las que el hijo menor tiene entre 6 y 15 años.
- Parejas con hijos en las que el hijo menor tiene entre 15 y 22 años.
- Parejas con hijos en las que el hijo menor tiene más de 22 años.

En el gráfico 7 se muestra como se distribuyen los parados en los diferentes tipos de hogares, por nacionalidad y por sexo. Prácticamente en todos los grupos, y especialmente en los grupos de mujeres paradas, más del 50% de los individuos viven en hogares de pareja con hijos, salvo en el grupo de los varones del resto de la UE-15 y de los varones

**GRÁFICO 7. Distribución de los parados por el tipo de hogar en el que viven, nacionalidad y sexo (media del año 2007)**



Fuente: INE, EPA.

africanos. Aunque también se observa que la proporción de parados que viven en hogares de pareja con hijos es mayor cuando se trata de españoles que de extranjeros.

En el caso de los parados españoles el peso de los hogares con hijos mayores de 15 años es significativamente superior al que aparece en otras nacionalidades (40% y 35% para varones y mujeres respectivamente). Una característica de la estructura familiar en España es que los hijos abandonan el hogar de los padres a edades relativamente altas y normalmente cuando ya han conseguido un empleo; por este motivo el porcentaje de parados que viven en hogares con hijos mayores de 15 años es elevado, se está contabilizando tanto a los padres como a los hijos parados.

La proporción de varones parados que viven en hogares unipersonales es mayor que la de mujeres, los varones del resto de la UE-15 y los africanos son los que viven en mayor proporción en ellos (alrededor del 13%). Los varones parados africanos son los que se concentran en mayor medida en hogares sin núcleo (32%), seguidos de los varones del resto de la UE-27 con un 15%. No así las mujeres africanas, con solo un 4% en estos hogares. Esta distribución responde al "proyecto migratorio" de las distintas nacionalidades; por ejemplo, los varones africanos suelen

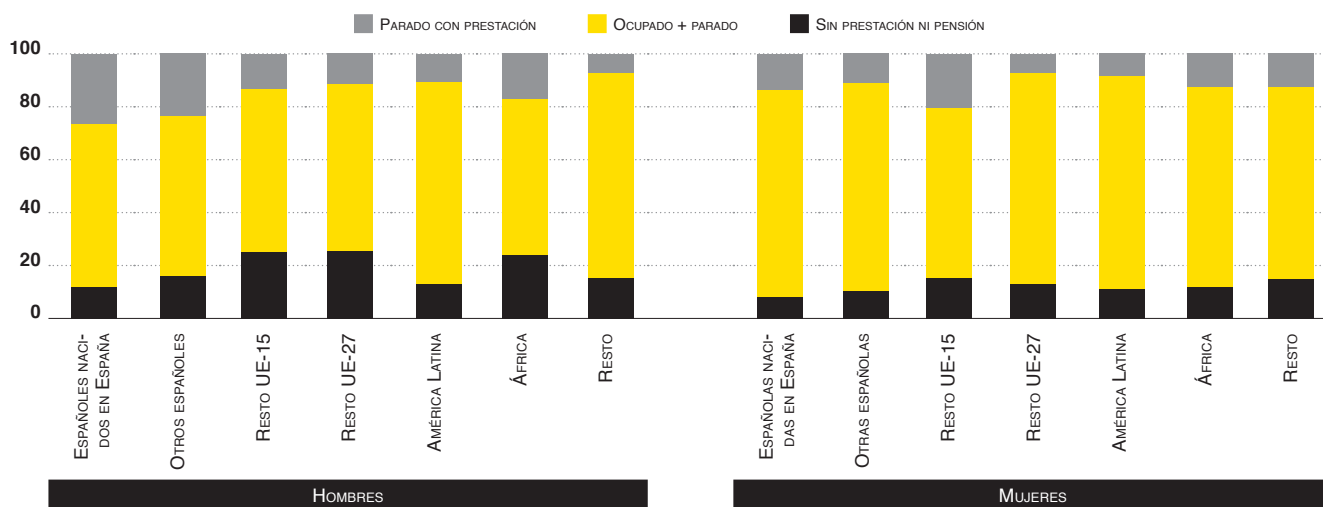
llegar solos y una vez que han conseguido un empleo traen a sus familias por lo que mientras ellos viven en hogares unipersonales y sin núcleo, ellas están en hogares de pareja con hijos pequeños. La proporción de parados que vive en hogares de pareja sin hijos es mayor entre los no españoles, los grupos con mayor proporción en esta categoría son las mujeres del resto de la UE-27 (28%) y los varones del resto de la UE-15 (26%).

### Situación de los miembros del hogar respecto a la actividad

El tipo de hogar en el que viven los parados es un indicador de su situación de bienestar, en la medida en la que hay otras personas en el hogar existe la posibilidad de que ese hogar perciba ingresos del trabajo. Con el objetivo de tener un indicador más de su situación de bienestar en el gráfico 8 se presenta la distribución de los parados por nacionalidad y género según la composición del hogar en relación con la actividad de sus miembros. Se consideran tres categorías:

- Hogares en los que no hay ningún adulto ocupado y ninguno percibe prestaciones o pensiones de ningún tipo.
- Hogares en los que entre los activos hay ocupados y parados.

**GRÁFICO 8. Distribución de los parados según la situación respecto a la actividad de los miembros de su hogar, por nacionalidad y sexo (media del año 2007)**



Fuente: INE, EPA.



- Hogares en los que no hay ningún adulto ocupado y hay algún miembro que percibe prestaciones o pensiones.

La mayoría de los parados convive con algún ocupado. Es más frecuente esta situación en el caso de las mujeres que en el de los varones, y está relacionada con la distribución en los distintos tipos de hogares, en la medida en que son las parejas la forma de convivencia más frecuente, más probable es que los parados convivan con un ocupado. Por la situación de pobreza que puede conllevar hay que señalar que un 25% de los varones del resto de la UE-15 viven en hogares en los que no hay ocupados y no se percibe ningún tipo de prestación ni pensión. Lo mismo, aunque en una proporción algo menor (23%), sucede en el caso de los varones africanos y de los del resto de países de la UE-27.

Entre los varones españoles hay menor proporción de parados que viven en hogares sin ocupados y sin recibir prestaciones ni pensiones, sin embargo hay una mayor proporción en hogares sin ocupados, pero que perciben algún tipo de prestación o pensión.

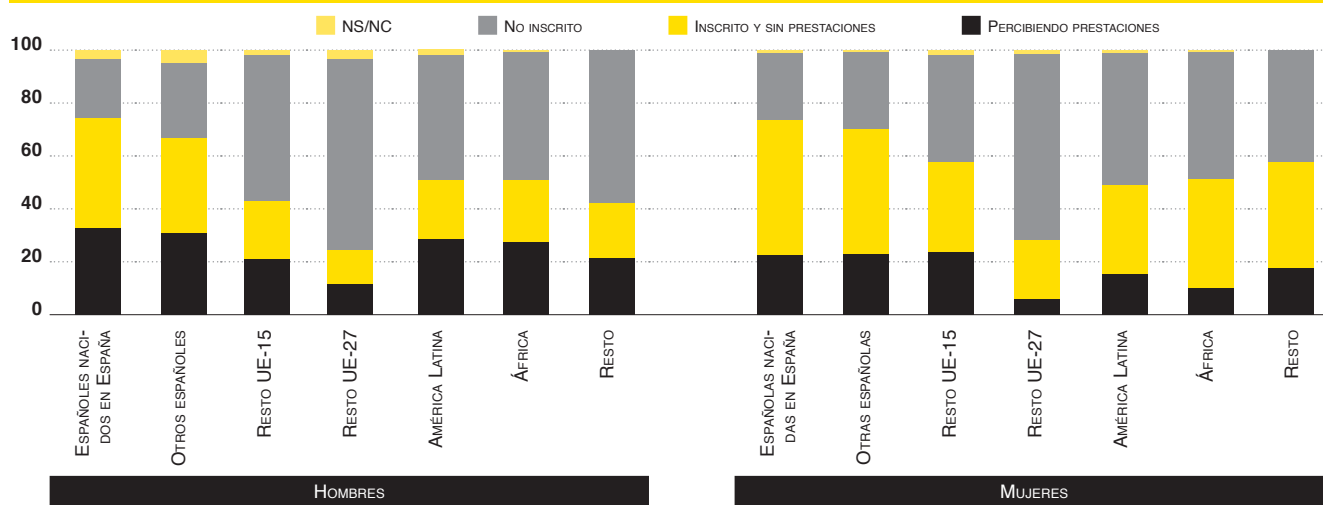
### Cobertura de prestaciones

La última de las características de los parados que vamos a estudiar se refiere a la cobertura de prestaciones

por desempleo. No es éste el lugar para debatir el concepto de tasa de cobertura. Basta con mencionar que sólo la EPA puede calcular una tasa de cobertura de forma coherente, ya que permite identificar cuántos de los parados efectivamente son beneficiarios de prestaciones.

En el gráfico 9 se presenta la distribución de los parados según su situación con respecto a las oficinas de empleo y la percepción o no de prestaciones. Como ya se comentó al principio, se observa que los españoles están inscritos en los servicios públicos de empleo en una mayor proporción que los extranjeros, es especialmente bajo el porcentaje de los europeos del este que se encuentran inscritos en dichos servicios. La consecuencia asociada es que el porcentaje bruto de beneficiarios de prestaciones es claramente inferior entre los extranjeros. Si el 30% de los parados varones españoles cobra prestaciones, las cifras son algo más bajas en el caso de los latinoamericanos y los africanos y sensiblemente más bajas en el caso de los europeos del este. En el caso de las mujeres, las diferencias son mayores, ya que si las españolas perciben prestaciones en un 20-25% de los casos, las europeas del este apenas llegan al 5%, las africanas bordean el 10% y las latinoamericanas apenas superan el 15%.

**GRÁFICO 9. Distribución de los parados según si reciben o no prestaciones, por nacionalidad y sexo (media del año 2007)**



Fuente: INE, EPA.

Una vez inscritos, sin embargo, parece que la cobertura de las prestaciones es mayor en el caso de los extranjeros, lo que en realidad sólo indica que estos se inscriben en los servicios públicos de empleo motivados en mayor medida que los españoles por la obligación de dicha inscripción para poder acceder a las prestaciones por desempleo.

Cabe afirmar, por consiguiente, que, si bien considerando únicamente los inscritos, la tasa de cobertura es algo mayor en el caso de los extranjeros, la cobertura real de las prestaciones con respecto al total de los parados es notablemente inferior en su caso en comparación con los españoles, y las diferencias son más acusadas en el caso de las mujeres y en el de los europeos del este.

#### 4. ASPECTOS DINÁMICOS

En los apartados anteriores se han analizado las características de los parados desde un punto de vista estático, o de corte transversal, es decir, se han estudiado las características que en promedio tenían los distintos colectivos, como si se hubiera hecho una fotografía que aglutinara en una instantánea la situación media observada en el año 2007.

Para completar el trabajo, en este apartado se adopta una perspectiva longitudinal, es decir, de seguimiento de los individuos a lo largo del tiempo. Se realizan dos aproximaciones a estos aspectos más dinámicos: en primer lugar, se presentan diversos indicadores sucintos de la evolución longitudinal de los parados; en segundo lugar, se analiza de forma más específica las trayectorias de permanencia en el paro. En ambos casos, se utilizan los datos administrativos de los servicios públicos de empleo, que son los que mejor permiten realizar los análisis planteados.

##### Resumen longitudinal

En este epígrafe se presenta un análisis longitudinal resumido de la situación de los demandantes de empleo a lo largo del año 2007, desagregando en función de los grupos de nacionalidades que se vienen considerando a lo largo del artículo. La idea esencial de este planteamiento es

considerar como unidades básicas de análisis a las personas que en algún momento del período considerado (el año 2007) han sido demandantes de empleo.<sup>4</sup> Dado que los registros de demandantes recogen información de cada una de esas personas con periodicidad mensual, a lo largo de un período de un año se dispone de doce observaciones para cada individuo, incluidas las posibles “no observaciones”, es decir, las situaciones en las que el individuo no aparece como inscrito en el registro de los servicios públicos de empleo. La distribución de estas observaciones entre las posibles situaciones en las que puede clasificarse a los demandantes (demandantes parados y demandantes no parados) constituye el punto de partida de este análisis longitudinal. Muchas de esas observaciones serán realmente situaciones de no registro o “de baja”, es decir, situaciones en las que no se observa a los individuos. Sin embargo, si los individuos estuvieran todo el tiempo inscritos, esas situaciones de baja serían inexistentes. Su peso en el total ya nos da un indicador del grado de permanencia en los registros de demandantes.

El paso siguiente consiste en preguntarse cuántos de los individuos considerados estuvieron alguna vez en las dos situaciones posibles. Si todos los individuos hubieran estado una sola vez en cada una de estas situaciones, la suma de los porcentajes correspondientes sería igual a 100. Normalmente, sin embargo, eso no sucede, ya que habrá muchos demandantes que habrán estado al menos en una situación de alta como demandante y también de baja. La comparación de las distribuciones correspondientes a distintas características da una idea del grado de movilidad de los individuos en cuanto a su entrada y salida del registro de demandantes de los servicios públicos de empleo.

El análisis se completa con dos indicadores del número medio de meses que los individuos han pasado en el registro: en primer lugar, se analiza el número medio de meses que han estado como demandantes y, en segundo, el número medio de meses que han estado como parados.

<sup>4</sup> Los detalles del planteamiento utilizado pueden consultarse en Arranz, García Serrano, Hernanz y Toharia (2007).

**CUADRO 4. Resumen longitudinal de la situación de los demandantes de empleo en el año 2007. Por grupos de nacionalidades**

HOMBRES							
	ESPAÑOLES	RESTO UE-15	RESTO UE-27	LATINO-AMERICANOS	AFRICANOS	OTROS	TOTAL
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS OBSERVACIONES-MES							
Baja	54,27	65,34	70,62	70,84	66,92	67,71	56,49
Demandantes no parados	16,76	8,43	10,09	10,75	13,11	10,75	15,91
Demandantes parados	28,97	26,23	19,29	18,41	19,97	21,54	27,60
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
(Nº individuos-mes)	29.038.368	582.348	653.124	1.654.620	2.141.076	349.620	34.419.156
PORCENTAJES DE INDIVIDUOS QUE HAN ESTADO EN CADA UNA DE LAS SITUACIONES							
Baja	85,71	94,22	98,76	98,77	97,96	97,50	87,61
Demandantes no parados	53,28	37,12	50,55	54,13	59,20	50,87	53,34
Demandantes parados	73,25	83,86	73,32	73,95	69,51	74,67	73,24
Total	212,24	215,21	222,63	226,85	226,67	223,03	214,20
Nº individuos	2.419.864	48.529	54.427	137.885	178.423	29.135	2.868.263
NÚMERO MEDIO DE MESES QUE LOS INDIVIDUOS HAN ESTADO INSCRITOS EN CADA UNA DE LAS SITUACIONES							
Como demandantes de empleo	5,49	4,16	3,53	3,50	3,97	3,87	5,22
Como demandantes parados	3,48	3,15	2,31	2,21	2,40	2,58	3,31
MUJERES							
	ESPAÑOLAS	RESTO UE-15	RESTO UE-27	LATINO-AMERICANAS	AFRICANAS	OTRAS	TOTAL
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS OBSERVACIONES-MES							
Baja	44,65	59,65	66,51	65,71	59,00	61,42	46,46
Demandantes no paradas	19,69	9,83	13,20	14,47	15,15	14,44	19,12
Demandantes paradas	35,66	30,52	20,29	19,82	25,84	24,14	34,42
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
(Nº personas-mes)	39.359.688	576.948	600.696	2.058.552	636.432	260.616	43.492.932
PORCENTAJES DE PERSONAS QUE HAN ESTADO EN CADA UNA DE LAS SITUACIONES							
Baja	78,14	90,58	96,88	96,80	92,85	93,97	79,76
Demandantes no paradas	55,40	40,10	58,34	63,93	59,06	58,50	55,71
Demandantes paradas	72,03	82,33	68,79	68,82	70,83	71,76	71,95
Total	205,57	213,00	224,01	229,55	222,73	224,23	207,42
Nº-personas	3.279.974	48.079	50.058	171.546	53.036	21.718	3.624.411
NÚMERO MEDIO DE MESES QUE LAS PERSONAS HAN ESTADO INSCRITAS EN CADA UNA DE LAS SITUACIONES							
Como demandantes de empleo	6,64	4,84	4,02	4,11	4,92	4,63	6,42
Como demandantes paradas	4,28	3,66	2,44	2,38	3,10	2,90	4,13

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, microdatos de demandantes de empleo.

Hechas estas precisiones, en el cuadro 4 se presentan los datos básicos del análisis resumido de flujos correspondientes a las siete nacionalidades que se vienen considerando, y separado también por sexo, dadas las diferencias observadas en la dimensión de género en el análisis anterior.

La primera parte del cuadro (tanto para el grupo de varones como para el de mujeres) presenta la distribución de todas las observaciones mensuales de los individuos, incluidas las situaciones de baja. Dicho con otras palabras, las 29.038.368 observaciones, por ejemplo, correspondientes a los varones españoles provienen de examinar doce veces (una vez al mes) a cada uno de los 2.419.864 individuos que pasaron por los servicios públicos de empleo como demandantes.

Como se puede apreciar en el cuadro 4, de todas las posibles observaciones de los individuos varones, más de la mitad corresponden a situaciones de baja; las cifras correspondientes a los extranjeros son notablemente mayores. Cuanto mayor es este porcentaje, mayor movilidad de entrada y salida existe. En el caso de las mujeres, en cambio, esta cifra no llega a la mitad en las españolas, pero se sitúa en cifras sensiblemente superiores en el caso de las extranjeras. En suma, la primera parte del cuadro 4 indica que la movilidad de entrada y salida del paro es notablemente superior en el caso de los extranjeros, con mayores cifras en los europeos del este y los latinoamericanos, tanto en el caso de los varones como en el de las mujeres, aunque en el caso de los primeros la movilidad es mayor en todos los casos.

En cuanto a la distribución de los demandantes entre parados y no parados, no se observan grandes diferencias entre las distintas nacionalidades. El proceso de depuración que se realiza para obtener las cifras de paro registrado parece, pues, afectar por igual a todos los parados, cualquiera que sea su nacionalidad.

En cuanto al segundo bloque del cuadro 4, lo que se presenta es el número de individuos observados que ha estado alguna vez en cada una de las situaciones. Lo más

destacado de este bloque es el porcentaje de los que han estado alguna vez de baja, cuyo complemento a cien es el porcentaje de los que han estado de alta como demandantes los doce meses observados. Prácticamente ningún extranjero ha estado los doce meses observados inscrito como demandante.

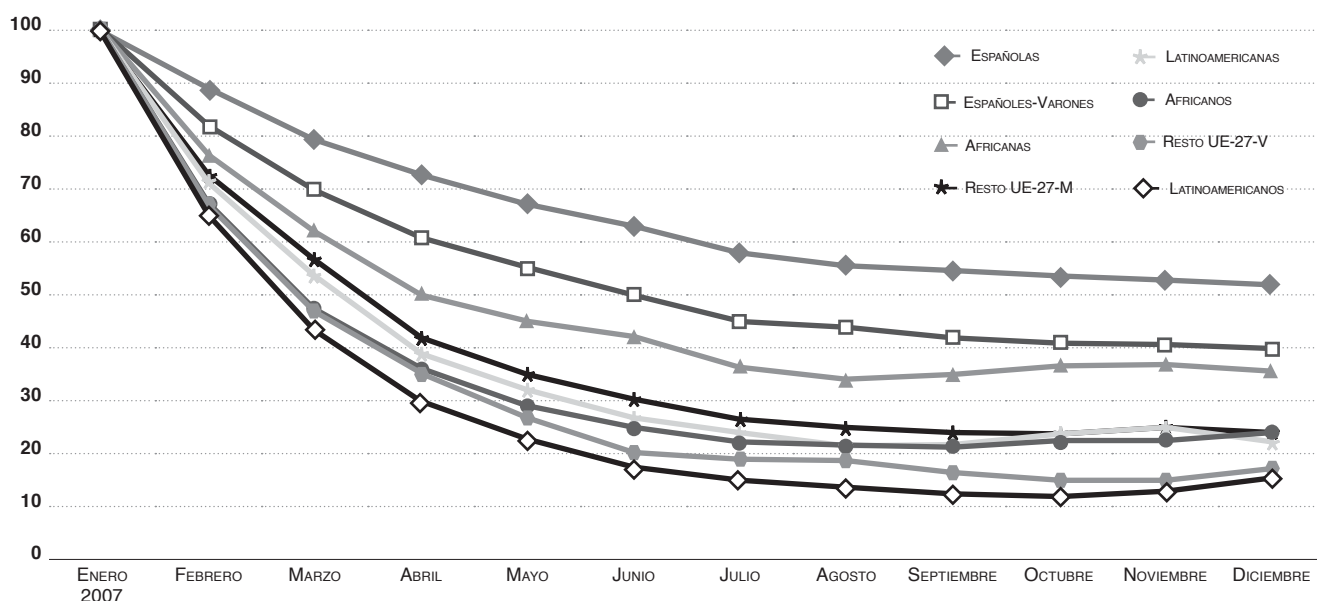
Otro dato interesante de este bloque se refiere al número total de personas que han pasado por los servicios públicos de empleo y que asciende en total a 6.492.674, que es aproximadamente el doble de las que hay en un momento dado. Sin embargo, en el caso de los extranjeros esa cifra asciende a 792.836, casi el triple de los que hay en promedio en un momento dado (recuérdese los datos del cuadro 2), y representa el 21% del total (frente al 9% que se observa cuando se consideran los datos relativos a la media de los cortes transversales mensuales). De nuevo, estas cifras indican la mayor movilidad de entrada y salida de los extranjeros con respecto a los españoles y también su mayor presencia entre los parados cuando estos se consideran como el número total de personas que han pasado alguna vez por los registros de los servicios públicos de empleo.

Por último, y para corroborar los resultados anteriores, el tercer bloque del cuadro 4 presenta el número medio de veces que aparecen en los registros mensuales los distintos colectivos de demandantes y parados. Mientras que los europeos del este y los latinoamericanos varones aparecen en promedio 3,5 veces como demandantes y algo más de 2 veces como parados, los demás extranjeros aparecen 4 veces como demandantes y 2,5 como parados, y los españoles 5,5 veces como demandantes y 3,5 como parados. Las cifras correspondientes a las mujeres son similares en cuanto a la comparación entre nacionalidades, si bien los valores tienden a ser 0,5 veces más altos en términos generales.

### **Permanencia en el paro registrado**

En el epígrafe anterior, se ha realizado un análisis que resume la situación de los parados inscritos en los servicios

**GRÁFICO 10. Perfiles de permanencia en el paro de los parados registrados en enero de 2007, por nacionalidades y sexo**



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, microdatos de demandantes de empleo.

públicos de empleo desde un punto de vista longitudinal. Para completarlo, en este epígrafe se realiza un seguimiento de los parados a lo largo del tiempo, tratando de determinar los perfiles de permanencia en el paro registrado, para confirmar que la menor duración de la presencia de extranjeros en los registros, detectada en el epígrafe anterior, se corresponde con una mayor probabilidad de salida del paro registrado.

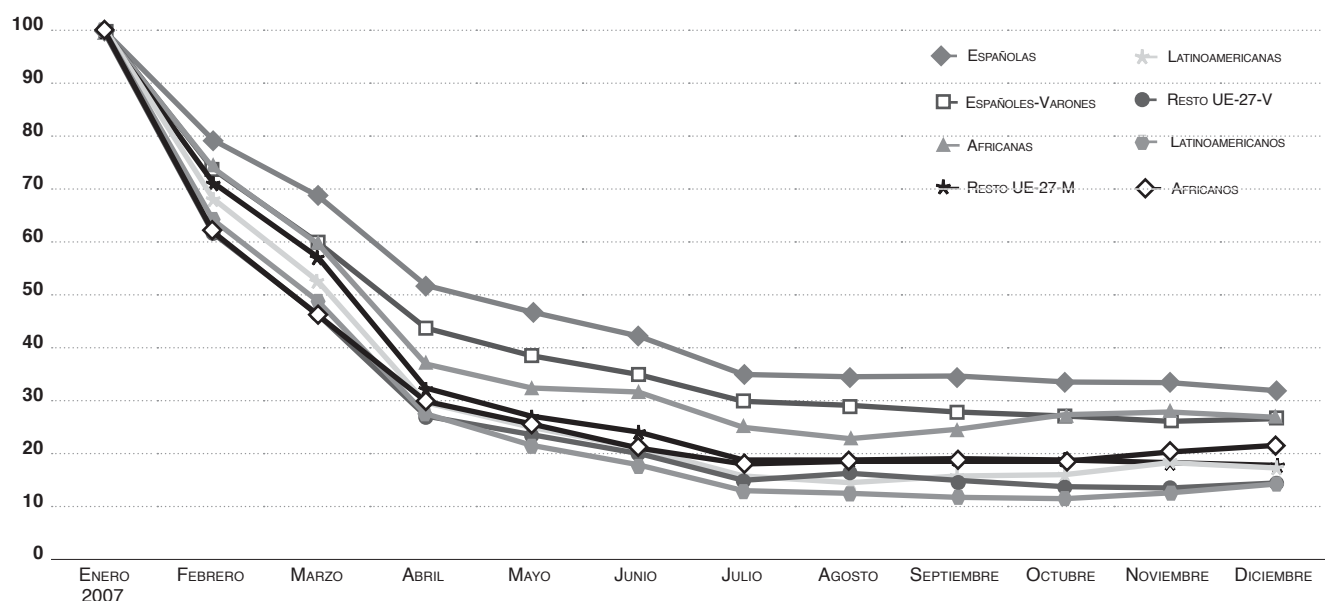
En primer lugar, en el gráfico 10 se presenta la permanencia en el paro de las personas que estaban en esa situación en enero de 2007. Se trata, por consiguiente, del seguimiento a lo largo del tiempo de un mismo grupo de personas; lo que se va analizando es si permanecen en situación de paro o no. Los perfiles más altos, como se ve, corresponden a las españolas y a los varones españoles: de los que estaban en paro en enero de 2007, más del 50% de las españolas y el 40% de los varones españoles seguían en paro en diciembre. En cambio, los perfiles de los extranjeros van claramente por debajo, en todos los casos con una mayor probabilidad de salida de los varones. Así, mientras que sólo el 15% de los varones latinoamericanos y algo más de los

europeos del este que estaban en paro en enero seguían en esa situación en diciembre, la cifra se situaba en torno al 25% en el caso de las mujeres de esas mismas nacionalidades y también en el caso de los varones africanos; por último, las mujeres africanas se sitúan en el 35%.

En todos los perfiles de extranjeros se observa que la mayor rapidez de salida va acompañada de una cierta recaída en el paro a partir del mes de septiembre, coincidiendo con el inicio de la crisis de empleo en la que empieza a sumirse la economía española a finales de 2007 y principios de 2008.

Cabe completar el estudio de la permanencia considerando no todos los parados existentes en un momento dado, entre los que puede haber personas que llevan mucho tiempo en el paro, todas ellas de nacionalidad española, y que podrían estar distorsionando la comparación, y centrarse únicamente en los que entraron en el paro registrado en el mes de enero de 2007. En el gráfico 11 se presentan los perfiles correspondientes. Se observa que las diferencias vistas en el gráfico anterior se mantienen dentro de

**GRÁFICO 11. Perfiles de permanencia en el paro de los parados registrados en enero de 2007, por nacionalidades y sexo**



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, microdatos de demandantes de empleo.

una tónica de mayor rapidez en la salida de los extranjeros, si bien con una menor diferencia que cuando se consideran a todos los parados y sin el repunte de los últimos meses del año.

En suma, el análisis de la permanencia de los parados registrados, tanto cuando se considera el conjunto de los existentes en un momento dado (enero de 2007) como el subconjunto de los que entraron en esa situación en ese momento (los “entrantes” en el paro) confirma la mayor movilidad de los extranjeros, en este caso en lo que se refiere a la salida del paro. Los varones tienden a tener una mayor probabilidad de salida que las mujeres y los europeos del este y los latinoamericanos una mayor velocidad de salida que los africanos.

ARRANZ, J.M.; GARCIA SERRANO, C. ; HERNANZ, V.; TOHARIA, L. *Los flujos del mercado de trabajo en Andalucía*. Sevilla: Instituto de Estadística de Andalucía, colección Estudios, 2007.

PRUDENCIO, C.A.; TOHARIA, L. “Análisis regional del comportamiento de las personas inscritas en las oficinas de empleo públicas según la Encuesta de Población Activa, 2004 y 2005”. *Estadística española*, No. 166, septiembre-diciembre, 2007. P. 407-450.

**BIBLIOGRAFÍA**

ALBERT, C.; TOHARIA, L. *Las estadísticas administrativas como fuentes de información para el estudio del mercado de trabajo andaluz*. Sevilla: Instituto de Estadística de Andalucía, colección Estudios, 2007.

# LOS EFECTOS DE LA INMIGRACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES DE LOS TRABAJADORES NATIVOS EN EL MERCADO DE TRABAJO Evidencia para España\*

## Raquel Carrasco

Profesora titular del Departamento de Economía  
de la Universidad Carlos III

## Juan F. Jimeno

Jefe de la división de investigación del Banco de España  
Banco de España, CEPR e IZA

## Ana Carolina Ortega

Consultora  
LECG Consulting Spain S.L.

1. Introducción.
2. La inmigración en España: hechos estilizados.
3. Datos.
4. Enfoque empírico.
5. Resultados.
  - Inmigración y tasa de empleo de los trabajadores nacionales.
  - Inmigración y salarios.
6. Conclusiones.

\* Trabajo basado en R. Carrasco, J. F. Jimeno y A. C. Ortega: "The effect of immigration on the labor market performance of native-born workers: Some evidence for Spain". *Journal of Population Economics*, en prensa.

La abundante literatura existente sobre el impacto de la inmigración

## 1. INTRODUCCIÓN

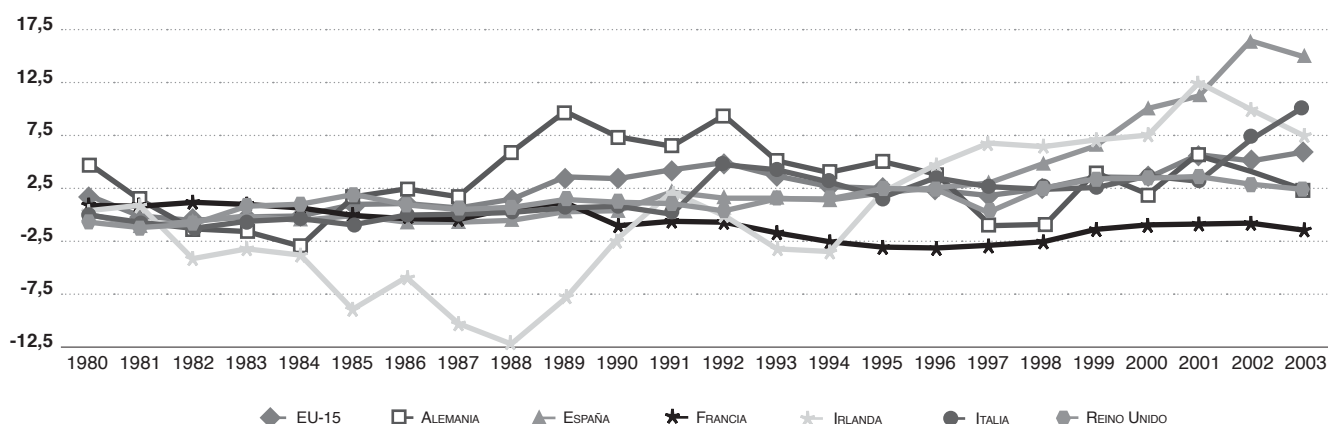
en los mercados laborales de los países de acogida permite extraer dos conclusiones principales.<sup>1</sup> En primer lugar, resulta difícil encontrar evidencia favorable en línea con las predicciones del modelo competitivo convencional sobre el funcionamiento del mercado laboral, de acuerdo con el cual un aumento de la oferta de trabajo (provocada por la inmigración) conlleva un descenso en los salarios de los trabajadores autóctonos, en el caso de que haya flexibilidad de salarios frente a desplazamientos en la oferta y demanda de trabajo, o reduce su tasa de empleo si los salarios son rígidos. En segundo lugar, los resultados empíricos disponibles difieren según el país y período analizados, no pudiendo por tanto extraerse un conjunto de enseñanzas comunes en los diferentes casos objeto de consideración.

La mayoría de estas investigaciones utilizan procedimientos de contraste basados en el denominado “enfoque de las correlaciones espaciales”, en el cual se analizan las correlaciones existentes entre los salarios/tasas de empleo de los trabajadores autóctonos y la incidencia de la inmigración para varios mercados locales del país receptor. Generalmente,

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Borjas (1994, 1999) y Friedberg y Hunt (1995).



**GRÁFICO 1a. Inmigración neta en algunos países de la UE. Tasa por cada mil habitantes**

Fuente: EUROSTAT (NEWCRONOS Database).

estas correlaciones espaciales sugieren que un aumento del 10% en la proporción de inmigrantes reduce el salario de los trabajadores autóctonos en un 1% como máximo.

Sin embargo, siempre que los factores productivos (trabajo o capital) presenten un cierto grado de movilidad entre los mercados locales objetos de análisis, las correlaciones espaciales no captarán de manera satisfactoria la sustitución existente entre inmigrantes y trabajadores nativos (véase Borjas, 1999). En efecto, los trabajadores autóctonos podrían abandonar aquellos mercados afectados por el *shock* de oferta de trabajo trasladándose a otros mercados no afectados por el mismo. Igualmente, es posible que las empresas se instalen en aquellos mercados donde ha habido una bajada de salarios o que los propios trabajadores inmigrantes decidan trasladarse a aquellos mercados en los que haya mayores oportunidades de encontrar un empleo.<sup>2</sup> Todo ello dificultaría la estimación de los efectos de la inmigración sobre el mercado laboral del país receptor. Con objeto de controlar el fenómeno de la movilidad, diversos estudios han abordado el análisis de “experimentos naturales” en los cuales los aumentos de inmigración puedan ser considerados como exógenos. Este es el caso del conocido estudio de

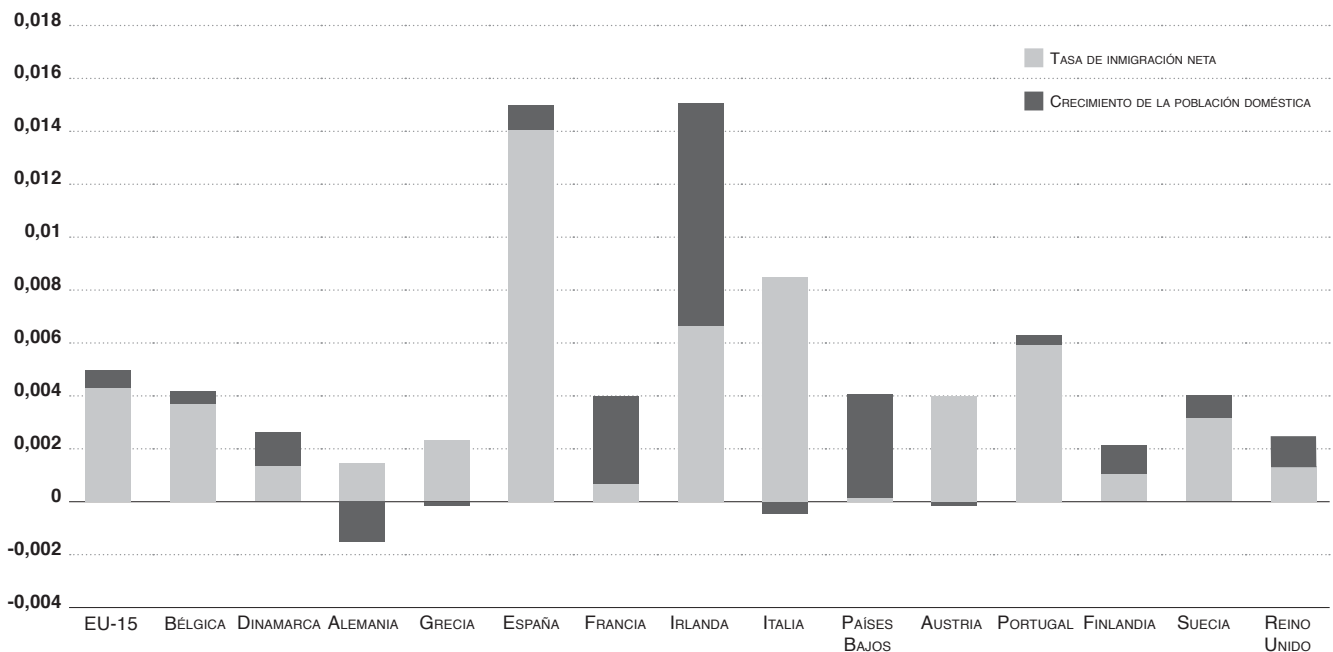
Card (1990) sobre los efectos del masivo éxodo de inmigrantes cubanos (“marielitos”) hacia Miami, o del estudio de Hunt (1992) sobre las repatriaciones de ciudadanos residentes en Argelia a Francia. Sin embargo, incluso en estos casos, los efectos estimados de la inmigración sobre el mercado de trabajo del país de acogida continúan siendo muy reducidos.

A la vista de esta evidencia, Borjas (2003) ha propuesto un enfoque diferente al descrito previamente. Este nuevo enfoque se basa en el análisis de las correlaciones entre las variables laborales correspondientes a grupos de distinta cualificación (utilizando la educación y la experiencia laboral como indicadores de la misma) y la inmigración. La idea subyacente a este procedimiento es que, a corto plazo, los trabajadores no podrán alterar dichas características, permitiendo una mejor estimación del grado de sustitución existente entre inmigrantes y nativos. Usando dicho procedimiento, Borjas encuentra efectos mucho más elevados que los estimados con anterioridad. Así, un aumento del 10% en el tamaño de un grupo con un nivel de cualificación determinado reduce el salario de los trabajadores de dicho grupo entre un 2% y un 3%, además de disminuir las horas trabajadas en un 2%.

<sup>2</sup> No obstante, Card (2001) y Card y DiNardo (2001) encuentran que las ciudades de Estados Unidos en las que ha habido un mayor flujo de inmigrantes relativamente poco cualificados también muestran un incremento

en la proporción de estos trabajadores, lo cual contradice la idea de que la falta de correlación espacial entre los flujos de inmigrantes y las condiciones del mercado laboral se deban a la movilidad de los trabajadores nativos.

GRÁFICO 1b. Crecimiento de la población y sus componentes en UE-15 (2003)



Fuente: EUROSTAT (NEWCRONOS Database).

La mayoría de estudios disponibles acerca de los efectos de la inmigración sobre el mercado laboral se centran en Estados Unidos.<sup>3</sup> Este hecho está justificado por la abundancia de datos y la gran experiencia histórica acumulada con las grandes olas de inmigración que ha recibido este país desde mediados del siglo XIX. Sin embargo, muchos países europeos se han convertido en grandes receptores de inmigrantes a lo largo de las últimas décadas.<sup>4</sup> Por ello ha aumentado de forma notable la demanda de análisis sobre el impacto de la inmigración en Europa.

Este panorama conduce a la motivación principal de este artículo. España es uno de los países europeos en los que los flujos migratorios han aumentado de forma más notable durante la última década. Como se observa en los gráficos 1a y 1b, durante la segunda parte de la década de los noventa, la tasa de inmigración llegó a alcanzar valores cercanos al 1,5%, al mismo tiempo que la inmigración supuso más del 90% del crecimiento total de la población.

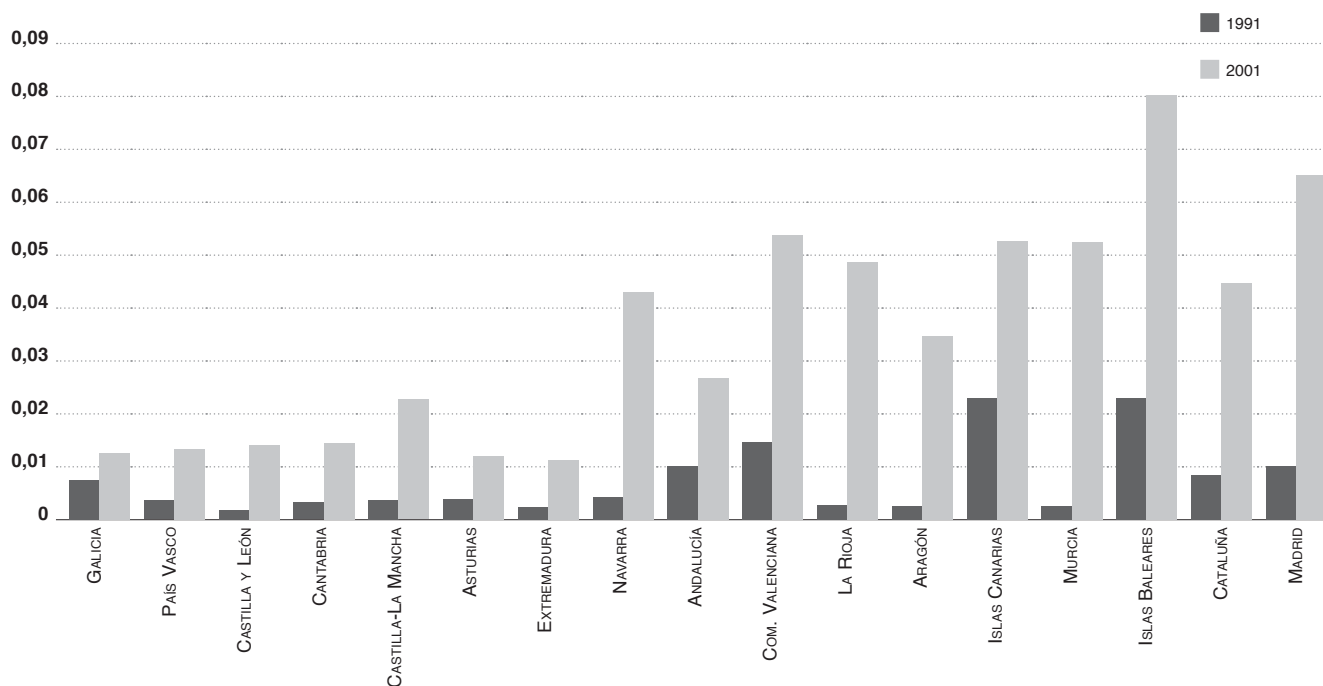
Además, el mercado laboral y las políticas de inmigración en España presentan ciertas peculiaridades que posiblemente sean relevantes a la hora de analizar el impacto de la inmigración sobre su mercado laboral. Por tanto, España se perfila como un caso de estudio interesante para analizar en profundidad los efectos comentados previamente.

Existen muy pocos estudios empíricos que aborden la medición de los efectos de la inmigración sobre el comportamiento del mercado laboral de trabajadores españoles desde una perspectiva económica, ya que la mayor parte de la investigación sobre este tema en España está dominada por un enfoque de naturaleza sociológica-cualitativa (véase, por ejemplo, Carrasco, 2002 e Izquierdo, 2002). Centrándonos en la literatura económica, podemos encontrar un número reducido de estudios. Así, en Dolado *et al.* (1997) se analiza el efecto de una regularización masiva de inmigrantes ilegales que tuvo lugar a finales de los años ochenta y principios de los noventa sobre los salarios y la

<sup>3</sup> Existen, sin embargo, estudios que aplican el enfoque de "correlaciones espaciales" a los países de acogida, como Hunt (1992) en Francia, Pischke y Velling (1997) en Alemania y Dolado *et al.* (1997) en España.

<sup>4</sup> Véase Coppel *et al.* (2001) y Boeri *et al.* (2002) con respecto a las tendencias actuales de inmigración en algunos países europeos.

GRÁFICO 2. Población extranjera como proporción de la población total por región



Fuente: Censo de Población, 1991 y 2001.

tasa de paro de los trabajadores españoles, mientras que en Dolado (2002) se ofrece una panorámica de la literatura sobre el diseño de políticas migratorias, con el fin de arrojar algo de luz sobre el caso español. Por otra parte, Collado *et al.* (2004) llevan a cabo un ejercicio de contabilidad intergeneracional para medir el impacto de la inmigración sobre los presupuestos públicos, al tiempo que Amuedo-Dorantes y de la Rica (2005) estudian si los inmigrantes tienen mayor capacidad de respuesta que los trabajadores autóctonos frente a los cambios en las oportunidades de empleo que experimentan los mercados laborales regionales.

El objetivo de este trabajo se centra, pues, en analizar el efecto de la llegada de inmigrantes sobre el mercado laboral español durante la segunda mitad de la década de los noventa, período en el que los flujos de inmigración hacia España se aceleraron drásticamente, tal como se comenta brevemente en el apartado 2. Para ello, utilizamos los datos

de las últimas dos olas del Censo de la Población en España correspondientes a 1991 y 2001, el número de permisos de trabajo concedidos a extranjeros entre 1993 y 1999 y la última ola disponible de la Encuesta de Estructura Salarial para 2002. Describimos las bases de datos en el apartado 3, y valoramos el impacto de los flujos de inmigración legal y total sobre las tasas de ocupación y salarios de los trabajadores nativos en los apartados 4 y 5. Por último, el apartado 6 resume las principales conclusiones obtenidas.

## 2. LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: HECHOS ESTILIZADOS

De 1991 a 2005, la población extranjera pasó de 0,35 millones a 3,69 millones, lo que supuso un aumento de la tasa de inmigración del 1% de la población total al 8,4%, hay que destacar el hecho de que casi un 60% de los inmigrantes llegó después de 1995.<sup>5</sup> Los datos del censo muestran

<sup>5</sup> Las fuentes disponibles de datos (Censo de Población, EPA, registros administrativos de permisos de trabajo, etc.) no siempre coinciden en la medición del *stock* de la población extranjera en España. Si a este hecho se

agregan problemas metodológicos causados por cambios en la regulación de la misma, obtenemos una imagen distorsionada de la incidencia exacta y de la distribución tanto sectorial como regional de los inmigrantes en España.

claramente la concentración regional de la inmigración en Madrid y en el este de España (gráfico 2). La mayor parte de los inmigrantes proceden de América Latina (30%) y África (20%). Aproximadamente la mitad de los inmigrantes poseen estudios secundarios, y el 15% ha completado estudios superiores. Por último, cabe señalar que los inmigrantes son relativamente jóvenes, ya que alrededor del 60% tienen entre 20 y 44 años, y el grupo de varones de entre 25 y 34 años es el que tiene mayor peso.

Tanto si los inmigrantes pretenden conseguir un empleo asalariado como si desean ejercer de autónomos, tienen que solicitar un permiso de trabajo. Los residentes de la Unión Europea (UE) están exentos de tramitar dicho permiso desde 1992 (los ciudadanos de Luxemburgo desde 1993, y los de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia desde 1994). Para conseguir por primera vez un permiso de trabajo, debe solicitarlo el empleador. Entre otros requisitos, el empresario ha de demostrar que la vacante en cuestión fue anunciada previamente en las oficinas del Servicio Público de Empleo sin que fuera cubierta. Si se trata de renovar el permiso de trabajo, el solicitante debe ser el propio trabajador inmigrante. La concesión de dichos permisos depende en última instancia de las autoridades gubernamentales. Dependiendo del sector y del ámbito geográfico en el que el inmigrante solicite trabajar, existen varios tipos de permisos de trabajo con diferentes duraciones y restricciones.

Comparando el censo y los datos del Registro, se puede concluir que un tercio de los inmigrantes residentes en España se encuentra en situación irregular, esto es, carecen de permiso de residencia o de trabajo. Según las estimaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTSS), el número de permisos de trabajo en 1993 era de

120.000 (un 0,7% de la fuerza laboral), mientras que en 2000 ya alcanzaban los 270.000 (1,5% de la fuerza laboral). Este gran incremento se produjo como consecuencia del proceso de regularización puesto en marcha entre los años 2000 y 2001. La mayor parte de los permisos de trabajo se conceden en el sector servicios. Los inmigrantes con permisos de trabajo se concentran en varias regiones, donde representan una gran proporción de la fuerza laboral, como es el caso de Madrid, Cataluña, Baleares y Murcia.

### 3. DATOS

Se utilizan cuatro fuentes de datos para la estimación de los efectos de la inmigración sobre el mercado laboral: i) las dos últimas olas del censo (1991 y 2001) con las que se obtiene el tamaño de la población inmigrante y su composición según diferentes características personales, en las que se define como inmigrantes a aquellos individuos residentes en España que poseen nacionalidad extranjera, y según las tasas de empleo de los trabajadores españoles;<sup>6</sup> ii) el registro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que permite obtener información detallada sobre el número de permisos de trabajo concedidos entre 1993 y 1999, lo que mejora la estimación del efecto provocado únicamente por los inmigrantes legales que participan en el mercado laboral; iii) la Encuesta de Población Activa (EPA) a partir de la cual se obtienen las tasas de empleo de los trabajadores nacionales; y iv) la última ola de la Encuesta de Estructura Salarial (ESS, 2002) con la que se consigue el tamaño y ciertas características de la población inmigrante legal, así como los salarios de los trabajadores españoles.<sup>7</sup> A continuación describimos la construcción de las variables utilizadas en el análisis empírico posterior.

Nuestro estudio se basa en el análisis de las correlaciones existentes entre el stock de inmigrantes y diversas características de los trabajadores nacionales en distintos

<sup>6</sup> Excluimos de nuestra definición de inmigrantes a los ciudadanos españoles nacidos en el extranjero, dado que solo hay información sobre el tiempo de residencia en España para ciudadanos extranjeros no nacidos en España, aunque se controla por esta variable en algunas regresiones. Según el anuario de estadísticas de inmigración, solo una pequeña parte de los inmigrantes consigue la nacionalidad española cada año. En 2004, por ejemplo, sólo el 2% de los 1.977.291 inmigrantes con permiso de residencia consiguió la nacionalidad española por residencia. En particular, 21.549 inmigrantes obtuvieron la nacionalidad española después de dos años de residencia y 7.305 la consiguieron después de 10 años de residencia.

<sup>7</sup> Dado que los residentes de la UE no precisan de permiso de trabajo, no pueden ser contados como inmigrantes usando estos datos. Están incluidos como inmigrantes en los datos del censo y la Encuesta de Estructura Salarial. Nuestros resultados son robustos a la inclusión o no de los ciudadanos extranjeros de la UE entre los inmigrantes.

segmentos del mercado laboral. Lo idóneo sería definir estos segmentos en función de aquellas características de los trabajadores, tanto foráneos como nacionales, que por su naturaleza fueran inalterables a corto plazo (como es el caso de la experiencia laboral y la educación) en línea con el enfoque propuesto por Borjas (2003) comentado anteriormente. En nuestro caso, la definición de estos segmentos viene determinada por la disponibilidad de los datos. Así, se tiene información sobre el sexo, la educación y la experiencia laboral potencial de los trabajadores inmigrantes a partir de los datos del censo y la EES. Por su parte, los datos del registro de permisos laborales solamente proporcionan la edad, el sexo y el sector en el que trabajan los inmigrantes. Dadas estas restricciones, construimos tres tipos de muestras:

- Muestra I: a partir de los datos de los censos de 1991 y 2001 se construyen 64 segmentos del mercado de trabajo, definidos por: i) nivel de educación (sin estudios, con estudios primarios, secundarios y superiores), ii) sexo, y iii) experiencia laboral potencial (en grupos de 5 años, de 0 a 40).
- Muestra II: a partir de los datos de permisos laborales entre 1993 y 1999 se construyen 352 segmentos, definidos por: i) sexo, ii) grupos de edad (20-34, 35-44, 45-54, 55-65) y iii) sectores de actividad (44 sectores).<sup>8</sup>
- Muestra III: a partir de los datos de la ESS en 2002 se construyen 64 segmentos definidos por: i) nivel de educación (sin estudios, con estudios primarios, secundarios y superiores), ii) sexo y iii) experiencia laboral potencial (en grupos de 5 años, de 0 a 40).

<sup>8</sup> Estos sectores son: agricultura, ganadería y caza; pesca; minería de carbón; extracción de gas y petróleo; extracción de minerales (no energéticos); comida, bebida y tabaco; textil y complementos; productos de cuero; productos de madera y corcho; papel e impresión; refinerías; productos químicos; caucho y plásticos; minerales fabricados no metálicos; manufactura de metal; productos metálicos producidos (excluyendo maquinaria); equipos mecánicos; equipo de oficina; equipo eléctrico; instrumentos de precisión; automóviles; otros equipos de transporte; muebles y otras manufacturas; producción y distribución de energía eléctrica agua y gas; construcción; vehículos, venta y reparación; comercio al por mayor; comercio al por menor;

A priori hay dos razones para intuir que el impacto de la inmigración será diferente según el sexo. Primero, las relaciones de sustitución y complementariedad entre trabajadores nativos y extranjeros pueden diferir entre sexos (por ejemplo, los servicios de asistencia en el hogar prestados por mujeres extranjeras podrían haber permitido una mayor participación laboral de las mujeres españolas). Por tanto, esperamos que el grado de sustitución entre foráneos y nacionales sea mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres. Además, la segregación ocupacional por sexos es bastante elevada en España. Ello induce a pensar que los inmigrantes también se encuadrarán selectivamente en diferentes ocupaciones según el sexo, lo que de nuevo limitará el grado de sustitución entre hombres y mujeres, tanto nativos como inmigrantes. Finalmente, una razón aún más pragmática para distinguir entre sexos es que nos permite duplicar el número de observaciones de cara al análisis de regresión.

En las tres muestras se define la variable tasa de inmigración,  $x$ , como

$$x_{it} = \frac{m_{it}}{(n_{it} + m_{it})}$$

donde  $m$  es el número de inmigrantes y  $n$  el número de trabajadores nacionales. El subíndice  $i$  denota un segmento del mercado laboral y el subíndice  $t$  indica el año.

Para examinar los efectos de la inmigración sobre las variables relevantes del mercado de trabajo de los trabajadores nacionales, calculamos en cada celda las siguientes variables: i) tasa de empleo de los trabajadores nacionales,  $e_{it} = \frac{n_{it}}{p_{it}}$ , siendo  $p$  la población nacional,<sup>9</sup> y ii) salario medio

hoteles y restaurantes; transporte; transporte marítimo; transporte aéreo; otro tipo de transporte y comunicación; actividades financieras; inmobiliarias; I+D; otras actividades empresariales; administraciones públicas; educación; salud y servicios sociales; alcantarillado público; actividades culturales y de ocio; servicios personales; cuidado doméstico.

<sup>9</sup> Cuando usamos datos de permisos de trabajo, construimos esta variable a partir de la información de la EPA. El denominador  $p_{it}$  no varía según el sector, dado que no se puede definir la población por sectores. Por tanto, la tasa de empleo de un grupo definido por edad y sexo para cada año de la muestra puede ser recuperado simplemente sumando  $e_{it}$  de cada sector.

CUADRO 1. Estadísticos descriptivos					
VARIABLES	TAMAÑO MUESTRAL	MEDIAS	ERRORES ESTÁNDARES	MÍNIMO	MÁXIMO
TASAS DE EMPLEO					
<b>Muestra I: censo (inmigración total)</b>					
<i>x</i>	128	0,0567	0,0737	0,0030	0,3827
<i>e</i>	128	0,5864	0,2577	0,0823	0,9579
<b>Muestra II: registro de permisos de trabajo (inmigración legal)</b>					
<i>x</i>	2.395	0,0089	0,02852	0	0,5235
<i>e</i>	2.395	0,5196	0,2147	0,1677	0,8712
SALARIOS					
<b>Muestra III: Encuesta de Estructura Salarial (inmigración legal)</b>					
<i>x</i>	64	0,0686	0,0797	0	0,3317
<i>aw</i>	64	18,365	10,127	4,530	45,621
<i>hw</i>	64	9,6722	4,8057	4,4784	22,6598

Las celdas han sido definidas a partir de la experiencia, género y educación de los datos provenientes del Censo de Población y la Encuesta de Estructura Salarial, y por edad, género y sector de actividad de los datos del registro de permisos de trabajo. El número inicial de celdas en la muestra de registros de permisos es 2.464, pero se han eliminado 69 celdas en las que la EPA no ofrece información acerca de las tasas de empleo de los trabajadores nativos.

anual y por hora de los trabajadores del país, denotados por  $aw_{it}$  y  $hw_{it}$ , respectivamente.

En el cuadro 1 se presentan los estadísticos descriptivos de las variables incluidas en las tres muestras. En la muestra obtenida del censo, la tasa de inmigración,  $x$ , toma valores en el rango [0,3%; 38,27%] (el primer valor corresponde a varones sin estudios formales entre 36 y 40 años con experiencia laboral en 1991, mientras que el segundo se refiere a varones sin estudios y entre 11 y 15 años con experiencia laboral en 2001), con un valor medio del 5,67%. La tasa de empleo media es del 58,64%. En la muestra del registro de permisos de trabajo, la tasa media de inmigración,  $x$ , es del 0,89%. La tasa de empleo, a su vez, tiene una media del 1,2%. Sumando el valor de  $e_{it}$  de todos los sectores, obtenemos una tasa de empleo media del 51,96%.<sup>10</sup> Por último, empleando la muestra de la EES, obtenemos una tasa de inmigración

media,  $x$ , del 6,87%, un salario medio anual de los trabajadores nacionales de 18.365 euros y un salario medio por hora de 9,67 euros.

#### 4. ENFOQUE EMPÍRICO

Para estimar el efecto de las tasas de inmigración,  $x$ , sobre las variables relevantes del mercado laboral nacional, especificamos las siguientes regresiones:

$$\log \left( \frac{e_{it}}{1 - e_{it}} \right) = \beta x_{it} + \delta_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$\log w_{it} = \beta x_{it} + \delta_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

La variable dependiente en la ecuación (1) es la tasa de empleo de los trabajadores nativos mientras que en la ecuación (2), se utiliza, alternativamente, el salario medio anual o por hora de los trabajadores nativos.<sup>11</sup> Ambas especificaciones incluyen un vector de efectos fijos,  $\delta$ , el cual

<sup>10</sup> Como usamos un número elevado de celdas, los datos de la EPA pueden arrojar estimaciones del empleo y población menos precisas que los datos obtenidos, por ejemplo, a través del censo. Por ello se infraestima el empleo de los trabajadores españoles en algunas celdas.

<sup>11</sup> Como la variable dependiente está en el intervalo (0,1) en la regresión de empleo, imponemos una transformación logística. Sin embargo, los resultados de una regresión lineal son similares a los presentados aquí.

**CUADRO 2. Estimación por MCO utilizando grupos de educación, género y experiencia. Muestra I: datos del Censo.** Variable dependiente:  $\log(e/(1+e))$ 

	COEFICIENTE $\beta$	ERRORES ESTÁNDARES	EFFECTOS MARGINALES <sup>a</sup>	ELASTICIDAD <sup>a</sup>	EFFECTOS FIJOS	INTERACCIONES	N.º OBSERVACIONES
TODOS							
(1)	0,3276	1,6733	0,0754	0,0089	NO	NO	128
(2)	-1,5432	1,8734	-0,2818	-0,0336	SÍ	NO	128
(3)	-1,0357	2,3738	-0,1892	-0,0219	SÍ	SÍ	128
HOMBRES							
(4)	-1,5982	1,2027	-0,2569	-0,0225	NO	NO	64
(5)	-1,1691	1,0392	-0,1760	-0,0169	SÍ	NO	64
(6)	0,9662	1,8957	0,1499	0,0144	SÍ	SÍ	64
MUJERES							
(7)	4,2688	2,1347	1,0328	0,1603	NO	NO	64
(8)	-0,9683	1,0504	-0,1947	-0,0299	SÍ	NO	64
(9)	2,2576	4,4023	0,4463	0,0671	SÍ	SÍ	64

Las especificaciones (3), (6) y (9) incluyen las interacciones entre los efectos fijos de sector y edad, edad y año, y sector y año. Los errores estándares han sido agrupados (clustering) por celdas para corregir la posible correlación serial. Todas las estimaciones fueron ponderadas por el tamaño muestral utilizado en el cómputo de la variable dependiente. <sup>a</sup> Valores promedios.

refleja las dimensiones para las cuales se definen las celdas (sector, año, edad, educación y experiencia).

A continuación, presentamos las estimaciones del coeficiente  $\beta$  y la elasticidad correspondiente en los modelos (1) y (2). Presentamos dos tipos de estimaciones: i) estimaciones por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), y ii) estimaciones por Variables Instrumentales (VI). Bajo el supuesto de ausencia de sesgo de selección, podemos utilizar MCO para obtener estimaciones consistentes del parámetro de interés,  $\beta$ , en las ecuaciones (1) y (2), tratando los efectos fijos como parámetros adicionales para estimar. Por otra parte, es probable que aparezca sesgo de selección en la especificación en la que las celdas se definen usando sectores, siempre que los trabajadores nacionales, inmigrantes u otros factores productivos cambien de sector según varíen las condiciones de la demanda de empleo en los mismos. En este caso, procedemos a esti-

mar por variables instrumentales (VI) con el fin de obtener el efecto causal de  $x$  sobre la variable dependiente.

## 5. RESULTADOS

En este apartado mostramos los resultados de las estimaciones de los distintos modelos descritos en el apartado 4. Presentamos dos conjuntos de estimaciones. El primero se refiere al efecto de los *shocks* de inmigración sobre la tasa de empleo de los trabajadores nacionales, mientras que el segundo examina los efectos de los *shocks* de inmigración sobre los salarios de los trabajadores del país.<sup>12</sup>

### Inmigración y tasa de empleo de los trabajadores nacionales

En primer lugar, mostramos los resultados de las estimaciones basadas en las celdas definidas por sexo, nivel educativo y experiencia laboral potencial, para cuya elaboración se han utilizado datos procedentes de los censos de 1991 y 2001. Usar esta muestra tiene sus ventajas e

<sup>12</sup> También hemos estimado el efecto de la inmigración sobre las tasas de paro de los trabajadores españoles. Los resultados son cuantitativamente similares, aunque de signo opuesto, a los resultados sobre las tasas de empleo. Estos resultados están a disposición del lector interesado.

inconvenientes. En efecto, el censo proporciona, en principio, una buena medida de la inmigración total en España, tanto legal como ilegal, y de aquellos inmigrantes procedentes de otros países de la UE. En este caso, dado que las celdas están definidas según sexo, educación y experiencia, no hay razones para pensar que la movilidad entre celdas constituya un problema serio en la estimación. Sin embargo, el número de celdas (64 por año) es significativamente menor que el número que podría construirse si usásemos otras dimensiones.

En general, no encontramos efectos estadísticamente significativos de la inmigración sobre la tasa de empleo de los trabajadores nacionales en ninguna de nuestras especificaciones (véase el cuadro 2). Si incluimos las interacciones de los efectos fijos como regresores adicionales, el impacto de la inmigración sobre la tasa de empleo es negativo. En concreto, la elasticidad estimada en el nivel agregado es de -0,022 (véase la fila 3), lo cual significa que un aumento del 10% en el ratio inmigrantes/trabajadores nacionales provocaría un descenso de la tasa de empleo de los trabajadores nacionales del 0,22%. Al distinguir por sexos,

encontramos que el impacto de la inmigración sobre la tasa de empleo resulta ser positivo, si bien no es significativo, siendo menor para los hombres que para las mujeres.

A continuación, pasamos a examinar los resultados obtenidos con la muestra II, construida a partir de los datos del registro de permisos de trabajo entre 1993 y 1999. Dado que no disponemos de información sobre niveles educativos, definimos las celdas por sectores. Los resultados del cuadro 3 muestran que, al incluir los efectos fijos y las interacciones, el coeficiente estimado por MCO es negativo y estadísticamente significativo. La elasticidad estimada es de -0,18 (véase la fila 3), lo cual implicaría un descenso del 1,8% en la tasa de empleo de los trabajadores nacionales ante un aumento del 10% en el ratio de inmigrantes sobre trabajadores del país. Al valorar separadamente según el sexo, las elasticidades estimadas son menores en valor absoluto (-0,035 para los hombres y -0,088 para mujeres), siendo de nuevo estadísticamente significativas.

A la luz de los resultados del cuadro 3, que sólo muestra las elasticidades concernientes a inmigrantes legales,

**CUADRO 3. Estimación por MCO utilizando grupos de edad, género y sector. Muestra II: permisos de trabajo.** Variable dependiente:  $\log(e/(1+e))$

	COEF. $\beta$	ERRORES ESTÁNDARES	EFFECTOS MGNLS. <sup>a</sup>	ELASTICIDAD <sup>a</sup>	EFFECTO FIJOS	INTERACC.	N.º OBSERVACIONES
TODOS							
(1)	0,1125	2,3744	0,0005	0,0057	NO	NO	2.395
(2)	-9,7442	1,6585	-0,1071	-0,1364	SÍ	NO	2.395
(3)	-15,0422	2,3176	-0,1687	-0,1823	SÍ	SÍ	2.395
HOMBRES							
(4)	-3,4443	0,9333	-0,0268	-0,1261	NO	NO	1.231
(5)	-3,8672	1,0398	-0,0577	-0,0451	SÍ	NO	1.231
(6)	-3,6505	1,2259	-0,0551	-0,0349	SÍ	SÍ	1.231
MUJERES							
(7)	8,9504	5,5090	0,0208	0,4765	NO	NO	1.164
(8)	-12,9204	3,2577	-0,1033	-0,0995	SÍ	NO	1.164
(9)	-13,1792	4,9524	-0,1060	-0,0882	SÍ	SÍ	1.164

Las especificaciones (3), (6) y (9) incluyen las interacciones entre los efectos fijos de sector y edad, edad y año, y sector y año. Los errores estándares han sido agrupados (*clustering*) en celdas para corregir la posible correlación serial. Todas las estimaciones fueron ponderadas por el tamaño muestral utilizado en el cómputo de la variable dependiente. <sup>a</sup> Valores promedios.



podríamos concluir que éstos son sustitutos más cercanos de la mano de obra local. Sin embargo, como se apuntaba anteriormente, este razonamiento podría ser erróneo. Ello se debe a que las estimaciones por MCO probablemente estén sesgadas por culpa de la movilidad sectorial de los inmigrantes y de los trabajadores locales. Para corregir este sesgo, estimamos por VI.

Las estimaciones de VI del parámetro  $\beta$ , mostradas en el cuadro 4, son positivas aunque no significativamente distintas de cero. En consecuencia, no podemos rechazar la hipótesis de que la inmigración no tiene efecto alguno sobre las tasas de empleo de los trabajadores nacionales. Por tanto, de la comparación entre las estimaciones por MCO y VI, se infiere que la distribución de los inmigrantes entre sectores no es independiente de la situación laboral de cada sector. De hecho, es sabido que los inmigrantes tienden a concentrarse en aquellos sectores en los que los trabajadores nacionales son más reticentes a trabajar. Consecuentemente, la estimación MCO exagera el impacto negativo de la inmigración sobre la tasa de empleo de los trabajadores locales. En otras palabras, la diferencia entre las estimaciones por

MCO y VI implica que la correlación negativa estimada por MCO no se debe en su totalidad a un impacto adverso de la inmigración, sino al hecho de que los inmigrantes acuden a aquellos sectores en los que la tasa de empleo de los trabajadores del país es menor. Estos resultados son cualitativamente parecidos a los obtenidos por Friedberg (2001), que usa el *shock* de oferta por ocupación para identificar el impacto sobre el mercado laboral de la inmigración en Israel.

### Inmigración y salarios

Usamos los datos de la ESS de 2002 para estimar el impacto de inmigración sobre los salarios anuales y por hora. La ESS proporciona una buena medida de la inmigración legal en España y de los salarios de los trabajadores españoles. Dicha encuesta cubre las manufacturas, la construcción y el sector servicios, permitiéndonos definir celdas por sexo, educación y experiencia. Desafortunadamente, no incluye información de los sectores de servicio doméstico y primario, dos sectores en los que se produce una gran concentración inmigratoria. Es más, sólo es posible observar la incidencia de la inmigración legal en su

**CUADRO 4. Estimación por VI utilizando grupos de edad, género y sector. Muestra II: permisos de trabajo. Variable dependiente:  $\log(e/(1+e))$**

	COEF. $\beta$	ERRORES ESTÁNDARES	EFFECTOS MG.NLS. <sup>a</sup>	ELASTICIDAD <sup>a</sup>	EFFECTO FIJOS	INTERACC.	N.º OBSERVACIONES
TODOS							
(1)	0,3040	0,4216	0,00005	0,0066	NO	NO	1.714
(2)	0,2137	0,3416	0,00004	0,0028	SÍ	NO	1.714
(3)	0,7739	0,6281	0,00016	0,0074	Sí	SÍ	1.714
HOMBRES							
(4)	0,6719	1,4206	0,0005	0,0844	NO	NO	950
(5)	-0,0549	1,8457	0,00006	-0,0001	SÍ	NO	950
(6)	0,4434	2,9701	0,00006	0,0011	SÍ	SÍ	950
MUJERES							
(7)	-0,1379	0,3969	-0,00003	-0,0002	NO	NO	764
(8)	-0,3298	0,1497	-0,00005	-0,0040	SÍ	NO	764
(9)	-0,9247	1,3402	-0,00009	-0,0040	SÍ	SÍ	764

Véanse las notas del cuadro 3.

**CUADRO 5. Estimación por MCO utilizando grupos de educación, género y experiencia. Muestra III.** Variable dependiente: log w

	COEF. $\beta$	ERRORES ESTÁNDARES	ELASTICIDAD <sup>a</sup>	EFFECTOS FIJOS	INTERACCIÓN	N.º OBSERVACIONES
SALARIO ANUAL						
(1)	-3,6420	1,3922	-0,0222	NO	NO	64
(2)	0,4174	0,6364	0,0025	SÍ	NO	64
(3)	1,2102	1,5738	0,0074	SÍ	SÍ	64
SALARIO POR HORA						
(4)	-3,6004	1,2298	-0,1079	NO	NO	64
(5)	0,0590	0,5475	0,0018	SÍ	NO	64
(6)	-0,7237	1,1382	-0,0217	SÍ	SÍ	64

Las especificaciones (3) y (6) incluyen la interacción entre los efectos fijos de educación y experiencia. Se han eliminado 35 casos, sobre un total de 1.088 observaciones, en los cuales no se disponía de los salarios anuales y por hora de los trabajadores nativos. <sup>a</sup> Valores promedios.

última ola, referida a 2002, de tal forma que sólo disponemos de 64 celdas en esta estimación.<sup>13</sup>

En el cuadro 5 se presentan dichas estimaciones. Los resultados apuntan a la ausencia de efecto alguno de la inmigración sobre los salarios de los trabajadores españoles. Esto podría explicarse por la existencia de un salario mínimo fijado por acuerdos colectivos en cada sector que impiden que los salarios descendan por debajo del umbral del salario mínimo ante la presencia de inmigración en los sectores formales.

## 6. CONCLUSIONES

El efecto de la inmigración sobre las condiciones laborales de la población nativa ha ido ganando importancia en los análisis económicos de las consecuencias de la inmigración. Gran parte de la evidencia empírica disponible hasta el momento no ofrece resultados uniformes. Además, en la mayoría de las veces se circunscribe al caso de Estados Unidos, donde los salarios relativos de los trabajadores se ajustan de forma más flexible ante cambios en la oferta y demanda de trabajo que en los "rígidos" mercados de trabajo de Europa.

En este capítulo examinamos los efectos de la inmigración sobre el mercado de trabajo español. El número de trabajadores extranjeros con permisos de trabajo aumentó un 70% entre 1993 y 1999, al tiempo que la tasa de inmigración creció 8 puntos porcentuales entre 1993 y 2005. Este gran auge del fenómeno migratorio ha provocado ciertas preocupaciones sobre el posible deterioro de las condiciones de los trabajadores españoles en el mercado laboral. Nos hemos centrado aquí en analizar los efectos de la inmigración sobre la tasa de empleo y los salarios de los trabajadores españoles usando tres muestras distintas. Se ha distinguido entre inmigración legal e ilegal, además de considerar varias dimensiones relevantes, a partir de las cuales hemos construido varios segmentos del mercado de trabajo.

En general, no hemos encontrado efectos significativos de la inmigración sobre el mercado laboral, ni en la tasa de empleo de los trabajadores españoles ni sobre sus salarios. Usando los datos del censo, que supuestamente incorporan tanto a los inmigrantes legales como ilegales, la elasticidad de la tasa de empleo con respecto a la proporción de inmigrantes es del -0,02. Con una muestra que cubre sólo a inmigrantes legales con permiso de trabajo, la estimación por MCO de la misma elasticidad es de -0,1. Sin embargo, es bastante probable que los resultados de estas estimaciones se hayan visto afectados por la variación sectorial de la incidencia de la inmigración y la tasa de empleo, lo

<sup>13</sup> Dado el bajo número de celdas en este caso, no estimamos de forma separada por sexo.

que implicaría la existencia de sesgos de endogeneidad de los regresores. Para comprobar este hecho, se han utilizado estimaciones por VI en las que la hipótesis de que la elasticidad en cuestión sea cero no se puede rechazar. Tampoco hemos encontrado un efecto significativo de la inmigración sobre los salarios de los trabajadores españoles.

Este resultado tiene implicaciones interesantes para el diseño de políticas de inmigración, por ejemplo en relación con el creciente debate sobre los efectos de las regularizaciones de inmigrantes ilegales. La última de estas medidas, que afectó a 700.000 inmigrantes ilegales, fue puesta en marcha en España en la primera mitad de 2005, provocando un aumento del 40% en la proporción de inmigrantes legales. La caída de la tasa de empleo de los trabajadores españoles como consecuencia de esta regularización, aun aceptando nuestra estimación más negativa (-0,02) y suponiendo que todos estos inmigrantes legalizados no estuvieran trabajando anteriormente, sólo habría sido de 0,8 puntos porcentuales, lo que supone menos de un 0,5% de la tasa de empleo actual (62%).

## BIBLIOGRAFÍA

AMUEDO-DORANTES C.; DE LA RICA, S. "Immigrants' Responsiveness to Labor Market Conditions and its Implications on Regional Disparities: Evidence from Spain IZA". *Discussion Paper*. No. 1557, 2005.

BOERI, T.; BERTOLA, G.; BRÜCKER, H.; CORICELLI, F.; DOLADO, J.J.; FITZGERALD, J.; DE LA FUENTE, A.; GARIBALDI, P.; HANSON, G.; JIMENO, J.F.; PORTES, R.; SAINT-PAUL, G.; SPILIMBERGO, A. "Who is Afraid of the Big Enlargement?". *CEPR Policy Paper*. No. 7, 2002.

BORJAS, G. "The Economics of Immigration". *Journal of Economic Literature*. Vol. 32. No. 4, 1994. P. 1667-1717.

--- "The Economic Analysis of Immigration". En: ASHENFELTER, O.; CARD, D. (eds.) *Handbook of Labour Economics*. Vol. 3A. North Holland, 1999.

--- "Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?". *Brookings Papers on Economic Activity*. No. 1, 2001. P. 69-119.

--- "The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market". *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 118. No. 4, 2003. P. 1335-1378.

CARD, D. "The Impact of the Mariel BoatLift on the Miami Labor Market". *Industrial and Labor Relations Review*. Vol. 43. No. 2, 1990. P. 245-257.

--- "Immigrants Inflows, Native Outflows, and the Local Labour Market Impacts of Higher Immigration". *Journal of Labour Economics*. Vol.19. No. 2, 2001. P. 22-64.

CARD, D.; DINARDO, J.E. "Do Immigrant Inflows Lead to Native Outflows?". *American Economic Review*. Vol. 90. No. 2, 2001. P. 360-367.

CARRASCO, C. "El impacto económico de la inmigración: incorporación al mercado de trabajo formal e informal". *La inmigración: una realidad en España*. Seminario de Investigación para la Paz, 2002.

CARRASCO, R.; JIMENO, J.F.; ORTEGA, A.C. "The Effect of Immigration on the Employment Opportunities of Native-Born Workers: Some Evidence for Spain". *FEDEA Working Paper*. No. 2004-17, 2004.

COHEN-GOLDNER, S.; PASERMAN, M.D. "The Dynamic Impact of Immigration on Natives' Labor Market Outcomes: Evidence from Israel". *IZA Discussion Paper*. No. 1315, 2004.

COLLADO, D.; ITURBE-ORMAETXE, I.; VALERA, G. "Quantifying the Impact of Immigration in the Spanish Welfare State". *International Tax and Public Finance*. Vol. 11. No. 3, 2004. P. 335-353.

COPPEL, J.; DUMONT, J.C.; VISCO, I. "Trends in Immigration and Economic Consequences". *OECD Economics Department Working Papers*. No. 284, 2001.

DOLADO, J.J. "Los nuevos fenómenos migratorios: retos y políticas". En: GARCÍA-MILÁ, T. (ed.) *Las nuevas fronteras de la política económica en España*. CREI, Universidad Pompeu Fabra y Generalitat de Catalunya, 2002.

DOLADO, J.J.; JIMENO, J.F.; DUCE, R. "Los efectos de la inmigración sobre la demanda relativa de trabajo cualificado vs. poco cualificado:

evidencia para España". *Cuadernos Economicos de ICE*. Vol. 63, 1997. P. 11-30.

FRIEDBERG, R. "The Impact of Mass Migration on the Israeli Labor Market". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116. No. 4, 2001. P. 1373-1408.

FRIEDBERG, R.; HUNT, J. "The Impact of Immigration on Host Country Wages, Employment and Growth". *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 9. No. 2, 1995. P. 23-44.

HANSON, G.H.; SCHEVE, K.F.; SLAUGHTER, M.J.; SPILIMBERGO, A. "Immigration and the US Economy: Labor Market Impacts, Illegal Entry and Policy Choices". En: BOERI, T.; MCCORMICK, B.; HANSON, G. (eds.) *Immigration Policy and the Welfare System*. Oxford University Press, 2001.

HUNT, J. "The Impact of the 1962 Repatriates from Algeria on the French Labor Market". *Industrial and Labor Relations Review*. Vol. 45, No. 2, 1992. P. 556-572.

IZQUIERDO, A. "Panorama de la inmigración en España al alba del siglo XXI". *La inmigración: una realidad en España*. Seminario de Investigación para la Paz, 2002.

PISCHKE, S.; VELLING, J. "Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labor Markets". *Review of Economic and Statistics*. Vol. 79. No. 4, 1997. P. 594-604.

STAIGER, D.; STOCK, J.H. "Instrumental Variable Regression with Weak Instruments". *Econometrica*. Vol. 65. No. 3, 1997. P. 557-586.

# LAS NORMAS GENERALES DEL ESTADO

## **José Antonio Montilla Martos**

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

## **José Luis Rodríguez Candela**

Abogado. Profesor asociado de Derecho Penal de la Universidad de Málaga

1. Introducción.
2. La inmigración en la reforma de los estatutos de autonomía.
  - La materia competencial de inmigración.
  - Los derechos estatutarios de las personas inmigradas.
  - La integración de los inmigrantes entre los principios rectores y objetivos de las políticas públicas autonómicas.
3. La nueva regulación de los requisitos para la entrada de extranjeros.
4. Los Acuerdos Marco de Cooperación con países africanos.
5. La lucha contra la inmigración clandestina.
6. La entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea.
7. El derecho de asilo de las mujeres perseguidas por motivos de género.
8. El derecho de los inmigrantes a la renta básica de emancipación y a la prestación económica por nacimiento o adopción.
9. La ley contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.
10. Las modificaciones en la estructura orgánica del Ministerio de Interior.
11. Conclusiones.

No ha sido 2007 un año de grandes cambios en las normas del

## 1. INTRODUCCIÓN

Estado que se refieren al fenómeno migratorio, en cualquiera de sus múltiples facetas. La LO 4/2000 no ha sido modificada y el reglamento de desarrollo, incluido en el RD 2393/2004, sólo ha sido alterado para incorporar dos nuevas disposiciones adicionales con relación a los familiares de ciudadanos comunitarios con nacionalidad de terceros países. Por ello, la aprobación de cuatro nuevas leyes orgánicas de reforma de estatutos de autonomía, que incluyen *ex novo* referencias a la inmigración en sus contenidos es, quizás, el hito legislativo más sobresaliente. También merece la pena destacar la regulación reglamentaria de distintos requisitos exigidos para la entrada de extranjeros, en concreto la actualización de las normas que regulan los medios económicos que hay que acreditar para que se permita la entrada o el modelo de carta de invitación de particulares a ciudadanos extranjeros para un viaje privado o turístico, así como la supresión de la exención del visado para los ciudadanos bolivianos. En cuanto a los acuerdos marco de cooperación con los países de origen de los inmigrantes previstos en el Plan África, este año se ha suscrito un acuerdo de estas características con Cabo Verde, aunque también con Malí se ha firmado un acuerdo menos formalizado.

Más allá de estas cuestiones generales nos detenemos en algunas modificaciones de la legislación, puntuales aunque trascendentes, como el reconocimiento de la persecución extraterritorial de los delitos de tráfico de personas e inmigración clandestina o el reconocimiento del derecho de asilo para las mujeres perseguidas por motivos de género. También analizamos el nuevo acuerdo con Marruecos para la protección y retorno de los menores no acompañados, la inclusión de los inmigrantes con permiso de residencia entre los beneficiarios de la renta básica de emancipación o la prestación económica por nacimiento o adopción, la ley que vincula la lucha contra la violencia en el deporte a la persecución del racismo y la xenofobia o los cambios que se han producido en la estructura del Ministerio de Interior que afectan a la inmigración.

## 2. LA INMIGRACIÓN EN LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Durante el año 2007 se han aprobado cuatro reformas estatutarias, de las que han resultado cuatro nuevos estatutos de segunda generación: la LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía; la LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y la LO14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. En todos ellos encontramos novedosas referencias a la inmigración, que no estaban presentes en los anteriores estatutos de estas comunidades, aunque con un tratamiento diferente y un alcance diverso. Para analizar esta cuestión más que describir cada uno de los nuevos estatutos hemos preferido sistematizar su contenido, a efectos de comparación, a partir de los tres ámbitos en los que hallamos referencias, expresas o implícitas, al fenómeno migratorio: el título competencial, el nuevo título estatutario dedicado a los derechos y, finalmente, las referencias, más genéricas, que se hacen a la inmigración y, especialmente, a la integración de los inmigrantes entre los principios rectores y los objetivos de las políticas públicas autonómicas.

### La materia competencial de inmigración

Si el año anterior presentábamos el Estatuto de Autonomía de Cataluña (LO 2/2006) como pionero en la inclusión de la inmigración entre las materias competenciales autonómicas, los aprobados durante 2007 han seguido esa misma senda. En cualquier caso, debe diferenciarse el tratamiento que se le da a esta cuestión en el Estatuto andaluz, muy similar en este punto al catalán, y, por otro lado, la referencia algo más somera que encontramos en los estatutos de Aragón, Castilla y León y, sobre todo, Baleares.

En el primer sentido, el artículo 62 del Estatuto andaluz incluye a la inmigración entre las materias de competencia autonómica, con una estructura muy similar a la advertida en el Estatuto catalán, aunque expresado de forma más simplificada. Así, las competencias autonómicas se centran en las políticas de integración y en la ejecución de las autorizaciones de trabajo. Sobre la integración, el Estatuto dice, de forma escueta pero clara, que corresponde a la comunidad autónoma “las políticas de integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias”. En realidad, no aporta nuevas facultades competenciales a las que ejerce en la actualidad. Es conocido que las comunidades autónomas desarrollan políticas de integración en ejercicio de sus competencias en educación, sanidad, asistencia social, orientación al empleo, formación profesional, vivienda, etc. Esto es lo que nos recuerda el Estatuto: que desarrolla esas políticas “en el marco de sus competencias”. Distinto es el supuesto de la competencia autonómica de ejecución sobre las autorizaciones de trabajo a los extranjeros. Aquí sí nos hallamos ante una nueva facultad competencial estatutariamente asumida. Su dicción es idéntica a la del Estatuto de Cataluña. En ese sentido, esta competencia autonómica de ejecución 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. En cualquier caso, se indica que esas facultades se ejercen “en necesaria coordinación” con la competencia estatal en materia de entrada y residencia. Como sabemos,

a partir de la LO 14/2003 y el RD 2393/2004 no existen autorizaciones de trabajo en sentido estricto, sino autorizaciones de residencia y trabajo, más allá de las situaciones específicas de estudiantes o solicitantes de asilo. Por ello, deberá establecerse un procedimiento, aún no articulado, para hacer efectiva esa coordinación de la competencia autonómica sobre la autorización para trabajar y la estatal para el permiso de residencia. Finalmente, también en términos idénticos al Estatuto catalán, el Estatuto andaluz indica que “la Comunidad Autónoma participará en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Andalucía y, en particular, la participación preceptiva previa en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título IX”, que se refiere a las relaciones institucionales. Esa participación en la determinación del contingente ya estaba prevista en la LO 4/2000, aunque la referencia estatutaria es más abierta, sin ceñirse exclusivamente a ese procedimiento participado.

El tratamiento de la inmigración en los títulos competenciales de los restantes estatutos es más somero y diverso, al menos en apariencia. El Estatuto de Baleares incluye entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma la “integración social y económica del inmigrante” (art. 30.50) y entre las competencias de ejecución hace una mención sumamente genérica a “la inmigración en los términos previstos por la Constitución y en la legislación del Estado” (art. 31.18). El Estatuto de Aragón incluye entre las competencias compartidas “las políticas de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica, así como la participación y colaboración con el Estado, mediante los procedimientos que se establezcan, en las políticas de inmigración y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación, en su caso, del contingente de trabajadores extranjeros” (art. 75.6). Por su parte, el Estatuto de Castilla-León menciona entre las competencias exclusivas “el régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes” e indica a continuación que la Junta de Castilla y León colaborará con el gobierno de España en todo lo relativo a

políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias” (art. 70.1.12) y entre las competencias de ejecución “la fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros” (art. 76.2). La diferencia sustantiva más notoria entre estos estatutos y el de Andalucía es que en éstos no se reconoce de forma expresa la competencia ejecutiva autonómica sobre las autorizaciones de trabajo a los extranjeros, aunque en el de Castilla y León encontramos una referencia, más bien críptica, como hemos visto, a estas autorizaciones.

## EL ARTÍCULO 62 DEL ESTATUTO ANDALUZ INCLUYE A LA INMIGRACIÓN ENTRE LAS MATERIAS DE COMPETENCIA AUTONÓMICA, CON UNA ESTRUCTURA SIMILAR A LA ADVERTIDA EN EL ESTATUTO CATALÁN

### Los derechos estatutarios de las personas inmigradas

Es conocido que una de las novedades más sobresalientes de los nuevos estatutos de autonomía que se están aprobando a través de los procedimientos de reforma es la inclusión de un Título dedicado a derechos ejercidos en el marco de las competencias asumidas por la comunidad autónoma. Dentro de este Título encontramos en todos los estatutos referencias, expresas o implícitas, a los derechos de las personas inmigradas, que debemos relatar aquí. Se refieren, esencialmente, a la titularidad de los derechos estatutarios y también, aunque en menor medida, a la previsión de extensión de los derechos de participación a los extranjeros residentes

**a.** Con relación a la titularidad debemos distinguir tres tipos: el Estatuto de Andalucía reconoce expresamente que los derechos incluidos en el Estatuto son de todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, por tanto, también de los inmigrantes; los de Aragón y Castilla y León, al igual que hacía el de Cataluña, reconocen como



titulares sólo a los españoles con vecindad administrativa en la comunidad autónoma, pero mencionando la posible extensión a los extranjeros; finalmente, el de Baleares, en la línea con el de Valencia, omite la posible extensión de derechos a los extranjeros.

## LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA APENAS HAN AVANZADO EN EL RECONOCIMIENTO DE FORMAS DE PARTICIPACIÓN A LOS EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS

El artículo 12 del Estatuto de Andalucía señala que “los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación...”. Para el Estatuto andaluz los titulares de los derechos estatutarios son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, por tanto, también los extranjeros, excepcionando únicamente el derecho de participación. Inicialmente, parece la redacción más acorde con el artículo 13 de la Constitución, que excluye a los extranjeros únicamente de los derechos de participación, sin perjuicio de que la ley pueda condicionar su ejercicio.

De manera algo distinta se trata la cuestión en los Estatutos de Aragón y Castilla y León. En ambos se indica que los titulares de los derechos reconocidos en el Estatuto son los ciudadanos con vecindad administrativa en algún municipio de la comunidad autónoma. Al utilizar la expresión “ciudadano” y no “persona” se está refiriendo sólo a los españoles, excluyendo a los extranjeros, pues, como es conocido, la condición política de “ciudadano” se vincula aún a la nacionalidad. Por ello se añade a continuación en estos estatutos la posibilidad de extender esa titularidad, lo que, al margen de su posible aplicación a otros ciudadanos españoles con vecindad administrativa en otra comunidad autónoma, en lo que ahora nos interesa, permite incluir a los extranjeros.

En este modelo de limitación de la titularidad a los nacionales y posibilidad de extensión encontramos, a su vez, dos situaciones distintas. En el Estatuto de Castilla y León hay una mención expresa a que los derechos podrán extenderse a los extranjeros. En el Estatuto de Aragón la referencia no es expresa sino implícita. Según el artículo 10.1 del Estatuto de Castilla y León, “en el marco de la Constitución y de la legislación estatal aplicable, los derechos que el presente Estatuto reconoce a los ciudadanos de Castilla y León se extenderán a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad en los términos que establezcan las leyes que los desarrollan”. Según el artículo 11.2 del Estatuto de Aragón, “quienes gocen de la condición política de aragonés son titulares de los derechos regulados en este capítulo, sin perjuicio de su extensión a otras personas, en los términos que establezcan este Estatuto y las leyes”. Deben reinterpretarse estas previsiones estatutarias conforme al artículo 13 de la Constitución. En ese sentido, no se trata de extender la titularidad de estos derechos también a los extranjeros. Los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma deben ser titulares también de los derechos estatutarios, salvo los de participación, en virtud del artículo 13 de la Constitución. La referencia a “los términos que establezca la ley” tiene sentido en cuanto el ejercicio de los derechos por parte de los extranjeros puede ser legalmente condicionado, siempre que no sean derechos vinculados a la dignidad de la persona y no se afecte a su contenido esencial. Puede aducirse que los derechos estatutarios no son derechos fundamentales y, por tanto, no podría resultar afectado el contenido esencial. Sin embargo, sin entrar en el debate sobre la “fundamentalidad” de los derechos y el alcance de la garantía del contenido esencial, que no procede aquí, la premisa no puede ser la negación de la titularidad de derechos, cualquiera que sea su naturaleza, a los extranjeros, sino la posibilidad de condicionar su ejercicio. Por ello, parece más adecuado el tratamiento que hace el Estatuto de Andalucía.

Luego, en la regulación concreta de los distintos derechos son presentados como de todas las personas o de las personas en general, sin hacer una referencia territorial. Así, en el

Estatuto de Andalucía sólo en el derecho de participación se ciñe la titularidad a los “andaluces y andaluzas” y en el de Aragón, además de los derechos de participación, se exceptúan también los problemáticos derechos con relación al agua. Distinto es el tratamiento en el Estatuto de Castilla y León. En ese Estatuto algunos derechos son presentados como de todas las personas (educación, artículo 13.1; protección integral de la salud, artículo 13.2). Sin embargo, otros se reconocen sólo a los ciudadanos de Castilla y León. Así, sólo los ciudadanos de Castilla y León tienen garantizado el acceso, en condiciones de igualdad, a los servicios sanitarios de la Comunidad Autónoma (art. 13.2); al Sistema de Acción Social de la Comunidad Autónoma (art. 13.3); al Servicio Público de Empleo (art. 13.4); a la atención de las situaciones de dependencia (art. 13.7); a la renta garantizada de ciudadanía (art. 13.9) o a la cultura (art. 13.10). Es más adecuada la técnica utilizada en los Estatutos de Cataluña, Andalucía y Aragón, que la del Estatuto de Castilla y León. En este caso, el reconocimiento del derecho sólo a los ciudadanos españoles debe conectarse con el uso de la cláusula “en condiciones de igualdad”. En ese sentido, podría interpretarse que no se pretende negar la titularidad del derecho a los extranjeros, sino remarcar que el ejercicio del derecho en condiciones de igualdad sólo resultará aplicable a los castellano-leoneses. Se estaría haciendo uso de la capacidad de condicionar el ejercicio de los derechos no vinculados a la dignidad de la persona por los extranjeros, que la Constitución reconoce. Pero aun esa interpretación no excluye todos los problemas que pueden derivar del uso de esas cláusulas limitativas para los extranjeros, al menos por dos razones: en primer lugar, algunos de estos derechos pueden vincularse a la dignidad de la persona, por lo que estaría constitucionalmente exigido el trato igual de españoles y extranjeros; en segundo lugar, no cualquier tratamiento diferenciado de los extranjeros respecto a los españoles en el ejercicio de los derechos resulta constitucionalmente aceptable, sino únicamente aquel que encuentre “un fundamento razonable, atendido al criterio adoptado para la diferenciación y finalidad perseguida” (STC 60/1987/2).

**b.** Sobre los derechos de participación, los nuevos estatutos de autonomía apenas han avanzado en el reconoci-

miento de formas de participación a los extranjeros no comunitarios, que son los que nos interesan aquí, con la excepción del Estatuto de Andalucía, merecedor, en este punto, de un análisis singular. Al margen del supuesto de Andalucía, apenas encontramos en el Estatuto de Aragón un mandato a los poderes públicos para que fomenten la participación de los inmigrantes en la vida pública (art. 29 EAAR). El Estatuto de Andalucía sí contiene un tratamiento novedoso de esta cuestión. Así: i) En el artículo 5.3, tras definir la condición política de andaluz, señala que “dentro del marco constitucional, se establecerán los mecanismos adecuados para promover la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en Andalucía”. No es sólo un mandato para fomentar la participación de los inmigrantes en la vida pública sino que se refiere específicamente, por el lugar de su ubicación, a la participación política; y ii) En el mismo sentido, como concreción del anterior, el artículo 30.2 señala que “la Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea”. Nos interesan especialmente los ciudadanos extracomunitarios, a los que se refiere expresamente el precepto al diferenciar los extranjeros de los ciudadanos de la Unión Europea. Los derechos que la Junta de Andalucía se compromete a extender a los extranjeros son: el derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato; el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de leyes, directamente o por medio de entidades asociativas; el derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por ayuntamientos; el derecho de petición individual o colectiva, referencia innecesaria pues ya se lo reconoce a los extranjeros la legislación orgánica estatal, y el derecho a participar activamente en la vida pública andaluza.

Pese a que no conlleva consecuencias jurídicas inmediatas, no podemos minusvalorar la importancia de esta primera

mención estatutaria en el largo camino por el reconocimiento de la participación de los inmigrantes en los asuntos públicos de las sociedades en las que residen y trabajan.

### **La integración de los inmigrantes entre los principios rectores y objetivos de las políticas públicas autonómicas**

Desde otra perspectiva, los nuevos estatutos recogen entre sus objetivos o entre los mandatos a los poderes públicos la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. A veces, incluso se reitera el mandato, pretendiendo con ello reforzar su importancia. Así ocurre en el Estatuto de Andalucía. Entre los objetivos básicos que guiarán la actuación de los poderes públicos autonómicos se encuentra “la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía” (art. 10.3.17). Luego, a su vez, entre los principios rectores de las políticas públicas dirigidos a alcanzar los objetivos básicos se vuelve a mencionar “la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes” (art. 37.1.9). En similar sentido, el artículo 10.2 del Estatuto de Castilla y León señala que “los poderes públicos de la Comunidad promoverán la integración social, económica laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León”. Más completo en este sentido es el Estatuto de Aragón. Según su artículo 29 “los poderes públicos de Aragón promoverán las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y la participación en la vida pública”. Destaca, más allá de la referencia a la efectividad de sus derechos, la específica mención a la integración en el mundo educativo, sin duda un aspecto nodal del proceso de integración tanto desde la perspectiva de la persona inmigrada y su familia como desde la perspectiva de la sociedad de acogida.

### **3. LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA LA ENTRADA DE EXTRANJEROS**

Agrupamos bajo esta denominación diversas modificaciones normativas, aprobadas durante el año, que suponen cambios y actualizaciones en los requisitos exigidos para

la entrada de extranjeros en España. Pueden responder, acaso, a una política más restrictiva del control de entrada, especialmente para los extranjeros que llegan como turistas y luego permanecen en España en una situación administrativa irregular. Las modificaciones y novedades que comentamos se incluyen en las siguientes fuentes:

**a.** La Orden Ministerial PRE/1282/2007, de 10 de mayo, sobre medios económicos cuya disposición habrán de acreditar los extranjeros para poder efectuar su entrada en España.

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

**c.** La Denuncia del Canje de Notas, de 26 de marzo de 1962, entre España y Bolivia por el que se suprimen los visados entre ambos países, hecho en La Paz el 26 de abril de 2007.

**a.** La LO 4/2000 incluye entre los requisitos para la entrada en territorio nacional de los extranjeros la acreditación de tener medios de vida suficientes para el tiempo que pretendan permanecer en España, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios. El artículo 8 del RD 2393/2004 establece que la cuantía de los medios de vida exigibles a estos efectos, así como el modo de acreditar su posesión, se establecerá mediante una Orden del Ministro de Presidencia, a propuesta de los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta cuestión se regulaba por una Orden del Ministerio del Interior de 22 de febrero de 1989. Ahora se modifican algunos de sus contenidos, especialmente para aumentar la cuantía económica exigida y para limitar las excepciones, esto es, las situaciones en las que no será necesaria esa acreditación de los medios económicos. Por un lado, la cantidad económica que deberá poseer el extranjero será del 10% del salario mínimo interprofesional multiplicado por el número de días que pretenda permanecer en España y por el número de personas que viajen a su cargo. En todo caso, cualquiera que sea el tiempo de estancia, esa cantidad no puede ser inferior al 90% del salario mínimo interprofesional.

En 1989 eran 5.000 pesetas por día de estancia, con un mínimo de 50.000, cualquiera que fuera el tiempo de permanencia en España. Por otro lado, en cuanto a las excepciones, el largo listado incluido en la Orden de 1989 se reduce ahora a tres situaciones: que se trate de una estancia por estudios, con la correspondiente autorización o tarjeta de residencia o estancia; que se presente el visado de residencia o de residencia y trabajo y algunas situaciones específicas en las que se prevé expresamente el regreso del extranjero a su país de origen. Se mantiene también, lógicamente, la exigencia de acreditar que se dispone de billete nominativo y cerrado para el regreso al país de origen.

**b.** En segundo lugar, la regulación de la carta de invitación de particulares a favor de extranjeros es novedosa, esto es, no modifica una regulación anterior. La LO 4/2000 se refiere a este requisito, remitiendo al desarrollo reglamentario. En este sentido, el RD 2393/2004 establece los documentos que pueden servir para justificar o establecer la verosimilitud del motivo de entrada invocado. Entre esos documentos se menciona la carta de invitación de un particular para los viajes que tengan carácter turístico o privado, cuya presentación puede ser exigida para nacionales de terceros países no sujetos a la obligación de portar un visado de estancia. Cuando se exija el visado de estancia la carta de invitación tiene otro sentido en cuanto puede aportarse como documento en apoyo de la solicitud del visado ante los consulados españoles.

Pues bien, ante la proliferación de invitaciones realizadas por particulares, tanto efectuadas por nacionales españoles como por extranjeros residentes, se precisa un control efectivo de los datos personales y la disponibilidad de medios económicos. A estos efectos, se establece con esta Orden Ministerial un modelo oficial de carta de invitación que pretende reunir determinadas medidas de seguridad para impedir su falsificación o uso fraudulento.

La persona que cursa la invitación se compromete a costear durante el período de estancia del beneficiario todos los gastos relativos a su alojamiento, sin que ello exima a ese beneficiario de cumplir las restantes condiciones esta-

blecidas para autorizarle la entrada, entre ellas la acreditación de medios económicos propios a la que antes nos hemos referido pues la carta de invitación únicamente justifica el requisito relativo al hospedaje.

**LA NORMA PRESUME LA POSIBLE UTILIZACIÓN DE LA CARTA DE INVITACIÓN COMO UN INSTRUMENTO PARA FAVORECER O FACILITAR LA INMIGRACIÓN ILEGAL CON UN NÍTIDO CARÁCTER DESINCENTIVADOR DE LAS INVITACIONES**

La solicitud para obtener una carta de invitación para un extranjero será presentada en una comisaría de policía siguiendo el modelo que se recoge en esta Orden Ministerial. Del contenido del formulario lo más llamativo es la obligación de hacer constar que el invitante está informado de que el artículo 318 bis del Código Penal castiga con la pena de cuatro a ocho años de prisión a quien, directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas; que la LO 4/2000 considera infracción muy grave inducir, promover, favorecer o facilitar la inmigración clandestina y que los datos del invitante y el invitado serán incorporados a los ficheros de la Dirección General de la Política y de la Guardia Civil. Estas previsiones muestran que la norma presume la posible utilización de la carta de invitación como un instrumento para favorecer o facilitar la inmigración ilegal y tienen un nítido carácter desincentivador de las invitaciones.

**c.** El tercer texto que debemos mencionar en este apartado es la supresión de la exención de visado para los ciudadanos de Bolivia, hecho efectivo mediante la denuncia del canje de notas en virtud del cual desde el año 1962 no se exigía visado a los ciudadanos de nacionalidad boliviana en España y viceversa. Ciertamente, esta restricción a la entrada de estos ciudadanos iberoamericanos viene exigida por la Unión Europea, pues el Reglamento del Consejo de 21 de diciembre de 2006 incluye a Bolivia en las listas

de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. En consecuencia, España, como Estado miembro de la Unión Europea, estaba obligada a adaptar su ordenamiento interno a esta nueva situación.

**LOS ACUERDOS DE READMISIÓN SE ENCUADRAN EN UNA POLÍTICA MIGRATORIA MÁS GLOBAL, EN LA QUE LA COOPERACIÓN Y LA AYUDA AL DESARROLLO DE LOS PAÍSES SUBSAHARIANOS CUMPLEN UN PAPEL RELEVANTE**

#### **4. LOS ACUERDOS MARCO DE COOPERACIÓN CON PAÍSES AFRICANOS**

Comprobábamos el año anterior que uno de los pilares de la política de inmigración vinculada al control de los flujos migratorios procedentes del sur era la suscripción de acuerdos de cooperación con los países africanos para limitar las migraciones irregulares a la vez que se favorecían las migraciones ordenadas y la ayuda al desarrollo de esos países. Si durante 2006 se suscribieron acuerdos con Gambia y Guinea Bissau, en 2007 se ha suscrito el Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho *ad referendum* en Madrid el 20 de marzo de 2007. Son acuerdos de readmisión, encuadrados en una política destinada a controlar la llegada irregular de inmigrantes, pero a su vez, como contraprestación, se proponen cauces para la contratación de trabajadores del país y la ayuda al desarrollo de estos países. La estructura del Acuerdo es similar a la de los suscritos el año anterior con Gambia y Guinea Bissau. En primer lugar, se prevé el impulso a la contratación legal, favoreciendo los encuentros entre empleadores españoles e interlocutores de Cabo Verde. En segundo lugar, se establece la colaboración en programas de retorno voluntario y asistido de inmigrantes que decidan retornar a su país de origen en el marco de proyectos de desarrollo económico y social. En tercer lu-

gar, se establece el compromiso de facilitar la integración de los nacionales de un país en el otro. En cuarto lugar, se expresa el compromiso de España de contribuir al desarrollo de Cabo Verde. En quinto lugar, ambos países se comprometen a cooperar en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos. Finalmente, llegamos al sexto capítulo en el que se incluye el compromiso de readmisión, sin duda el elemento nodal del Acuerdo. Cada Estado se compromete a admitir en su territorio, a solicitud del otro, a sus nacionales que no tengan o hayan dejado de tener derecho a permanecer en el otro Estado. En cualquier caso, como se ha visto, estos acuerdos de readmisión se encuadran en una política migratoria más global, en la que la cooperación y la ayuda al desarrollo de estos países subsaharianos cumplen también un papel relevante.

Junto a estos Acuerdos Marco de Cooperación existen también otros instrumentos de cooperación internacional con incidencia en materia de readmisión, menos formales. Son los “memorandos de entendimiento” que se celebran a través de las autoridades administrativas y consulares competentes y sin las autorizaciones parlamentarias y la publicación oficial que exige la Constitución para este tipo de acuerdos. Debe mencionarse en este sentido el suscrito entre España y Malí en enero de 2007.

#### **5. LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN CLANDESTINA**

En este apartado que hemos denominado lucha contra la inmigración clandestina nos ocupamos de dos textos. Por un lado, la LO 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas y, por otro, el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007.

**a.** Con la LO 13/2007 se pretende posibilitar la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas. Con ese objeto, se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial para ampliar los delitos con relación a

los cuales la jurisdicción española será competente para conocer los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional. Junto al genocidio, terrorismo, piratería, falsificación de moneda, prostitución o mutilación genital femenina, se incluye ahora en el artículo 23.4 g) el “tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas, sean o no trabajadores”. Además, con esta Ley Orgánica se modifica también el primer apartado del artículo 318 bis del Código Penal, al objeto de que la descripción del tipo penal no quede restringida a los supuestos en que el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas tenga que llevarse a cabo desde, en tránsito o con destino a España. El supuesto concreto que se pretende abarcar con esta nueva regulación es el de las pateras o cayucos interceptados antes de llegar a las costas españolas. En la Exposición de Motivos recuerda la Ley que la Convención de Naciones Unidas de 2000 contra la delincuencia organizada transnacional, ratificada por España el 21 de febrero de 2002 (BOE, de 29 de septiembre de 2003), complementada por el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, faculta a los estados parte para que puedan establecer su jurisdicción respecto de estos delitos aun cuando se cometan fuera de su territorio.

**b.** En segundo lugar, el Acuerdo entre España y Marruecos sobre cooperación para prevenir la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado pretende dar respuesta concertada y bilateral a un problema advertido en toda España, pero especialmente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla cual es la presencia de un importante número de menores no acompañados de procedencia marroquí en situación administrativa irregular. Este Acuerdo de 2007 anula y reemplaza al Memorándum de entendimiento sobre la repatriación destinada a menores no acompañados entre España y Marruecos de 2003, que había resultado sumamente polémico al no garantizar de forma precisa el regreso del menor con su familia o a una institución de tutela.

El objetivo más importante del Acuerdo es favorecer el retorno asistido de los menores al seno de sus familias o bien a la institución de tutela del país de origen, así como

su reinserción social. Las autoridades españolas establecerán las medidas de protección y asistencia adecuada a menores. A su vez, las autoridades marroquíes procederán a la identificación del menor y de su familia y a la expedición de documentos que demuestren su nacionalidad en un plazo de tres meses desde la entrega de la documentación por parte de las autoridades españolas. A partir de estas comunicaciones, las partes llegarán a un acuerdo previo sobre el caso de menores que puedan ser objeto de regreso y sobre su número. Para facilitar la aplicación del Acuerdo se creará un Comité de Seguimiento formado por representantes de ambos países. Finalmente, en cuanto a la financiación, se indica que España asumirá la financiación de las acciones de protección y de repatriación y colaborará en la cofinanciación de las acciones de prevención, en particular favoreciendo el desarrollo socioeconómico de las regiones de fuerte potencial migratorio. En cualquier caso, las modalidades procedimentales de aplicación serán objeto de un específico Protocolo de Aplicación.

## **6. LA ENTRADA, LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA EN ESPAÑA DE CIUDADANOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA**

Aunque la relación con el fenómeno migratorio resulta más mediata, debe recordarse que se ha aprobado el RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. El aspecto más destacado de esta regulación en relación con el fenómeno migratorio es el tratamiento que se da a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro y, en concreto, la modificación que incluye del Reglamento de la LO 4/2000, aprobado por RD 2393/2004. En el primer sentido, el artículo 11 prevé que las autoridades expedirán a los miembros de la familia con derecho de residencia permanente que no sean nacionales de otro Estado miembro una tarjeta de residencia permanente, en el plazo de tres meses contados desde la fecha en que la correspondiente solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Pero lo más novedoso de este Real Decreto para nuestro objeto es la inclusión de dos nuevas disposiciones adicionales en el Reglamento de la Ley de Extranjería. La primera se refiere a la facilitación de la entrada y residencia de los familiares de ciudadano de otro Estado miembro de la Unión distinto a España. Según la nueva Disposición Adicional decimonovena, se les facilitará la obtención de un visado de residencia o autorización de residencia por circunstancias excepcionales a quien acompañe a un ciudadano de la Unión o se reúna con él y sea familiar con parentesco de hasta segundo grado o sea la pareja en una relación estable debidamente probada. En todo caso, no basta con la afirmación de esas circunstancias por parte de los afectados. Según esta Disposición Adicional, las autoridades exigirán la presentación de acreditación por parte de la autoridad competente del país de origen o procedencia que acredite que está a cargo del ciudadano de la Unión o que viva con él en ese país o la prueba de la exigencia de motivos graves de salud o discapacidad que requieran estrictamente que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia. Destaca la inclusión entre los beneficiarios del régimen comunitario de las parejas de hecho, aunque con el problema de la exigencia de un registro único.

Por otro lado, la nueva Disposición Adicional vigésima se refiere a la normativa aplicable a miembros de la familia del ciudadano español que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea. Según esa Disposición Adicional, el RD 240/2007, esto es, el régimen de entrada, libre circulación y residencia de los ciudadanos comunitarios será de aplicación a los familiares del ciudadano español, cualquiera que sea su nacionalidad, cuando lo acompañen o se reúnan con él. Se incluye en esa condición de familiar al cónyuge no separado, divorciado o con matrimonio nulo, a la pareja con la que mantenga una relación análoga a la conyugal inscrita en un registro público; los descendientes directos y los de su cónyuge o pareja registrada menores de veintiún años, mayores de dicha edad que vivan a su cargo o incapacitados y los ascendientes y los de su cónyuge.

Este Real Decreto deroga el RD 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros e incorpora la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento y del Consejo, de 29 de abril de 2004, que regula el derecho de entrada y salida del territorio de un Estado miembro. Ha sido impugnado ante el Tribunal Supremo por Andalucía Acoge.

## **7. EL DERECHO DE ASILO DE LAS MUJERES PERSEGUIDAS POR MOTIVOS DE GÉNERO**

Otra novedad legislativa destacada del año la encontramos en la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En ella se incluye una interesante modificación de la Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo y de la condición del refugiado. Según el artículo 3.1 de la Ley de Asilo, "se reconocerá la condición de refugiado y, por tanto, se concederá asilo a todo extranjero que cumpla los requisitos previstos en los Instrumentos internacionales ratificados por España, y en especial en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el día 28 de julio de 1951, y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967". Ahora, la Disposición Adicional Tercera de la LO 3/2007 establece que "lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 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". Por tanto, las mujeres que sean perseguidas en sus países de origen por su género podrán solicitar asilo en España por expresa previsión legislativa, más allá de lo que establezcan los tratados internacionales al efecto.

## **8. EL DERECHO DE LOS INMIGRANTES A LA RENTA BÁSICA DE EMANCIPACIÓN Y A LA PRESTACIÓN ECONÓMICA POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN**

Diversas medidas prestacionales aprobadas durante este año pueden tener una incidencia específica en los inmigrantes. Nos referimos, en concreto, a la renta básica de emancipación y a la deducción en el IRPF o prestación económica de pago único de 2.500 euros por nacimiento o adopción.

Con el objetivo de facilitar la emancipación de los jóvenes, el RD 1472/2007, del Ministerio de Vivienda, ha creado la renta básica de emancipación, consistente en un conjunto de ayudas directas del Estado destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda que constituye su domicilio habitual y permanente y que percibirán los jóvenes de entre 22 a 30 años con una fuente regular de ingresos, pero siempre que éstos no superen los 22.000 euros anuales.

Conforme al artículo 1 del RD podrán acceder a estas ayudas no sólo las personas de nacionalidad española o de los Estados miembros de la Unión Europea, sino también los extranjeros no comunitarios que tengan residencia legal y permanente en España. En virtud de esta regulación puede presumirse que muchos inmigrantes o hijos de inmigrantes están en condiciones de recibir estas ayudas para emanciparse pues responden a este perfil sociológico: joven y con ingresos bajos.

En segundo lugar, debe destacarse la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. El objeto de la ley es regular una deducción fiscal en el IRPF y una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social por nacimiento o adopción de hijos. Así, se tendrá derecho a una deducción de 2.500 euros en el IRPF por cada nacimiento o adopción y en el supuesto de no cumplir los requisitos para esa deducción se tiene derecho a una prestación no contributiva de la Seguridad Social de 2.500 euros, en pago único. Para tener derecho a esta prestación o deducción no se exige la condición de español, sino: i) que el nacimiento se haya producido en España o en el caso de adopción que se haya reconocido por autoridad española competente; y ii) que la persona beneficiaria hubiese residido de forma legal, efectiva y continuada en territorio español durante al menos los dos años inmediatamente anteriores al hecho del nacimiento o adopción. Además, se indica expresamente que para los beneficiarios que carezcan de la nacionalidad española la situación de residencia se determinará conforme a lo dispuesto en la LO 4/2000, en los trata-

dos internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen. Por tanto, los inmigrantes son beneficiarios de esta prestación por nacimiento o adopción siempre que residan en España de forma permanente desde dos años antes al nacimiento o adopción, sin que resulte, por tanto, necesario el permiso de residencia permanente.

**LA CONDICIÓN DE REFUGIADO SE CONCEDERÁ SEGÚN LOS REQUISITOS DE LA CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS (GINEBRA, 28.7.1951) Y DEL PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS (NUEVA YORK, 31.1.1967)**

**9. LA LEY CONTRA LA VIOLENCIA, EL RACISMO, LA XENOFOBIA Y LA INTOLERANCIA EN EL DEPORTE**

Alguna incidencia puede tener también sobre la inmigración, siquiera desde una perspectiva educacional, la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Y esto porque no es simplemente una ley contra la violencia en el deporte. La lucha contra la violencia en el deporte y en los espectáculos deportivos cuenta en España con una larga experiencia y existen instrumentos normativos para abordar el problema. Sin embargo, el fenómeno de la violencia en el deporte ha adquirido una nueva dimensión en el contexto de la sociedad actual. En una sociedad cada vez más intercultural, en la que conviven personas con orígenes distintos y a la que seguirán incorporándose, la violencia en el deporte se vincula cada vez más con las manifestaciones de discriminación por el origen racial o étnico. Aquí es donde se advierte por parte del legislador una inadecuación entre la legislación actual contra la violencia en el deporte y la posibilidad de adoptar medidas de prevención y de sanción contra actos violentos con motivaciones racistas o xenófobas, así como contra comportamientos y actitudes racistas, xenófobas e intolerantes en acontecimientos deportivos. Esta es la cuestión que pretende abordar la presente ley. Quiere regular



en un solo texto legal todas las medidas de lucha contra la violencia, el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia o cualquier otra manifestación inaceptable de discriminación de las personas, partiendo de la experiencia ya adquirida en la lucha contra la violencia en el deporte.

En definitiva se trata de afrontar la violencia en el deporte de forma que incluya también la lucha contra la xenofobia y el racismo al considerar que en la mayoría de los casos ambos fenómenos, aunque distintos, aparecen vinculados. La Ley establece una amplia enumeración de lo que se consideran actos racistas, xenófobos o intolerantes en el deporte incluyendo las declaraciones vejatorias, el acoso por origen racial o étnico, las declaraciones, gestos o insultos proferidos en los recintos deportivos, la entonación de cánticos o exhibición de símbolos que contengan mensajes vejatorios o intimidatorios, etc. Se establece un completo régimen sancionador y disciplinario.

## **LAS MUJERES PERSEGUIDAS EN SUS PAÍSES DE ORIGEN POR SU GÉNERO PODRÁN SOLICITAR ASILO EN ESPAÑA POR EXPRESA PREVISIÓN LEGISLATIVA, MÁS ALLÁ DE LO QUE ESTABLEZCAN LOS TRATADOS INTERNACIONALES**

La Ley crea la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el deporte, órgano integrado por representantes de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, de las federaciones deportivas españolas o ligas profesionales, asociaciones de deportistas y por personas de reconocido prestigio en el ámbito del deporte y la seguridad.

### **10. LAS MODIFICACIONES EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE INTERIOR**

Finalmente, deben mencionarse algunas modificaciones de la estructura orgánica del Ministerio de Interior con in-

cidencia en inmigración. Así, el RD 1571/2007, de 30 de noviembre, recoge íntegramente y de forma unitaria las estructuras organizativas del Departamento. A nuestro objeto destacan dos cuestiones:

**a.** El refuerzo de la estructura del Departamento en materia de relaciones internacionales, para ajustarla a las crecientes demandas en este ámbito, habida cuenta de la importancia de las relaciones internacionales para hacer frente al fenómeno de la inmigración y, en general, a todos los problemas de extranjería. Para ello, se crea, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, una nueva Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, integrada por dos subdirecciones generales, la segunda de las cuales coordina las líneas de actuación del Departamento en el seno del Consejo de la Unión Europea, efectúa el seguimiento de las decisiones comunitarias que afecten al Ministerio de Interior y, en especial, a las actividades de carácter internacional en las materias de inmigración y extranjería.

**b.** La previsión entre las unidades dependientes de la Unidad Adjunta Operativa de la Jefatura Fiscal y de Fronteras, a la que corresponden las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráfico ilícitos, la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular, en el entorno de las funciones encomendadas a la Guardia Civil y a la Policía Nacional por la normativa vigente.

### **11. CONCLUSIONES**

Las normas generales del Estado aprobadas durante el año 2007 reflejan algunas tendencias en los pilares de cualquier política migratoria, tanto en la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida como en el control de flujos migratorios.

La inclusión de la inmigración en los estatutos de autonomía que se están aprobando paulatinamente tiene algunas consecuencias. Respecto a la integración de los inmigran-

tes en la sociedad de acogida e incluso a la participación autonómica en la toma de decisiones políticas en esta materia la trascendencia del reconocimiento estatutario es más formal que sustantiva. Ciertamente, *estaturizan* lo que ocurre en la práctica pues, como es sabido, las comunidades autónomas desarrollan políticas de integración, aunque hasta ahora no lo reconociera su norma institucional básica. Lo más significativo desde esta perspectiva competencial es la asunción en algún Estatuto (Andalucía, como antes Cataluña) de la competencia de ejecución sobre las autorizaciones de trabajo de los extranjeros. Y esto desde dos perspectivas. Una, ya conocida, es la necesidad de coordinar esa competencia autonómica con la estatal sobre las autorizaciones de residencia; otra, que se plantea ex novo este año es la existencia de comunidades autónomas que no asumen esa competencia de ejecución, de forma que, en principio, la articulación interadministrativa que se establezca no será aplicable a todo el territorio sino únicamente a determinadas comunidades autónomas. También puede incluirse en el apartado de integración el tratamiento que hacen los estatutos de los extranjeros al hilo de los nuevos derechos estatutarios. En este punto, lo más destacable es la utilización del modelo de reconocimiento estatutario sólo a los nacionales residentes en la comunidad y la posibilidad de extensión, salvo en el caso de Andalucía, e incluso la exclusión expresa del disfrute de determinados derechos reconocidos en el Estatuto por el extranjero que hace el Estatuto de Castilla y León. Pese a tratarse básicamente de derechos sociales, el modelo de exclusión inicial de los extranjeros y posible ampliación posterior a éstos no parece el más adecuado desde una perspectiva constitucional. Sería más lógico, desde esa perspectiva, el reconocimiento inicial de los derechos en igualdad de condiciones y la posibilidad ulterior de condicionar su ejercicio siempre que ese trato diferenciado encuentre una justificación objetiva y razonable que no puede vincularse exclusivamente a razones económicas, sino de política migratoria.

En cuanto al control de entrada, las normas aprobadas durante 2007 conllevan cambios en la regulación de los requisitos exigidos para la entrada, lo que tiene como

consecuencia, sin duda, el aumento de las restricciones a la entrada de extranjeros. Es evidente en el supuesto de la supresión de la exención de visados para los ciudadanos bolivianos, exigida desde el Derecho Europeo, pero también late una política restrictiva en la regulación del modelo de carta de invitación de un particular al extranjero, con un carácter claramente desincentivador, e incluso en la regulación de los medios económicos que deben acreditarse en la entrada no sólo por el aumento cuantitativo de esa acreditación, sino sobre todo por la eliminación de buena parte de las excepciones a esa exigencia.

También con relación al control de entrada deben destacarse las nuevas medidas de lucha contra la inmigración clandestina a través de la posibilidad de persecución extraterritorial de los delitos de inmigración clandestina, con la finalidad de ofrecer un marco jurídico a la interceptación de pateras y cayucos antes de llegar a las costas españolas, y la firma de un nuevo Acuerdo con Marruecos sobre menores no acompañados que corrija algunas de las deficiencias advertidas en 2003, que no sólo fue criticado por organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, sino incluso por instituciones del Estado como la Fiscalía General del Estado o el Defensor del Pueblo.

Ha continuado la política de acuerdos con los países africanos a fin de lograr la readmisión de sus nacionales que se encuentren en España en situación irregular, pero en un marco colaborativo más global, en el que se incluyen también procedimientos para la contratación en origen y ayudas para el desarrollo de estos países. Sin duda es una política que debe profundizarse en cuanto es la forma más adecuada de luchar contra la inmigración irregular. Por un lado, no basta con dictar órdenes de expulsión, sino que el país de origen debe aceptar la readmisión de su nacional; por otro, el desarrollo de estos países africanos es la única fórmula cierta para aminorar la intensidad de los flujos migratorios hacia el norte.

Por último, nos parece importante, y positivo, el reconocimiento del derecho de asilo a las mujeres perseguidas por

razones de género que hace la Ley Orgánica de Igualdad, modificando la Ley de Asilo, más allá de la dificultad de su aplicación efectiva de la misma forma que también tendrá importancia la inclusión de los extranjeros con residencia en España entre los beneficiarios de la renta básica de emancipación, al tratarse de un colectivo que por su situación socioeconómica puede hacer un uso habitual.

### **MUCHOS INMIGRANTES O HIJOS DE INMIGRANTES ESTÁN EN CONDICIONES DE RECIBIR AYUDAS PARA EMANCIPARSE PUES RESPONDEN AL PERFIL SOCIOLÓGICO: JOVEN Y CON INGRESOS BAJOS**

En general el análisis de las normas aprobadas por el Estado durante 2007 nos muestra una política migratoria más preocupada por el control de flujos migratorios que por la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. En cualquier caso, debe recordarse, para contrarrestar esta percepción, que las políticas de integración de los inmigrantes son competencia de las comunidades autónomas, como hemos comprobado al analizar los diversos estatutos aprobados durante este año.

Pero no podemos concluir esta crónica sin una referencia a la STC 236/2007 y a las SSTC 259 a 265/2007 por la incidencia que han tenido en la principal fuente estatal en materia de inmigración y extranjería, la LO 4/2000. Han supuesto la declaración de nulidad, y la consecuente expulsión del ordenamiento, de algunas normas incluidas en esa fuente. Así, en el artículo 9.3 de la LO 4/2000 se ha declarado nula la expresión “residentes” de forma que “los extranjeros (y no sólo los residentes) tendrán derecho a la educación de naturaleza no obligatoria en las mismas condiciones que los españoles” (STC 236/2007/8). También en el artículo 22.2 LO 4/2000 se ha eliminado la condición de “residente” para tener derecho a la asistencia jurídica gratuita, comprendida dentro del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 236/2007/13, con relación a la STC 95/2003). Finalmente, en virtud de la STC 259/2007

se ha expulsado del ordenamiento la exigencia de estar autorizados a trabajar para poder ejercer el derecho de huelga que establecía el artículo 11.2 LO 4/2000. Ahora todos los extranjeros podrán ejercer el derecho de huelga (STC 259/2007/6). Pero, más allá de estas normas declaradas nulas, procede también mencionar los supuestos en los que el Tribunal ha introducido una sorprendente inconstitucionalidad sin nulidad. Son los supuestos en los que la LO 4/2000 señala que los extranjeros podrán ejercer los derechos de reunión y manifestación (art. 7.1), asociación (art. 8) y sindicación (art. 11.1) sólo “cuando obtengan autorización de estancia y residencia en España”. El Tribunal Constitucional considera que no procede declarar la nulidad “puesto que ello entrañaría una clara alteración de la voluntad del legislador, ya que de este modo se equipararía plenamente a todos los extranjeros, con independencia de su situación administrativa, en el ejercicio de los señalados derechos” (STC 236/2007/17). Más allá de la perplejidad que produce ese argumento lo cierto es que el legislador deberá modificar esos preceptos para establecer las condiciones de ejercicio de estos derechos por los extranjeros en situación administrativa irregular, pues hasta que se produzca esa modificación legislativa esos extranjeros no pueden ejercer estos derechos, precisamente la situación que el propio Tribunal ha considerado contraria a la Constitución.

**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.

- La gestión de las fronteras exteriores.
- La celebración de acuerdos internacionales con terceros estados.
- La admisión y la integración de los nacionales de terceros estados en la Unión Europea.
- Los fondos de solidaridad y gestión de los flujos migratorios.

**3.** Programa de actuación política.

- La ampliación del espacio Schengen.
- La continuación del diseño de la política global europea de migración.

La actividad de las instituciones de la Unión Europea durante

## 1. INTRODUCCIÓN

el año 2007 ha sido bastante intensa de acuerdo con la importancia que se le concede en la agenda europea. Desde el punto de vista normativo, este curso se ha caracterizado por la consolidación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX), por la celebración de acuerdos internacionales con terceros países, especialmente países europeos limítrofes con la Unión Europea y por la creación de instrumentos financieros cuya finalidad es ayudar a los Estados miembros en diferentes ámbitos migratorios. Desde la perspectiva política se debe subrayar la ampliación del espacio Schengen a nueve de los países que se adhirieron a la Unión Europea en mayo de 2004 y la continuación de la aplicación del denominado Enfoque Global de la Migración.

A continuación examinaremos con más detenimiento las actuaciones, decisiones y realizaciones más reseñables que han sido adoptadas por las instituciones de la Unión Europea durante el año 2007.

## 2. ACTIVIDAD NORMATIVA

### La gestión de las fronteras exteriores

El resultado más evidente de la instauración de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores y la posibilidad de implantar mecanismos comunes de control para mejorar la seguridad de las fronteras exteriores es la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX). Esta agencia, fundada en el año 2004, está siendo potenciada y se le está dotando de recursos humanos, económicos, y técnicos para permitirle la realización de actividades operativas que pongan en práctica la responsabilidad común y solidaria en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Asimismo, durante este año Noruega e Islandia se han asociado a las actividades que desarrolla FRONTEX, mediante la celebración de un acuerdo internacional entre ambos países y la Comunidad Europea.<sup>1</sup>

a. El 11 de julio de 2007, el Consejo y el Parlamento adoptaron el Reglamento nº 863/2007, que instaura un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica al Reglamento nº 2007/2004 que implantaba FRONTEX (DOUE L 199, de 31 de julio de 2007). Su objetivo es la organización de unos equipos de intervención rápida en las fronteras exteriores de los Estados miembros (que reciben el nombre de RABIT, *Rapid Border Intervention Teams*). Se trata de diseñar operaciones conjuntas en las que participan varios Estados miembros, organizadas por FRONTEX, y cuyo objetivo es el incremento de la efectividad, la operatividad y la capacidad de reacción de la Agencia. Los agentes participantes siguen las instrucciones y están bajo la responsabilidad del Estado miembro de acogida, si bien continúan siendo agentes de los estados de origen.

La finalidad de los equipos es proporcionar, temporalmente, asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores de un Estado miembro cuando así lo solicite éste por en-

contrarse ante una situación urgente, excepcional y crítica. Se entiende por fronteras exteriores “las fronteras marítimas y terrestres y los aeropuertos y puertos marítimos de los Estados miembros a los que se aplican las disposiciones del Derecho comunitario relativas al cruce de personas por las fronteras exteriores”. En particular, la intervención de RABIT está pensada para gestionar la posible llegada de un gran número de nacionales de países terceros que intenten entrar clandestinamente por determinados puntos de la frontera exterior de la Unión Europea.

El procedimiento previsto en el Reglamento es el siguiente, un Estado miembro realiza una solicitud de despliegue de un equipo de intervención rápida al director ejecutivo de FRONTEX, que informa al Consejo de Administración. Después de que la Agencia examine los riesgos que tiene la operación, el director ejecutivo toma una decisión. Si se decide desplegar un equipo de intervención rápida, la Agencia y el Estado miembro afectado establecen un plan operativo. Este plan operativo indica de manera precisa las condiciones del despliegue de los equipos; e incluye los objetivos del despliegue, su duración previsible, la composición de los equipos, la descripción de las funciones e instrucciones de los miembros, los agentes responsables de la operación y el equipo técnico que deberá desplegarse. Una vez determinado el plan operativo, el director ejecutivo informa a los Estados miembros del número y perfiles solicitados de los agentes de guardia de fronteras; esta comunicación se realiza a través del punto de contacto nacional que es el encargado de la relación con la Agencia para todas las cuestiones relativas a los equipos.

El Estado de acogida es responsable, según su ordenamiento jurídico interno, de los daños que causen los miembros de los equipos conjuntos de otros Estados miembros, durante sus operaciones (en caso de intención o negligencia grave o de forma intencionada, el Estado miembro de acogida podrá dirigirse al Estado miembro de origen para que este último le reembolse las sumas de las indemnizaciones; en teoría, este último también renuncia a cualquier reclamación, si bien cabe el recurso al TJCE para que dirima en caso de controversia entre los Estados

<sup>1</sup> Acuerdo publicado en DOUE L 188, de 20 de julio de 2007.

miembros). Respecto a la responsabilidad penal se dispone que los miembros de los equipos sean tratados como los agentes del Estado miembro de acogida por lo que respecta a los delitos que puedan cometer o de los que sean víctimas.

La Agencia es quien forma a los miembros de los equipos, en cooperación con los Estados miembros, y será 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 decisiones relativas al despliegue de los equipos en los Estados miembros que lo soliciten. En todo caso, la adopción de este Reglamento demuestra la importancia que se concede a la mejora en la eficacia de los controles de frontera, pues se permite modular el principio de que los agentes públicos de un Estado sólo actúan en el territorio de ese Estado.

De hecho la primera actuación de RABIT se llevó a cabo a modo de ejercicio de simulación en el aeropuerto portugués de Oporto en noviembre de 2007. Se trataba de controlar la afluencia masiva de nacionales de una supuesta isla denominada República Centroamericana que intentaban entrar en el territorio Schengen por el aeropuerto de Oporto utilizando documentos de viaje falsificados.

**b.** En consonancia con lo que hemos comentado las actividades de la Agencia se han intensificado durante el año 2007. FRONTEX ha participado activamente en acciones operativas. En concreto se ha llevado a término siete operaciones conjuntas en las fronteras marítimas, ocho en las fronteras terrestres, cinco en las fronteras aéreas y dos que incluyen los controles simultáneos en varios tipos de frontera. Los resultados en términos de nacionales de terceros países interceptados son significativos, y así, en 2007, 19.295 personas fueron aprehendidas en las operaciones conjuntas. A título ilustrativo, se puede señalar, entre las operaciones conjuntas en las fronteras marítimas realizadas durante este período de tiempo, las siguientes: la operación Hera 2007 (del 23 de abril al 15 de junio de

2007 y del 12 de julio al 30 de noviembre de 2007), dirigida a reducir el flujo migratorio por vía marítima desde Senegal y Mauritania hasta las islas Canarias; o la operación Nautilus 2007 (del 25 de junio al 27 de julio de 2007 y del 9 de septiembre al 14 de octubre de 2007) en el sur de Sicilia, Lampedusa y Malta para disminuir la presión migratoria desde el norte de África. Entre las operaciones de control fronterizo terrestre se podría señalar el elenco de operaciones conjuntas Ursus cuyo objetivo es controlar la inmigración irregular en la fronteras exteriores orientales terrestres de la Unión Europea, especialmente con los países que lindan con Ucrania (Ursus I, centrado en la frontera con Eslovaquia, del 26 de agosto al 2 de septiembre de 2007; Ursus II, centrado en la frontera con Polonia, del 23 al 30 de septiembre de 2007; Ursus III centrado en la frontera con Rumania, durante el mes de octubre de 2007; y finalmente Ursus IV centrado en la frontera con Hungría, durante el mes de noviembre de 2007).<sup>2</sup>

## LA INTERVENCIÓN DE RABIT ESTÁ PENSADA PARA GESTIONAR LA LLEGADA DE UN GRAN NÚMERO DE NACIONALES DE PAÍSES TERCEROS QUE INTENTEN ENTRAR CLANDESTINAMENTE EN LA FRONTERA EXTERIOR DE LA UE

### La celebración de acuerdos internacionales con terceros estados

Desde un principio, la colaboración con los países de origen de la emigración ha formado parte importante de la retórica institucional en el discurso sobre la política de inmigración. Entre los instrumentos que tradicionalmente se han utilizado al efecto destacan fundamentalmente la celebración de los acuerdos de readmisión. El año 2007 ha sido especialmente fructífero en la finalización de acuerdos

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión, COM (2006) 735 final y European Comisión staff working document, COM (2008) 67 final de 13 de febrero de 2008

internacionales de readmisión con terceros estados, que han tenido por efecto la simultánea celebración de acuerdos internacionales de simplificación de los trámites de los visados de corta duración. Estos instrumentos se han celebrado con países europeos que son limítrofes con la frontera exterior, y son un elemento más de unas relaciones especiales y vínculos más estrechos, obtenidos gracias a ser colindantes con la Unión Europea.

## EL AÑO 2007 HA SIDO ESPECIALMENTE FRUCTÍFERO EN LA FINALIZACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES DE READMISIÓN CON TERCEROS ESTADOS

En efecto, se han celebrado estos acuerdos dobles con los siguientes países europeos: Rusia,<sup>3</sup> Ucrania,<sup>4</sup> Moldova,<sup>5</sup> Bosnia-Herzegovina,<sup>6</sup> Serbia,<sup>7</sup> Montenegro<sup>8</sup> y Antigua República Yugoslava de Macedonia.<sup>9</sup> También se ha firmado el acuerdo sobre facilitación de la expedición de visados de corta duración con Albania,<sup>10</sup> si bien el acuerdo sobre readmisión de inmigrantes ilegales ya había sido firmado el 3 de marzo de 2005.<sup>11</sup> De todas formas, se echa en falta la conclusión de este tipo de acuerdos con otros terceros estados que llevan mucho tiempo negociando un acuerdo de estas características (como, por ejemplo, Marruecos, Pakistán, Argelia, China o Turquía). Probablemente, el problema de fondo que ralentiza la adopción de estos acuerdos es la concreción de la contraprestación que la Unión Europea debiera otorgar a terceros países para que aceptasen el acuerdo de readmisión.

a. En términos generales, los acuerdos sobre simplificación de visados tienen unas características comunes; la primera de ellas es que su contenido obliga a todos los Estados miembros de la Unión Europea, excepto Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Además, el acuerdo tiene por objeto facilitar la expedición de visados a los ciudadanos de los terceros estados para estancias que no excedan de los tres meses en un período máximo de seis meses. Para ello se categorizan los ciudadanos en función del objetivo que se persiga con el viaje (por ejemplo, viajes de negocios o representantes de organizaciones empresariales, periodistas, personas que participen en actividades científicas, culturales y artísticas, estudiantes, incluidos los que cursan posgrado, eventos deportivos, razones médicas, visitas a parientes cercanos, cónyuges, hijos, padres, abuelos y nietos de nacionales del tercer Estado que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros, etc.). Para cada una de las categorías, se prevé la simplificación de los documentos que se deben acreditar para justificar el objeto del viaje. Cabe la posibilidad de que las misiones diplomáticas y las oficinas consulares de los Estados miembros expidan visados de entrada múltiple. Éstos pueden tener un plazo de validez de un año o de cinco años en función de la categoría de ciudadanos a los que se dirijan (por ejemplo, los participantes de eventos deportivos internacionales pueden obtener un visado de entrada múltiple de una duración máxima de un año; mientras que los cónyuges e hijos menores de 21 años o dependientes, así como los padres que visiten a los ciudadanos del tercer Estado que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros, el plazo de validez se limitará al permiso de residencia de estos ciudadanos si fuera inferior a cinco años).

**3** Decisión del Consejo 2007/340, de 19 de abril de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa sobre la facilitación de la expedición de visados de corta duración, y la Decisión del Consejo 2007/341, de 19 de abril de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa sobre readmisión, ambas en DOUE L 129, de 17 de mayo de 2007.

**4** Decisión del Consejo 2007/839, de 29 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre readmisión de personas, y la Decisión del Consejo 2007/340, de 29 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 332, de 18 de diciembre de 2007.

**5** Decisión del Consejo 2007/826, de 22 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre readmisión de residentes ilegales, y la Decisión del Consejo 2007/827, de 22 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.

**6** Decisión del Consejo 2007/820, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia-Herzegovina sobre readmisión de residentes ilegales, y Decisión del Consejo 2007/822, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia-Herzegovina sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.



En los acuerdos se prevé que la tramitación de las solicitudes se resuelva en un plazo de diez días desde la recepción de la solicitud del visado y los documentos necesarios para su expedición. Este plazo se podría ampliar a treinta días naturales en casos singulares que requieran un examen complementario de la solicitud, y se podría reducir a dos días laborables en casos de urgencia.

**b.** Los acuerdos de readmisión celebrados durante este año también guardan unos parámetros comunes; así el acuerdo internacional no vincula a Dinamarca ni a la República de Irlanda. En el primer país porque se trata de un aspecto incluido en el capítulo IV del Tratado de la Comunidad Europea que no es aplicable a Dinamarca, según se desprende del Protocolo sobre la posición de Dinamarca anejo al Tratado de la Unión Europea. En el caso irlandés porque este país, de acuerdo con el Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, no ha expresado su intención de participar; en cambio sí es aplicable al Reino Unido pues este país notificó su deseo de participar en la adopción y en la aplicación de estos acuerdos.

Las obligaciones que asumen las partes se refieren a la readmisión de los nacionales del propio país cuando no cumplan o hayan dejado de cumplir con las condiciones exigidas para entrar o residir en el territorio de un Estado parte. La nacionalidad será reconocida mediante la presentación de algunos de los siguientes documentos originales: pasaporte de cualquier tipo, documentos nacionales de identidad (incluyendo provisionales y temporales), cartillas

y documentos de identidad militares, libretas de inscripción marítimas, certificados de ciudadanía u otros documentos oficiales que hagan mención o indicación a la ciudadanía. Su presentación comportará el reconocimiento de la nacionalidad por el Estado requirente, sin posterior indagación, incluso cuando haya expirado la vigencia del documento presentado. En cambio la presentación de las fotocopias de los documentos mencionados anteriormente; así como los originales, o copias, del permiso de conducir, la partida de nacimiento, la tarjeta de servicio de una empresa; y las declaraciones de testigos, del interesado, y la lengua en la que se exprese, pueden ser elementos probatorios susceptibles de ser rebatidos sobre la base de una investigación. En todo caso si no se presenta ninguno de los documentos y elementos probatorios comentados, la representación diplomática del Estado requerido puede examinar a la persona que deba ser readmitida, en un plazo máximo de diez días naturales desde la recepción de la solicitud de readmisión, para determinar su nacionalidad.

El compromiso de readmisión se amplía también a los nacionales de terceros países y apátridas que no satisfacen las condiciones vigentes para la entrada o estancia en el territorio de las partes contratantes. Para ello, deben encontrarse en la situación siguiente: introducción ilegal en el territorio de una parte contratante procediendo directamente desde la otra parte contratante; y ser titular, en el momento de la entrada, de un permiso de residencia válido del Estado requerido o de un visado expedido por el Estado requerido (si procede directamente de su territorio). La acreditación de la entrada ilegal se realiza mediante

---

**7** Decisión del Consejo 2007/819, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre readmisión de residentes ilegales; y Decisión del Consejo 2007/825, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.

**8** Decisión del Consejo 2007/818, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre readmisión de residentes ilegales; y la Decisión del Consejo 2007/823, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.

---

**9** Decisión del Consejo 2007/817, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre readmisión de residentes ilegales; y la Decisión del Consejo 2007/824, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre la facilitación de la expedición de visados, ambas en DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.

**10** Decisión del Consejo 2007/821, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la facilitación de la expedición de visados, DOUE L 334, de 19 de diciembre de 2007.

**11** Decisión del Consejo 2005/371, de 3 de marzo de 2005, relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales, DOUE L 124, de 17 de mayo de 2005.

la presentación de cualquiera de los siguientes documentos: declaraciones oficiales de las autoridades fronterizas que pueden acreditar que el interesado cruzó la frontera; títulos de viaje (como billetes nominativos de avión, tren, autocar o barco) o listas de pasajeros en los mismos medios de transporte que certifiquen la presencia y el itinerario del interesado. En cambio si se aportan otras evidencias, como documentos o facturas (por ejemplo, facturas de hotel, recibos de tarjeta de crédito), u otras informaciones o declaraciones el Estado requirente deberá realizar una investigación y dará una respuesta en un plazo máximo de veinte días.

La obligación de readmisión no se producirá si el nacional del tercer país o el apátrida sólo se encuentra en tránsito en un aeropuerto internacional del Estado requerido, tampoco tendrá lugar si no necesita visado para entrar en el territorio del Estado requirente, o si éste le ha expedido un visado o permiso de residencia, a no ser que estos documentos hayan sido expedidos, por un período de validez más largo, por el Estado requerido. En todo caso, la solicitud de readmisión se debe presentar en el plazo máximo de un año desde el momento que la autoridad competente del Estado requirente tenga conocimiento de que el nacional de un tercer Estado o apátrida deja de satisfacer las condiciones de entrada, estancia o residencia; si se deja transcurrir más tiempo, la obligación de readmisión decae.

### **La admisión y la integración de los nacionales de terceros estados en la Unión Europea**

En el ámbito de la admisión de los nacionales de terceros estados, en este año se han presentado dos propuestas de Directiva. La primera se refiere a la creación de un marco general estableciendo un procedimiento para solicitar un único permiso que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro; se instaura asimismo un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.<sup>12</sup> La segunda propuesta de Directiva es la relativa a las condiciones de

entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.<sup>13</sup> Ambas propuestas obedecen a la estrategia prevista en la Comunicación de la Comisión sobre el Plan de política en materia de migración legal de 21 de diciembre de 2005 (COM (2005) 669 final). En éste se prevé la adopción de una Directiva marco, general, y la adopción de cuatro directivas específicas. Las propuestas presentadas el 23 de octubre de 2007 se encuadran dentro de este plan y representan a la Directiva marco y a una de las específicas.

El resto de las propuestas previstas y pendientes de presentación se refieren a los siguientes ámbitos: las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores estacionales; los procedimientos de regulación de la entrada, la estancia temporal y la residencia de las personas trasladadas dentro de una empresa; y las condiciones de entrada y residencia de aprendices remunerados. En este contexto se ha de mencionar también que la adopción de directivas específicas, regulando la admisión en sectores profesionales concretos ha tenido cierto predicamento en el seno del Consejo y así, en los últimos años, se han adoptado instrumentos como la Directiva del Consejo 2004/114, de 13 de diciembre de 2004, relativa a la admisión de los nacionales de terceros estados a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (en DOUE L 375, de 23 de diciembre de 2004) o la Directiva del Consejo 2005/71, de 12 de octubre de 2005, que establece un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros estados con fines científicos (DOUE L 289, de 3 de noviembre de 2005).

**a.** La propuesta que prevé la creación de un permiso único que autorice a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro sería aplicable tanto a los nacionales de terceros países que quieran ser admitidos como a los que ya sean residentes y trabajen en un Estado miembro (con excepciones, como por ejemplo los residentes de larga duración

<sup>12</sup> Publicada en el documento COM (2007) 638 final, de 23 de octubre de 2007.

<sup>13</sup> Publicada en el documento COM (2007) 637 final, de 23 de octubre de 2007.

o los nacionales de terceros países, familiares de ciudadanos europeos que ejercitan, o han ejercitado, la libre circulación de personas).

La idea es crear un permiso único de residencia y trabajo, con un único procedimiento para la obtención de este permiso y con un conjunto de derechos equivalentes. Así, el permiso habilitaría a los nacionales de terceros países a entrar, salir y residir en el territorio del Estado que les ha concedido el permiso, y desplazarse y ejercer la actividad económica autorizada en el mismo Estado. No tendrían el derecho a desplazarse y residir en otro Estado miembro, sino que sólo estarían habilitados para transitar por ellos y para poder entrar o salir del Estado que le has concedido el permiso. El conjunto de derechos mínimos estaría armonizado y consistiría esencialmente en disfrutar del principio de igualdad de trato con el nacional en diferentes ámbitos, de entre los que se destacan los siguientes: las condiciones de trabajo, afiliaciones a organizaciones sindicales o profesionales, educación y formación profesional, acceso a las prestaciones sociales (incluyendo el pago de las pensiones adquiridas si se trasladasen a un tercer Estado), reconocimiento profesional de títulos y diplomas, beneficios fiscales, etc. Las condiciones de igualdad de trato con el propio nacional pueden restringirse, exigiéndose, por ejemplo, un conocimiento suficiente de la lengua para acceder a la educación o la formación profesional o limitando el acceso a las becas de estudio, o reclamando un período mínimo de residencia para acceder a determinados beneficios. La armonización de las condiciones y del estatuto jurídico mínimo no impediría que la duración del permiso, los requisitos para su obtención y renovación y las causas que motivase su anulación continuasen dependiendo de las legislaciones de los Estados miembros.

**b.** La propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países altamente cualificados persigue facilitar la admisión, simplificar el procedimiento de admisión y mejorar el estatuto jurídico de estos extranjeros específicos. Se trata de conceder una denominada tarjeta azul con una validez ini-

cial de dos años (si el contrato fuera inferior, la duración sería por el tiempo del contrato más tres meses) y susceptible de renovación, como mínimo por el mismo período de tiempo.

**EN 2007 SE APROBARON CUATRO INSTRUMENTOS FINANCIEROS EN EL PROGRAMA GENERAL SOLIDARIDAD Y GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS PARA AYUDAR, RESPALDAR Y COORDINAR LAS ACCIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS**

Esta tarjeta se concedería a los nacionales de terceros estados que satisficieran determinados requisitos, de entre los que se destacan los siguientes: contrato de trabajo válido, o oferta firme de empleo, por una duración mínima de un año; demostrar la capacitación profesional necesaria, o la satisfacción de las condiciones requeridas a los ciudadanos de la UE para la realización del trabajo; no ser una amenaza para el orden público, la salud o la seguridad públicas; y unas condiciones pecuniarias mínimas establecidas en el contrato o la oferta firme. Este último requisito se refiere a que el salario bruto mensual ofrecido no puede ser inferior al que se fije en el Estado miembro a tales efectos, y, además, éste no será inferior al triple del salario bruto mínimo mensual. Este límite tiene excepciones si la solicitud de admisión es presentada por un nacional de un tercer país menor de treinta años, que tenga cualificaciones de enseñanza superior. En este supuesto, el salario mensual ofrecido puede ser dos tercios del límite salarial definido por los estados, o incluso no tener ninguna limitación salarial mínima si el solicitante obtuvo sus títulos de licenciatura y máster en un centro de enseñanza superior situado en el territorio de la Unión Europea. En principio, si se cumple con estas condiciones la tarjeta azul es expedida, si bien los Estados miembros, por motivos relacionados con las políticas del mercado de trabajo, pueden dar preferencia a otras categorías de ciudadanos, especialmente a los ciudadanos europeos o los extranjeros que ya

residan legalmente y reciban prestaciones de desempleo. En todo caso, los estados pueden retirar o no renovar la tarjeta azul en determinados supuestos, de entre los cuales se subrayan los ocasionados por motivos de orden público, salud o seguridad públicas o el incumplimiento de las condiciones que dieron lugar a la entrada y residencia del titular de la tarjeta azul; el desempleo, cuando supere los tres meses consecutivos, también puede ser causa de la revocación de la tarjeta azul.

**LA LENTITUD EN ADOPTAR ACUERDOS INTERNACIONALES CON TERCEROS ESTADOS SE DEBE A LA CONCRECIÓN DE LA CONTRAPRESTACIÓN QUE LA UE DEBIERA OTORGAR A TERCEROS PAÍSES PARA QUE ACEPTASEN EL ACUERDO DE READMISIÓN**

El titular de la tarjeta azul sólo puede acceder, durante los primeros dos años, a las actividades de empleo remunerado que consta en su contrato u oferta firme de trabajo que motivó su admisión. Una vez transcurridos los dos primeros años, el nacional de tercer Estado disfrutará del principio de igualdad de trato con respecto al nacional, si bien los estados pueden condicionar este derecho y mantener restricciones cuando las actividades que debe ejercer impliquen el ejercicio de un poder público y la protección del interés general del Estado, o estén reservadas a los ciudadanos europeos. Ahora bien, tras dos años de residencia legal en un Estado miembro el titular de la tarjeta podrá trasladarse a otro Estado miembro para, después de satisfacer determinadas condiciones, poder ejercer también una actividad altamente cualificada en el segundo Estado miembro.

En cuanto a las condiciones de ejercicio, los titulares disfrutan del principio de igualdad de trato con el nacional, en una serie de ámbitos, como, por ejemplo: las condiciones de trabajo, incluyendo el salario y las causas de despido; libertad de asociación, afiliación y pertenencia a organizaciones de trabajadores o empresarios; educación y forma-

ción profesional incluyendo las becas de estudio; reconocimiento de los títulos y diplomas profesionales, asistencia social y prestaciones de la seguridad social, beneficios fiscales, etc. De todas formas, en algunos supuestos, se admite que los estados impongan condiciones para permitir el disfrute de los derechos, así, por ejemplo, se podría exigir una permanencia mínima de tres años para beneficiarse de becas de estudios o que se haya obtenido el estatuto de residente de larga duración para que el titular de la tarjeta azul pueda tener acceso a la asistencia social.

c. La lucha contra el empleo de inmigrantes irregulares ha sido objeto de acción por la Unión Europea. Las razones que justifican tal acción obedecen a múltiples causas. Probablemente la principal sea la existencia de una estrecha relación de causalidad entre la demanda de trabajadores para acceder a actividades económicas no declaradas y la oferta de emigrantes que están dispuestos a integrarse en los flujos migratorios irregulares. Ahora bien, la inmigración irregular conduce a otras consecuencias que no son menores, como la disminución del nivel de protección de los trabajadores, el incremento de su vulnerabilidad, o la defraudación de la administración del Estado.

La acción de la Unión Europea contra el empleo de inmigrantes condujo a la adopción de actos jurídicos no vinculantes durante la década de los años noventa, en la que se recomendaba la imposición de sanciones, administrativas y penales, a los empleadores y a los que favoreciesen, incitasen o promoviesen el empleo ilegal. De todas formas, el 16 de mayo de 2007 la Comisión presentó una propuesta de directiva dirigida a sancionar a los empresarios que empleasen a nacionales de terceros estados en situación irregular (COM (2007) 249 final).

El planteamiento inicial parte de la prohibición general de emplear a nacionales de terceros países que no tengan derecho a residir en la Unión Europea. Para ello se prevé que los Estados miembros impongan a sus empleadores unas obligaciones que deberán cumplir diligentemente. En principio han de exigir a los nacionales de terceros países la presentación de un permiso, u otra autorización de resi-

dencia, válido durante el período de empleo considerado; deberían registrarlos o hacer una copia de tales permisos, y ponerlo a disposición de las autoridades competentes de los Estados miembros para una posible inspección. Asimismo, deberían comunicar a las autoridades competentes, en el plazo máximo de una semana, el inicio y la finalización de la contratación de un nacional de un tercer país. La infracción de estas obligaciones podría dar lugar a sanciones económicas, incluyendo sufragar los gastos del retorno del inmigrante irregular, o de otro tipo (como, por ejemplo, la exclusión de la recepción de ayudas públicas, o la participación en licitaciones públicas durante un período máximo de cinco años). Interesa subrayar la obligación que se imponen los Estados miembros de velar para que, anualmente, el 10% de las empresas establecidas en su territorio sean objeto de inspección para controlar el empleo de residentes irregulares. La capacidad para afrontar con éxito esta obligación no es fácil y supondría, en algunos países, un incremento sustancial de los recursos materiales y humanos que la administración dedica a la inspección de infracciones laborales.

### **Los fondos de solidaridad y gestión de los flujos migratorios**

Durante el año 2007 se aprobaron cuatro instrumentos financieros incluidos en un Programa General denominado Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, que comprende el período de perspectivas financieras correspondiente al sexenio 2007-2013. En concreto los instrumentos que se han creado son los siguientes: el Fondo para las fronteras exteriores, el Fondo europeo para los refugiados, el Fondo europeo para el retorno y el Fondo europeo para la integración de nacionales de terceros países. La finalidad de estos instrumentos es ayudar, respaldar y coordinar las acciones que, en los diferentes ámbitos, realizan los Estados miembros, simplificando las fuentes de financiación. Para ello se dispone para cada Fondo unas orientaciones estratégicas, y normas de aplicación, en las que se diseñan las acciones prioritarias y los protocolos de actuación adecuados, para que las acciones presentadas por los Estados sean elegibles para ser financiadas con cargo a

estos instrumentos. Además, la asignación de estos recursos, siguen los principios de complementariedad pues sus intervenciones se perfeccionan con las adoptadas por autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros; coherencia con las actividades políticas y prioridades de la Comunidad Europea; y conformidad con las disposiciones de los tratados constitutivos y los actos adoptados en su desarrollo. Se ha de expresar de todas formas, que estas decisiones no son aplicables, ni vinculan, a Dinamarca. Para Irlanda y el Reino Unido la situación es diferente debido a que participan en todos los fondos, y sólo se excluyen del Fondo para las fronteras exteriores.

**a.** El Fondo para las fronteras exteriores fue creado por la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 2007/574, de 23 de mayo de 2007 (en DOUE L 144, de 6 de junio de 2007). Se trata de un instrumento con una dotación financiera de 1.820 millones de euros para todo el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. Cada año se autoriza el crédito disponible y se distribuye el montante entre los Estados miembros de acuerdo con la siguiente proporción: 30% para las fronteras terrestres exteriores, 35% para las fronteras marítimas exteriores, 20% para aeropuertos y 15% para oficinas consulares.

En la Decisión se detallan los objetivos generales que el Fondo contribuye a conseguir; y se perfilan acciones específicas para la mejor consecución de estos objetivos. Así, los objetivos generales previstos son los siguientes: organizar de forma eficiente el control y la vigilancia de las fronteras exteriores, mejorar la eficiencia de la gestión de los flujos migratorios por las fronteras exteriores por los Estados miembros, la aplicación uniforme por los guardias de fronteras de los Estados miembros de las normas comunitarias sobre el cruce de las fronteras exteriores (especialmente las disposiciones previstas en el denominado Código de fronteras Schengen previsto en el Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo nº 562/2006, de 15 de marzo de 2006), y la mejora de la gestión de los servicios consulares de los Estados miembros en terceros países para gestionar la entrada de nacionales de terceros

países. Para cada uno de estos objetivos principales se prevén un conjunto de acciones que ayuden a su consecución. Estas acciones son de diverso tipo, pero en líneas generales implican incrementar la formación de los agentes fronterizos; perfeccionar la cooperación entre las diversas autoridades y agentes implicados en el control de las fronteras exteriores, desde las autoridades competentes de los Estados miembros hasta transportistas de viajeros, especialmente las líneas aéreas; una mejora en los mecanismos de gestión de la información, de los controles y de los sistemas de detección y vigilancia de las personas que cruzan las fronteras exteriores; y una mayor utilización de tecnología punta para mejorar la gestión y el control de los cruces fronterizos y verificar la autenticidad de los documentos de viaje. El Fondo apoyará las acciones de los Estados miembros que se fundamenten en estos objetivos, especialmente si se refieren a infraestructuras, medios de transporte, equipamiento operativo, medios de transporte necesarios para el control de las fronteras exteriores, inversiones, formación y educación del personal.

Asimismo el Fondo puede financiar, hasta un máximo del 6% de sus recursos disponibles, las acciones transnacionales o de interés comunitario, realizadas a iniciativa de la Comisión y que tengan relación con los objetivos que a continuación se mencionan: contribuir a la mejora de las actividades de los servicios consulares y otros servicios de los Estados miembros en terceros países con relación a los flujos de entrada de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros; fomentar la progresiva inclusión de controles aduaneros, veterinarios y fitosanitarios en las actividades de gestión integrada de las fronteras exteriores; y prestar ayuda a los Estados miembros en situaciones de emergencias que exijan la actuación en las fronteras exteriores.

Respecto a los objetivos generales, la Comisión ha adoptado unas orientaciones estratégicas que establecen el marco de intervención del Fondo y que fijan las prioridades de comunitarias. En efecto, el 27 de agosto de 2007 la Comisión adoptó la Decisión nº 2007/599 que establece las directrices estratégicas para el período 2007-2013

(DOUE L 233, de 5 de septiembre de 2007). En ella, se dispone que la preeminencia de la actividad de la Comunidad se focaliza en los siguientes ámbitos: el establecimiento futuro y gradual del sistema común integrado de gestión de fronteras por lo que respecta al control de personas y la vigilancia de las fronteras exteriores; el desarrollo y aplicación de los componentes nacionales del Sistema Europeo de Vigilancia de las fronteras exteriores y de una Red europea de vigilancia de las fronteras marítimas del sur de los Estados miembros de la Unión Europea; la expedición de visados y la lucha contra la inmigración ilegal, incluyendo la detección de documentos falsos, mediante la intensificación de las actividades organizadas por los servicios consulares y otros servicios de los Estados miembros en los terceros Estados; la creación de los sistemas de tecnología de la información necesarios para la aplicación de los instrumentos jurídicos comunitarios en el ámbito de las fronteras exteriores y los visados; y la aplicación eficaz y eficiente de los instrumentos jurídicos relevantes en el ámbito de las fronteras exteriores y los visados y, en particular, el Código de fronteras de Schengen y la Instrucción Consular Común sobre visados dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera.

**b.** El Fondo europeo para los refugiados ha sido creado por la Decisión del Consejo 2007/573, de 23 de mayo de 2007.<sup>14</sup> El objetivo de este instrumento es apoyar y fomentar los esfuerzos realizados por los Estados miembros para acoger a los refugiados y personas desplazadas y asumir las consecuencias de esta acogida mediante la cofinanciación de determinadas acciones. La dotación financiera de este instrumento asciende a 628 millones euros para el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2013. Asimismo se garantiza un montante mínimo de 300.000 euros por año para cada Estado miembro, que se eleva a 500.000 euros al año para los nuevos países miembros que se adhirieron el 1 de mayo de 2004.

<sup>14</sup> En DOUE L 144, de 6 de junio de 2007, que deroga la Decisión del Consejo nº 2004/904 que establecía el Fondo europeo para los refugiados para el período 2005-2010, publicada en DOUE L 381, de 28 de diciembre de 2004.

El resto de recursos disponibles se distribuye proporcionalmente de acuerdo con el número de personas que en cada Estado miembro se han acogido a un régimen de protección internacional. En este sentido, cada Estado miembro debe presentar un programa plurianual de las actuaciones que pretende desarrollar, siguiendo las prioridades que la Comisión establece en sus orientaciones estratégicas.

En términos generales, las acciones que pueden ser desarrolladas por los Estados miembros y elegibles para ser financiadas por el Fondo versan sobre los siguientes ámbitos: condiciones de acogida y procedimientos de asilo; integración de las personas refugiadas, apátridas, desplazadas o que sean objeto de protección; refuerzo de la capacidad de desarrollo, supervisión y evaluación de las políticas de asilo de los Estados miembros; traslado de nacionales de terceros Estados bajo protección internacional a un Estado miembro (reasantamiento) en el que se le conceda el estatuto de refugiado o un estatuto de derechos equivalente (de hecho, cada Estado miembro recibirá 4.000 euros por persona reasentada si ésta pertenece a alguna de estas categorías: menores no acompañados, mujeres y niños perteneciente a un grupo de riesgo, personas con necesidades médicas que sólo pueden ser atendidas con el reasantamiento).

Para cada uno de estos ámbitos se dispone, a título de ejemplo, un conjunto de acciones que serán consideradas elegibles que comprenden desde la construcción de infraestructuras hasta la prestación de diversos tipos de servicios. Así, ilustrativamente, se incluyen como actuaciones que pueden desarrollar los Estados miembros y ser financiadas por el Fondo las siguientes: la prestación de servicios de alojamiento, asistencia jurídica y lingüística, y el desarrollo de acciones educativas y formativas (en este sentido, se destacan las actividades dirigidas a la adaptación a la sociedad del Estado miembro desde una perspectiva sociocultural que incluya compartir los valores consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y las medidas destinadas a promover una participación duradera y sostenible en la vida civil y cultural y que fomenten el contacto y el diálogo con la so-

cialidad de acogida). También se prevé actuaciones elegibles para mejorar la recopilación de los datos, la evaluación de los procedimientos y las políticas de asilo o las relativas a la organización de viajes cuando se trate del reasentamiento de personas bajo protección internacional.

Además, el Fondo puede llegar a financiar hasta con el 10% de sus recursos disponibles a proyectos transnacionales o que acrediten un interés comunitario en materia de política de asilo y de personas bajo protección internacional que serían formulados a iniciativa de la Comisión. Para ello estas acciones deberían versar sobre aspectos concretos, como por ejemplo la cooperación comunitaria en la aplicación de la legislación comunitaria, la creación de redes de cooperación internacional, el apoyo de campañas transnacionales de sensibilización o el fomento de métodos e indicadores comunes que permitan medir la evolución de las políticas de asilo. Se incluye dentro de este apartado la posible financiación de los servicios de apoyo a los Estados miembros en caso de situaciones de emergencia que requieran una solución urgente.

## **LA INMIGRACIÓN IRREGULAR CONDUCE A LA DISMINUCIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES, AL INCREMENTO DE SU VULNERABILIDAD O A LA DEFRAUDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

Como hemos comentado, y a los efectos de determinar el marco de intervención del Fondo, la Comisión debe adoptar las orientaciones estratégicas que guíen a este instrumento. Éstas se adoptaron mediante la Decisión de la Comisión nº 2007/815, de 29 de noviembre de 2007 (DOUE L 326, de 12 de diciembre de 2007). En ella se dispone que las dos prioridades esenciales son la ejecución de los principios y medidas incluidas en el acervo comunitario en materia de asilo, y el desarrollo de herramientas y metodologías para mejorar la calidad de los procedimientos de examen de solicitudes de protección internacional y para consolidar las estructuras administrativas para intensificar

la cooperación con otros Estados miembros. En este sentido, los Estados miembros deberán incluir en sus programas plurianuales acciones destinadas al cumplimiento de estas dos prioridades. Con carácter opcional podrán incluir también acciones dirigidas a mejorar el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros. Se debe señalar también que, el 19 de diciembre de 2007, la Comisión adoptó su Decisión nº 2008/22 estableciendo las normas sobre la gestión administrativa y financiera, los sistemas de gestión y control de los Estados miembros y la elegibilidad de los proyectos cofinanciados por el Fondo (DOUE L 7, de 10 de enero de 2008).

### **EL CONSEJO EUROPEO DE JUNIO DE 2007 SUBRAYÓ LA IMPORTANCIA DE UNA COOPERACIÓN MÁS ESTRECHA CON LOS PAÍSES TERCEROS PARA LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS**

**c.** El Fondo europeo para la integración de nacionales de terceros países fue aprobado por la Decisión del Parlamento y del Consejo nº 2007/435, de 25 de junio de 2007 (DOUE L 168, de 28 de junio de 2007). La dotación financiera prevista consiste en un montante de 825 millones de euros para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. La distribución de esta cantidad se realiza atendiendo a los siguientes parámetros: cada Estado miembro recibe una dotación mínima de 500.000 euros al año. El resto de los recursos anuales se distribuye entre los Estados miembros: un 40% del volumen se asigna de acuerdo con la media del número total de nacionales de países terceros que residan legalmente en los Estados miembros, durante los tres años anteriores; y el 60% restante se distribuye de acuerdo con el número total de nacionales de países terceros que hayan obtenido una autorización, expedida por un Estado miembro para residir en su territorio durante los tres años anteriores.

Este Fondo tiene como finalidad principal “apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para hacer posible que

nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia y faciliten la integración de éstos en las sociedades europeas”. De una forma más específica, los objetivos se desglosan en los siguientes: facilitar la elaboración y aplicación de procedimientos de admisión que sean pertinentes y propicios al proceso de integración de nacionales de terceros países; desarrollar y aplicar el proceso de integración de nacionales de terceros países recién llegados a los Estados miembros; incrementar la capacidad de los Estados miembros de desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas y medidas de integración de los nacionales de terceros países; intercambiar información e intensificar la cooperación en los Estados miembros y entre ellos para desarrollar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas y medidas de integración de los nacionales de terceros países. Para cada una de estas finalidades se prevé un conjunto de acciones más específicas, en diversos ámbitos, de entre las cuales se destaca, a título ilustrativo, las siguientes: acentuar la coordinación, aplicación y supervisión de las estrategias nacionales de integración entre los diferentes niveles de la administración de los Estados miembros; reforzar la aceptación de la migración en las sociedades de acogida; formación de personal para mejorar las capacidades de la gestión de la diversidad y de la interculturalidad; establecimiento de programas y actividades dirigidos a introducir a los nacionales de terceros Estados en la sociedad de acogida; o la implantación de medidas destinadas a preparar al inmigrante antes del viaje al país de acogida.

Para acogerse a estas ayudas, los Estados miembros, según las orientaciones estratégicas adoptadas por la Comisión, elaboran unos programas nacionales durante el período de vigencia del Fondo. Estos programas deben incluir, entre otros aspectos, las necesidades de los estados en materia de integración indicando, y priorizando, los objetivos operativos para conseguir estas necesidades, la estrategia para alcanzar estos objetivos con las acciones diseñadas para dar contenido a esta estrategia; y su compatibilidad con otros instrumentos regionales, nacionales y comunitarios.



Se debe señalar también que el Fondo puede financiar hasta un 7% de sus recursos disponibles con acciones transnacionales o de interés comunitario que se proponen a iniciativa de la Comisión. Esencialmente las acciones propuestas deben versar sobre ámbitos que incidan en la cooperación entre los Estados miembros, desde la aplicación de la legislación comunitaria hasta la instauración de redes de cooperación transnacionales para estimular la innovación y la mejora de la calidad de las políticas de integración de los Estados miembros, o campañas transnacionales de sensibilización, incluyendo la realización de estudios y proyectos para establecer nuevas formas de cooperación comunitaria.

**d.** El Fondo de retorno se creó mediante la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo 575/2007, de 23 de mayo de 2007, para el período 2008-2013 (DOUE L 144, de 6 de junio de 2007). La dotación financiera asciende a 676 millones de euros durante el período que comprende desde el 1 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2013. La distribución de los recursos del Fondo atiende a los siguientes parámetros: cada miembro recibe una dotación de 300.000 euros anuales, que se elevan a 500.000 euros para los países que se han adherido a partir del 1 de mayo de 2004. El resto de los recursos disponibles se reparte del siguiente modo: el 50% de manera proporcional al número de nacionales de terceros países que no cumpla con las condiciones para entrar y permanecer en el territorio de un Estado miembro y sea acreedor de una decisión de retorno, y el 50% restante de manera proporcional al número total de nacionales de terceros países que haya efectivamente abandonado el territorio de los Estados miembros de forma voluntaria o forzada. En ambos casos, los datos sobre los que se basa la financiación se refieren a los tres años anteriores.

El objetivo general del Fondo es ayudar a los Estados miembros en la mejora de la gestión del retorno de los inmigrantes. De forma específica, se trata de introducir mejoras en la organización y gestión del retorno por los Estados miembros, en reforzar la cooperación entre los Estados miembros y el fomento de la aplicación eficaz y

uniforme de las normas comunes de retorno. En este sentido conviene precisar que el concepto de retorno es amplio y comprende esencialmente la vuelta voluntaria o forzada del nacional del país tercero a su país de origen, tránsito o a otro tercer país.

Asimismo, la Comisión ha adoptado las orientaciones estratégicas necesarias para establecer el marco de intervención del Fondo, y para fijar las prioridades comunitarias. En efecto, estas orientaciones fueron aprobadas mediante la Decisión de la Comisión 2007/837, de 30 de noviembre de 2007 (DOUE L 330, de 15 de diciembre de 2007). Así, en este acto se prevé que los programas plurianuales de los Estados miembros deben contener al menos tres de las cuatro prioridades siguientes: desarrollo de un enfoque estratégico de la gestión del retorno por parte de los Estados miembros; cooperación entre los Estados miembros en materia de gestión del retorno; adopción de herramientas innovadoras específicas nacionales e internacionales para la gestión del retorno; y, por último, favorecer la aplicación de las normas comunitarias y buenas prácticas en materia de gestión del retorno.

### **3. PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICA**

El programa de actuación política se centra especialmente en la ampliación de los estados que forman parte del espacio Schengen y en la continuación del diseño de la denominada política global europea de migración.

#### **La ampliación del espacio Schengen**

En el Acta relativa a las condiciones de Adhesión de 2003, se disponía que, en el momento de la adhesión a los nuevos Estados miembros, sólo les sería aplicables algunas de las disposiciones del acervo Schengen: las incluidas en el Anexo I del Acta de Adhesión (DOUE L 236, de 23 de septiembre de 2003, P. 50-52). Para el resto de los preceptos y actos del acervo Schengen no incluidos en el anexo, o en los actos que lo desarrollan, sólo serían aplicables los nuevos miembros cuando el Consejo lo decidiera, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, una

vez evaluado el cumplimiento de las condiciones necesarias para aplicar el acervo Schengen. Entre las disposiciones que no eran aplicables se encontraba el artículo 2 del Convenio de Aplicación de Schengen (CAS) que dispone que las fronteras interiores se puedan cruzar en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas.

El 6 de diciembre de 2007, el Consejo adoptó la Decisión 2007/81 por la que se aplica plenamente las disposiciones del acervo Schengen a la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia (DOUE L 323, de 8 de diciembre de 2007). Según esta Decisión, desde el 21 de diciembre de 2007 los controles en las fronteras terrestres y marítimas interiores entre estos países y el resto de Estados miembros se han eliminado, y a partir del 31 de marzo de 2008 la supresión de los controles comprende también las fronteras aéreas.

**EL CONSEJO DE LA UE CREÓ EN 2007 EL FONDO EUROPEO PARA LOS REFUGIADOS PARA FOMENTAR LOS ESFUERZOS REALIZADOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS PARA ACOGER A LOS REFUGIADOS Y DESPLAZADOS**

### **La continuación del diseño de la política global europea de migración**

En el Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2005 se manifestó la voluntad de diseñar una política global europea de migración. Este término comprendía, como se enunciaba en las conclusiones de dicho Consejo Europeo, “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”. Posteriormente, en su reunión del 14 y 15 de diciembre de 2006, el Consejo Europeo acordó un programa de acción que dota de contenido a la política

global europea de migración, y que incluye unas líneas de actuación para integrar y vincular más estrechamente las nociones de emigración y desarrollo en las políticas comunitarias y las acciones que estimulen el retorno y la repatriación de los emigrantes.

**a.** Esta orientación se inició con algunos países de África durante el año 2006, y se ha ampliado durante el año 2007 a los países limítrofes de la Unión Europea. En efecto, el 16 de mayo de 2007 la Comisión aprobó una Comunicación sobre la aplicación del Enfoque Global de la Migración a las regiones orientales y surorientales limítrofes con la Unión Europea.<sup>15</sup> En la práctica la Comunicación comprende esencialmente todos los países menos los africanos y americanos. En concreto, el contenido de este enfoque global se dirige esencialmente a los siguientes países: Turquía, los Balcanes occidentales (Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Kosovo); los países de Europa Oriental socios de la Política Europea de Vecindad (PEV) (Ucrania, Moldova y Bielarús) y el Cáucaso Meridional (Armenia, Azerbaidzhán y Georgia); y la Federación Rusa. Pero además, igualmente se debe prestar atención a determinados países terceros por la importancia que tienen en la rutas migratorias, con lo que la Comunicación también aborda acciones dirigidas a los países de Oriente Medio socios de la PEV (Siria, Jordania y Líbano), Irán e Irak; Asia Central (Kazajistán, Kirguizistán, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán); y los países asiáticos de origen de la inmigración como China, India, Pakistán, Afganistán, Bangladesh, Sri Lanka, Vietnam, Filipinas e Indonesia.

Para cada una de las regiones se recomienda la adopción de una serie de medidas en función de las condiciones políticas y económicas de cada Estado y de los problemas que representen respecto a los flujos migratorios. De entrada se ha previsto la adopción de medidas de urgencia para cada una de las regiones; así a título ilustrativo se

<sup>15</sup> Se trata de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones. Aplicación del “Planteamiento global sobre la migración” a las regiones orientales surorientales vecinas de la Unión Europea, en COM (2007) 247 final, de 16 de mayo de 2007.

anuncia las siguientes acciones: el incremento de la cooperación en el diseño y aplicación de operaciones conjuntas entre los estados participantes (que incluyen un conjunto de medidas que comprenden desde la mejora del intercambio de informaciones hasta la participación de FRONTEX en operaciones conjuntas con los países limítrofes); el refuerzo del diálogo y la cooperación con los países vecinos que abarca diferentes áreas: la migración regular, la cooperación al desarrollo, la protección de los refugiados y la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos.

**b.** El Consejo Europeo celebrado los días 21 y 22 de junio de 2007 subrayó la importancia de una cooperación más estrecha con los países terceros para la gestión de los flujos migratorios. Para ello recomendaba la puesta en práctica de asociaciones específicas con terceros países en materia de migración. Estas asociaciones están definidas por la Comisión en una Comunicación presentada el 16 de mayo de 2007.<sup>16</sup> Se trata de aplicar un conjunto de medidas para favorecer la movilidad de los nacionales de un tercer Estado en la Unión Europea una vez que el tercer país satisfaga determinados requisitos; entre éstos, y a título de ejemplo, la cooperación en materia de migración ilegal o en la adopción de mecanismos eficaces de readmisión de nacionales irregulares en los países de la Unión Europea. También se prevé contrapartidas por parte de la Unión Europea, entre ellas, la asunción de compromisos específicos para conceder mejores oportunidades para la migración legal de los nacionales del tercer país a la Unión Europea, o la concesión de asistencia para ayudar a los terceros países para desarrollar su capacidad para gestionar los flujos de migración legal, o la facilitación de procedimientos de expedición de visados para estancias de corta duración de los nacionales de terceros países.

También se contempla en la misma Comunicación la posibilidad de facilitar la denominada migración circular. Ésta

se define como “una forma de migración que se gestiona de una manera que hace posible cierto grado de movilidad legal entre dos países en uno y otro sentido”. Las dos formas de migración circular que se contemplan en la Comunicación son: i) los nacionales de terceros países establecidos en la Unión Europea (se refieren a los empresarios que trabajan en la Unión Europea y que desean iniciar una actividad en su país de origen, o en otro tercer país; o profesionales que deseen realizar parte de sus actividades en su país de origen) y ii) las personas que residen en un tercer país. Esta categoría incluye una pluralidad de situaciones variadas como, por ejemplo, nacionales de terceros países que deseen trabajar temporalmente en la Unión Europea o que pretendan estudiar, o realizar una investigación, en un Estado miembro para luego volver a su país de origen.

En todo caso, la Comisión propone la adopción de un conjunto de medidas para favorecer y garantizar la efectividad de la migración circular. Entre los incentivos propuestos merece destacarse el establecimiento del diálogo y la cooperación con terceros países y, especialmente, la posibilidad de celebrar acuerdos bilaterales entre los países de envío de emigrantes y los Estados miembros de la Unión Europea que estuvieran interesados. Cabe señalar que, según se indica en las conclusiones de la Presidencia al Consejo Europeo celebrado los días 13 y 14 de diciembre de 2007, ya se ha iniciado un diálogo con la finalidad de poner en marcha asociaciones piloto de movilidad con Cabo Verde y la República de Moldova.

---

<sup>16</sup> Se trata de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países, en COM (2007) 248 final, de 16 de mayo de 2007.

# LAS GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO DE LA LEY DE EXTRANJERÍA EN LA JURISPRUDENCIA (JULIO 2006-JUNIO 2007)

## **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. Introducción.
2. El internamiento preventivo en centros no penitenciarios.
  - El deber de motivación.
  - La proporcionalidad del internamiento.
  - Límite temporal.
3. La denegación de entrada y el retorno.
  - Principio de contradicción.
  - Asistencia letrada.
  - Motivación.
  - Suspensión cautelar de la orden de retorno.
4. La expulsión de territorio español.
  - Derecho a conocer la identidad del instructor.
  - Audiencia.
  - Comunicación de la incoación del expediente al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado.
  - Presunción de inocencia.
  - Asistencia letrada.
  - Asistencia de intérprete.
  - Non bis in idem.
  - Expulsión de menores.
  - Motivación.
  - Proporcionalidad.
  - Notificación.
  - La suspensión cautelar de la expulsión.
5. La devolución.

El presente estudio analiza la jurisprudencia dictada en el período comprendido entre julio de 2006 y junio de 2007 sobre las garantías que deben presidir los procedimientos en los que se restringe la libertad de cada persona para entrar y circular por el territorio nacional. Se atiende, sobre todo, al internamiento, la denegación de entrada y los procedimientos de expulsión y retorno.

## 1. INTRODUCCIÓN

Ante la imposibilidad de un análisis exhaustivo, hemos tratado de seleccionar una serie de problemas que aparecen de forma recurrente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (TSJ). En el caso del internamiento preventivo, es preciso acudir además a la jurisprudencia de las Audiencias Provinciales (AP).

Para su realización, y como documento base, hemos empleado los números 7 y 8 del Boletín Jurídico de Estudios y Jurisprudencia sobre Extranjería, Inmigración y Asilo, elaborado en el marco de un Convenio con el Ministerio de 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.

## 2. EL INTERNAMIENTO PREVENTIVO EN CENTROS NO PENITENCIARIOS

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante Ley de Extranjería o simplemente la Ley) prevé la posibilidad de acordar el internamiento como una medida cautelar para asegurar la eficacia de la resolución de expulsión 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 cautelarmente al juez, en tanto se tramita el expediente.<sup>3</sup> El órgano judicial actúa como «juez de garantías» y examina la apariencia de legalidad de la medida que solicita la Administración.

El hecho de que, en muchos casos, la orden de expulsión se ejecute antes de resolver el recurso de apelación contra el internamiento resta eficacia el control que lleva a cabo la Audiencia Provincial. El AAP de Madrid núm. 480/2006 de 8 de septiembre (Recurso núm. 417/2006) estimó el recurso al constatar que el interesado había acreditado tener domicilio fijo y claros indicios de arraigo. La estimación del recurso tuvo un alcance meramente declarativo por haberse procedido previamente a la expulsión del recurrente.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> El Boletín es coordinado por Pablo Santolaya y Javier García Roca y han participado en la elaboración de los números citados: Miguel Pérez Moneo, María Díaz Crego, Ignacio García Vitoria, Guillermo Escobar y Encarnación Carmona, todos ellos miembros del Grupo de Investigación de Extranjería, Inmigración y Asilo formalizado en la Universidad de Alcalá.

<sup>2</sup> Sobre la retirada de pasaporte, sólo hemos registrado una resolución durante el período estudiado. La STSJ Andalucía (Sevilla) de 3 de febrero de 2006 (recurso núm. 2215/2003) anula la retirada del pasaporte acordada por el instructor, por considerar que éste carecía de competencia (este caso es previo a la entrada en vigor de la LO 11/2003).

<sup>3</sup> La STS de 9 de enero de 2007 (recurso núm. 40/2005) respalda la ampliación de los sujetos a los que se atribuye la facultad de solicitar al juez el internamiento. Según el artículo 153.1 del RD 2393/2004, esta medida

## El deber de motivación

La medida de internamiento debe adoptarse mediante resolución judicial motivada, para garantizar el ejercicio del derecho de defensa y evitar que la medida tenga carácter arbitrario. La resolución judicial cumple con el requisito constitucional de la motivación cuando contiene las razones que el juzgador de instancia ha tenido en cuenta para adoptar el internamiento del recurrente.

La mayoría de las resoluciones consideran que se ha cumplido el requisito constitucional de la motivación.<sup>5</sup> Por el contrario, el AAP de Madrid núm. 431/2006 de 8 de septiembre (recurso núm. 377/2006) revocó el internamiento por motivación insuficiente porque el Juzgado de Instrucción se basó exclusivamente en la existencia de una decisión administrativa que decretaba la expulsión. El Auto no contenía ninguna referencia a la documentación aportada por la defensa relativa al arraigo del recurrente.

## La proporcionalidad del internamiento

La intervención judicial en el internamiento 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

puede ser solicitada no sólo por el instructor del expediente de expulsión, sino además por “el responsable de la unidad de extranjería del Cuerpo Nacional de Policía ante la que se presente el detenido” o por “la autoridad gubernativa que por sí misma o por sus agentes hubiera acordado dicha detención”.

<sup>4</sup> Son muchos los autos que declaran que el recurso ha quedado sin contenido como consecuencia de la expulsión del interesado. Véase, por ejemplo, el AAP Barcelona núm. 207/2007 de 5 de abril (recurso núm. 172/2007).

<sup>5</sup> Entre otros, los Autos de la AP Madrid núm. 275/2007 de 4 de mayo (recurso núm. 251/2007); núm. 435/2007 de 6 de junio (recurso núm. 318/2007); o el Auto de la AP Barcelona núm. 199/2007 de 23 de abril (recurso núm. 103/2007).

circunstancias hacen que exista un temor fundado a que la salida forzosa no pueda ser materialmente ejecutada. La retirada del pasaporte, la presentación periódica o la residencia forzosa no son medidas alternativas adecuadas para garantizar la localización de quienes no disponen si quiera de los medios mínimos para vivir o de documentación.<sup>6</sup>

Por el contrario, el internamiento es revocado cuando el recurrente acredita domicilio conocido y arraigo familiar, económico y social en nuestro país. Estas circunstancias aconsejan optar por medidas alternativas menos gravosas.<sup>7</sup>

### Límite temporal

Acerca de la importante cuestión de los límites temporales del internamiento, debemos hacer mención al AAP de Barcelona núm. 630/2006 de 21 de septiembre (recurso núm. 443/2006). El 18 de julio de 2006, la Subdelegación del Gobierno solicitó al Juzgado el cese del internamiento del actor con la intención de ejecutar la orden de expulsión. Sin embargo, la diligencia de expulsión no pudo llevarse a efecto, ya que el apelante se negó a colaborar con la Administración. Ante esta eventualidad, se solicitó de nuevo el internamiento el 25 de julio. El Juzgado accedió a dicha pretensión haciendo constar que la situación de privación de libertad del detenido no podía prolongarse más allá del 18 de agosto (el tiempo que restaba hasta cumplirse el período máximo de cuarenta días legalmente previsto).

La AP revoca el segundo Auto porque la prórroga del internamiento no se encuentra prevista en la Ley de Extranjería. Al contrario, el artículo 62.2 de dicha Ley dispone expresamente que en ningún caso puede acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente.

<sup>6</sup> Véanse en este sentido, entre otros muchos, el Auto de la AP de Santa Cruz de Tenerife de 1 de diciembre de 2006 (recurso núm. 1171/2006); el Auto de la AP de Barcelona de 14 de febrero de 2007 (recurso núm. 466/2006); o el Auto de la AP de Madrid de 28 de junio de 2007 (recurso núm. 342/2007).

<sup>7</sup> AAP de Las Palmas núm. 555/2006 de 21 de julio (recurso núm. 377/2006).

<sup>8</sup> STSJ de Andalucía (Sevilla) de 19 de septiembre de 2006 (recurso núm. 1644/2001).

## 3. 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. El procedimiento de retorno no es aplicable a las personas que son interceptadas tras desembarcar ilegalmente en nuestro país.<sup>9</sup>

### EL QUE LA ORDEN DE EXPULSIÓN SE EJECUTE ANTES DE RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA EL INTERNAMIENTO RESTA EFICACIA AL CONTROL QUE LLEVA A CABO LA AUDIENCIA PROVINCIAL

#### Principio de contradicción

Como ya señalamos en *La inmigración en España en 2006* (en adelante Anuario 2006), destacan los problemas que plantea la falta de traslado al interesado de la propuesta de resolución. El TS reitera, siguiendo su anterior jurisprudencia, que esta omisión sólo es causa de anulación de la orden de retorno cuando origine indefensión por contener datos nuevos que sean relevantes para la resolución final.<sup>9</sup> Por el contrario, se considera innecesario el traslado cuando contenga exclusivamente los hechos y las manifestaciones de las que el interesado tuvo conocimiento previamente en presencia de su abogado.<sup>10</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.

<sup>9</sup> La STS de 22 de febrero (recurso núm. 6459/2002) ordena la retroacción de actuaciones en el expediente administrativo a fin de que se cumpla el trámite omitido.

<sup>10</sup> Véase la STS de 4 de diciembre de 2006 (recurso núm. 8525/2002) y la STSJ de Madrid de 14 de junio (recurso núm. 804/2003).

La STS de 10 de enero de 2007 (recurso núm. 39/2005) enjuicia la legalidad del artículo 13 del RD2393/2004 de 30 de diciembre. Este precepto establece que la denegación de entrada en el territorio español se realizará con información del “derecho a la asistencia letrada, que podrá ser de oficio en el caso de que el interesado carezca de recursos económicos suficientes y, en su caso, de intérprete, que comenzará en el momento de efectuarse el control en el puesto fronterizo”. La asociación recurrente sostenía que el reglamento eludía “el derecho efectivo a la asistencia letrada expresamente exigido por la Ley, situándolo como un mero derecho a ser informado de que se tiene ese derecho”. Según el recurrente, se crea la carga en el extranjero de solicitar la asistencia en un servicio de orientación jurídica o ante un Colegio de Abogados. La asistencia jurídica deviene imposible dado que las personas cuya entrada es denegada se encuentran privadas de libertad deambulatoria. El TS considera que no es ésta la interpretación que necesariamente se desprende del reglamento. El artículo 13 dispone que los afectados hayan de ser informados de que poseen el derecho a la asistencia jurídica, “lo que supone por sí el derecho a reclamarlos y utilizarlos”. Los textos son lo suficientemente explícitos y clarificadores para favorecer la efectividad de esta garantía procedimental.

## EL TS PRECISA QUE SI SE QUIERE FUNDAR LA EXPULSIÓN (EN LUGAR DE LA MULTA) EN ACTUACIONES POLICIALES, LA ADMINISTRACIÓN TIENE LA OBLIGACIÓN DE AVERIGUAR CUÁL FUE SU RESULTADO

### Motivación

La resolución que deniegue la entrada deberá ser motivada. Este requisito corresponde a la necesidad de que se exterioricen las razones por las que se llega a la decisión

<sup>11</sup> En este sentido, entre otras muchas, la STSJ de Andalucía de 27 de julio de 2006 (recurso núm. 2828/2003); las SSTSJ de Madrid de 20 de julio (recurso núm. 1072/2002), de 3 de octubre (recurso núm. 2832/2003) y de 19 de octubre (recurso núm. 2081/2002); y las SSTSJ de Cataluña de 11 de diciembre (recurso núm. 56/2006) y de 14 de diciembre (recurso núm. 93/2006).

administrativa para el debido conocimiento de los interesados y para la posterior defensa de sus derechos. Se otorga así racionalidad a la actividad administrativa, facilitando la fiscalización del acto por parte de los tribunales.

Para ser causa de anulación, 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. Se admite que la Administración realice una sucinta referencia de los hechos y de los fundamentos jurídicos siempre que el interesado pueda conocer las razones determinantes de la denegación de ingreso.<sup>11</sup>

Se plantea un problema relacionado con la motivación en el caso de la denegación de entrada a personas que manifiestan que el motivo del viaje es hacer turismo. El TS sigue su anterior jurisprudencia (STS de 1 de abril de 2005, recurso 1016/2002) y declara que para una estancia turística que no exceda de tres meses sólo puede exigirse la presentación de documentos que acrediten una programación exhaustiva de los lugares sucesivos que se van a visitar y del hospedaje cuando: a) haya datos o circunstancias que levanten la sospecha de que el objeto o las condiciones de la estancia declarados no se corresponden con la realidad. La resolución que deniegue la entrada en territorio nacional debe expresar un razonamiento que haga lógica la sospecha partiendo de datos o circunstancias determinados; b) por su naturaleza o por su singularidad, sea usual que el viajero esté en posesión de documentos que justifiquen aquel objeto y/o aquellas condiciones.

El TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) continúa estimando recursos de casación contra sentencias del TSJ de Madrid en las que se niega el derecho de los recurrentes a franquear la frontera y entrar en el territorio nacional. El motivo que se esgrime es que la resolución

<sup>12</sup> Cfr. las SSTS de 29 de septiembre (recurso núm. 5260/2003) y de 14 de diciembre de 2006 (recurso núm. 3117/2003). En el mismo sentido, las SSTS de 27 de abril (recurso núm. 8866/2003), de 24 de mayo (recurso núm. 562/2004) y de 28 de junio de 2007 (recurso núm. 24/2004).



que deniega la entrada no expresa un razonamiento que, partiendo de datos o circunstancias determinados, justifique por qué se sospecha que el viaje no responde a una finalidad turística. Según el TS, la ausencia de reserva hotelera y de programación de los lugares que se quiere visitar no es, por sí sola, razón suficiente para sospechar que la entrada no responde a una finalidad turística.<sup>12</sup> Por el contrario, el TS considera válida la denegación de entrada cuando la motivación de la resolución refleja la existencia de circunstancias que restan credibilidad a las condiciones de la estancia, como incoherencias y contradicciones.<sup>13</sup>

### **Suspensión cautelar de la orden de retorno**

El TS rechaza que la obligación de recurrir por 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>14</sup>

La STSJ Madrid de 15 de junio (recurso núm. 182/2007) –siguiendo a la STS de 28 de febrero de 2006 (comentada en Anuario 2006)– advierte de que, si el extranjero interpone recurso de alzada y solicita que se suspenda la eficacia de la denegación de entrada, la Administración no podrá llevar a cabo el retorno hasta que haya resuelto previamente sobre la suspensión interesada.

## **4. LA EXPULSIÓN DEL TERRITORIO ESPAÑOL**

En el marco de la Ley de Extranjería, la expulsión se configura como una verdadera sanción administrativa. Se suele

---

<sup>13</sup> Cfr. las SSTS de 16 de octubre (recursos núms. 7005/2003 y 7215/2003), de 17 de noviembre (recurso núm. 4109/2003), de 14 de diciembre (recurso núm. 5648/2003) y de 22 de diciembre de 2006 (recurso núm. 7714/2003). En el mismo sentido, las SSTS de STS de 15 de febrero (recurso núm. 9239/2003), de 28 de febrero (recursos núms. 7946/2003 y 10029/2003), de 27 de abril (recurso núm. 10194/2003), de 21 de junio (recurso núm. 153/2004) y de 28 de junio de 2007 (recurso núms. 9762/2003 y 10009/2003).

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.

### **Derecho a conocer la identidad del instructor**

La identificación del instructor en el acuerdo de iniciación del expediente de expulsión sólo 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 identificarlo en términos suficientes para saber de la existencia de alguna relación entre ambos que pudiese afectar a su parcialidad.<sup>15</sup>

### **Audiencia**

La STS de 14 de diciembre de 2006 (recurso núm. 6529/2003) considera que se han infringido los derechos de defensa y audiencia. Dicha infracción se produce porque tras ser notificado el acuerdo de incoación del expediente sancionador, la letrada de la defensa presentó en tiempo hábil un escrito de alegaciones de descargo y proposición de prueba. Sin embargo, la Administración continuó la tramitación del procedimiento y formuló una propuesta de resolución de expulsión, en la que se indicaba expresamente que «en

---

<sup>14</sup> Cfr. las SSTS de 4 de diciembre de 2006 (recurso núm. 8525/2002), de 26 de enero (recurso núm. 1841/2003), de 25 de abril (recursos núms. 5170/2003 y 634/2004) y de 27 de abril de 2007 (recursos núms. 655/2004, 1360/2004, 2036/2004 y 2250/2004). Siguen en este punto a la STS de 3 de febrero de 2006 (recurso de Casación núm. 5259/2002), comentada en el Anuario 2006.

<sup>15</sup> Cfr. las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 14 de julio de 2006 (recurso núm. 151/2006) y de 18 de enero de 2007 (recurso núm. 334/2006). En el mismo sentido, las STSJ de Asturias de 29 de diciembre de 2006 (recurso núm. 231/2006) y de 30 abril de 2007 (recurso núm. 19/2007).

el procedimiento no figuran ni han sido tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones que las investigadas de oficio. El interesado no ha presentado alegaciones».

La sentencia estima además que se ha producido indefensión por el hecho de que la propuesta de resolución se notificó a la propia interesada en el centro de internamiento de extranjeros donde se hallaba y no a la letrada que la defendía en el expediente, pese a que la Administración conocía su dirección. El TS razona que el internamiento y el desconocimiento del idioma son circunstancias que dificultaban que la interesada comprendiera lo que se le notificaba y actuara en consecuencia a la hora de defender eficazmente sus intereses.

La STSJ de Castilla-La Mancha de 18 de septiembre de 2006 (recurso núm. 151/2005) anula el acuerdo de expulsión por haberse resuelto el recurso de reposición interpuesto sin tener en cuenta la diversa documentación aportada por el interesado. La sentencia es interesante, en primer lugar, porque señala que el derecho de defensa incluye la facultad de presentar alegaciones en las distintas fases del procedimiento y no sólo dentro del plazo de 48 horas previsto en el artículo 63.2 de la Ley de Extranjería. La interposición del recurso de reposición contra el acuerdo de expulsión constituye una nueva oportunidad para el interesado de demostrar los hechos en que se sustenta su pretensión.

El TSJ se centra en estudiar si la falta de audiencia en la tramitación del recurso administrativo debe conllevar la nulidad de la expulsión o, como sostiene el Juzgado de Instancia, tan sólo la retroacción de las actuaciones en el momento posterior a la presentación del escrito de reposición. El TSJ opta por declarar la nulidad del procedimiento de expulsión por cuanto la documentación aportada por el interesado afecta a su derecho de permanencia en territo-

rio español donde reside con su madre, que se halla en posesión de permiso de trabajo y de residencia. La sentencia señala que “el acto administrativo de la expulsión está viciado de raíz ya que no se puede decidir válidamente sobre el procedimiento sancionador sin valorar adecuadamente sobre la documentación presentada cuya omisión afecta negativamente al derecho de defensa que le asiste”. Además de declarar la nulidad del procedimiento sancionador, el TSJ reconoce el derecho del recurrente a retornar a España a costa del Estado español. La sentencia concede asimismo una indemnización de 12.000 euros más los intereses legales en concepto de daños morales.

Como ya destacamos en el Anuario 2006, a menudo surgen dudas respecto de la notificación de la propuesta de resolución. El artículo 63.2 de la Ley de Extranjería posibilita que el acuerdo de iniciación del procedimiento de expulsión pueda convertirse directamente en propuesta de resolución. Esta posibilidad se da en dos casos: a) cuando el interesado, o su representante, no efectúa alegaciones sobre el contenido de la propuesta; y b) cuando éstas no son admitidas, de forma motivada, por improcedentes o innecesarias. En estas condiciones, la propuesta de resolución no se notifica al inculpado, ni se concede un nuevo trámite de audiencia, sino que el expediente se remite a la autoridad competente para resolver.

La jurisprudencia ha aceptado que no sea preceptiva cuando el interesado no formula alegaciones sobre el boletín de denuncia que inicia el procedimiento. También cuando habiéndolas formulado, no se tengan en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.<sup>16</sup>

Por el contrario, la Administración debe notificarla cuando se introduzcan nuevos hechos respecto del acuerdo de iniciación que agraven la sanción de entrada en territorio nacional.<sup>17</sup> También cuando el interesado no hubiera reci-

<sup>16</sup> Véanse las SSTSJ de Madrid de 20 de julio de 2006 (recurso núm. 925/2004), de 6 de septiembre de 2006 (recurso núm. 149/2005) y de 30 de marzo de 2007 (recurso núm. 590/2006). En el mismo sentido, las SSTSJ de Murcia de 28 de mayo (recurso núm. 172/2006), de 8 de junio (recurso núm. 82/2006) y de 25 de junio de 2007 (recurso núm. 41/2006).

<sup>17</sup> STS de 28 de febrero de 2007 (recurso núm. 10412/2003). En el mismo sentido, la STSJ de Madrid de 16 de octubre de 2006 (recurso núm. 950/2002).

do respuesta por parte del instructor acerca de las alegaciones presentadas y las pruebas propuestas con ocasión de la incoación del expediente sancionador.<sup>18</sup>

### **Comunicación de la incoación del expediente al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado**

Según el artículo 62.4 de la Ley de Extranjería, “la incoación del expediente, las medidas cautelares de detención e internamiento y la resolución final del expediente de expulsión del extranjero serán comunicadas al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado de su país”. La STS de 9 de febrero de 2007 (recurso núm. 9833/2003) señala que esta obligación de comunicación es de aplicación al caso porque: a) se inició un procedimiento de expulsión contra el interesado, b) se propuso al juez de instrucción su ingreso en centro de internamiento durante la tramitación del expediente y c) consta en la diligencia de información de derechos al detenido que este pidió expresamente que se comunicara la detención al consulado de Angola.

Aunque obran en el expediente las diligencias de comunicación de iniciación del expediente al Consulado General de Angola y al Ministerio de Asuntos Exteriores, no hay constancia de la recepción por sus destinatarios. A la hora de valorar la trascendencia de esta omisión, el TS tiene en cuenta que el hecho de que el interesado estuviera indocumentado fue relevante para la opción por la sanción de expulsión en vez de la de multa. El TS afirma que resulta esencial la intervención del consulado para cerciorarse sobre la identidad y nacionalidad del interesado y sus circunstancias personales. Al no comunicarse al mismo la existencia del expediente de expulsión, se produjo una disminución de garantías que derivó en una real y efectiva indefensión, con trascendencia invalidante. Se decreta la reposición de actuaciones para llevar a cabo el trámite omitido.

<sup>18</sup> Cfr. la STSJ de Canarias de 15 de diciembre de 2006 (recurso núm. 1860/2003); las SSTSJ de Asturias de 16 de noviembre de 2006 (recurso núm. 172/2006) y de 29 de diciembre de 2006 (recurso núm. 199/2006); las SSTSJ de Madrid de 9 de enero de 2007 (recursos núms. 376/2003 y 643/2003); y la STSJ del País Vasco de 16 de abril de 2007 (recurso núm. 1248/2006).

### **Presunción de inocencia**

La novedosa e importante STS de 29 de septiembre de 2006 (recurso núm. 5450/2003) abre un interesante debate sobre los supuestos en los que se legitima la expulsión como consecuencia de detenciones relacionadas con la comisión de hechos delictivos. El TS precisa que si se quiere fundar la expulsión (en lugar de la multa) en actuaciones policiales, la Administración tiene la obligación de averiguar cuál fue su resultado y dejar constancia de ello en el expediente administrativo. En el caso de autos, constan varias detenciones por robo y hurto en el archivo informático de la Dirección General de la Policía. Pero no existe en el expediente de expulsión ningún otro dato sobre la suerte que corrieron esas actuaciones policiales. Como es posible que los antecedentes policiales no hayan desembocado en actuaciones judiciales o que éstas hayan terminado sin ninguna condena, no pueden ser tenidos en cuenta como justificación de la elección de la expulsión.<sup>19</sup>

**LA EXPULSIÓN EN EL CASO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 53.A) DE LA LEY SE CONSIDERA DESPROPORCIONADA CUANDO LA SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL PERJUDICA GRAVEMENTE LA VIDA PERSONAL Y FAMILIAR DEL RECORRENTE**

### **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.

<sup>19</sup> En el mismo sentido, las SSTS de 25 de enero (recurso núm. 9210/2003), de 31 de enero (recurso núm. 9444/2003), de 9 de febrero (recurso núm. 5408/2003), de 22 de febrero (recursos núms. 9543/2003 y 9560/2003), de 28 de febrero (recurso núm. 10260/2003), de 12 de abril (recurso núm. 811/2004), de 20 de abril (recurso núm. 9695/2003) y de 27 de abril de 2007 (recurso núm. 9812/2003).

La STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 14 de febrero (recurso núm. 415/2006) rechaza la existencia de una presunta vulneración del artículo 24 CE. El recurrente alegaba la ausencia de letrado en la notificación del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador. El Tribunal considera que no se produjo indefensión, porque el recurrente formuló alegaciones contra dicho acuerdo asistido por letrado. Posteriormente se dictó propuesta de resolución que fue notificada al letrado, quien formuló de nuevo alegaciones. El TSJ concluye que no existe vulneración del derecho de defensa pues el apelante ha tenido oportunidad de formular alegaciones y las ha realizado con la asistencia del letrado.

**LA FALTA DE INTÉRPRETE PONE EN ENTREDICHO LA VALIDEZ DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CUANDO TIENE TRASCENDENCIA CONCRETA Y REAL SOBRE LAS POSIBILIDADES DE DEFENSA**

### Asistencia de intérprete

El derecho a la asistencia de intérprete se reconoce en el párrafo segundo del artículo 22.1 de la Ley. No forma parte de su contenido esencial que la traducción se lleve a cabo de manera directa a la lengua materna de la persona, tan sólo se exige que la información se proporcione a la persona acusada en una lengua que comprenda. Así, por ejemplo, la STSJ de Canarias (Las Palmas) de 23 de mayo (Recurso de Apelación núm. 279/2006) niega que la resolución de expulsión sea nula por falta de intérprete. Se alegaba que la errónea identificación de la nacionalidad del recurrente (no era de Ghana sino de Costa de Marfil) produjo una situación de inasistencia que impidió que fuese efectivamente informado de la posibilidad de formular alegaciones y proponer pruebas así como de las consecuencias del procedimiento abierto, lo que afectó su derecho de defensa. Consta en el

<sup>20</sup> Cfr. la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 31 de octubre de 2006 (recurso núm. 368/2006).

procedimiento la información de derechos al detenido en idioma francés, “sin que aparezca un solo motivo o razón para intuir que la garantía relativa a la asistencia de intérprete no fue efectiva por desconocimiento del idioma”.

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, porque ésta 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.<sup>20</sup>

Por el contrario, la ausencia de letrado contribuye a apreciar que ha existido indefensión. Así ocurre en la STSJ de Castilla-La Mancha de 24 de julio de 2006, (recurso núm. 86/2005), que anula la expulsión por carecer de intérprete en la diligencia de información de derechos. Aunque en dicha diligencia se hace constar que la interesada renuncia al intérprete, la recurrente alega que precisamente no entendió el sentido de la actuación. No hay pruebas de que la interesada conozca el castellano lo suficiente como para ejercer debidamente su defensa, y no consta la intervención de letrado, lo que hubiera sido garantía suficiente para impedir la firma de algo que no entiende.

### Non bis in idem

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 TS ha afirmado de forma reiterada que sí, porque el proceso penal y la expulsión protegen diferentes bienes jurídicos.<sup>21</sup> El único

<sup>21</sup> Cfr. la STSJ de Asturias de 9 de octubre de 2006 (recurso núm. 1124/2003); la STSJ de País Vasco de 28 de diciembre de 2006 (recurso núm. 342/2003); la STSJ de Andalucía (Málaga) de 23 de febrero de 2007 (recurso núm. 1833/2002); y la STSJ de la Comunidad Valenciana de 29 de mayo de 2007 (recurso núm. 1105/2005).

límite es que la Administración no pueda pronunciarse hasta que lo haya hecho la Jurisdicción.<sup>22</sup>

### Expulsión de menores

Los menores no acompañados sólo pueden ser objeto de la medida de repatriación prevista en el artículo 35 de la Ley de Extranjería. Según este artículo, 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.

En relación con la repatriación de menores no acompañados cabe reseñar la STSJ de Andalucía (Málaga) de 26 de enero de 2007 (recurso núm. 855/2002), que declara la nulidad de la repatriación por falta de intervención del Ministerio Fiscal. Redunda en la misma consecuencia la completa omisión de las necesarias gestiones para localizar a la familia del menor o contactar con los servicios de protección de menores en su país de origen. El TSJ concluye que no se ha comprobado que se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor, o para la adecuada tutela del mismo por los servicios de protección de menores de su país de origen. Se señala que no es bastante a tal efecto la mera indicación de datos sobre domicilio y filiación del menor.<sup>23</sup>

La STSJ de Andalucía (Málaga) de 26 de enero de 2007 (recurso núm. 437/2002) sigue la misma línea, aunque presenta dos elementos adicionales: a) a los defectos antes señalados se une otro más: el menor no fue oído en el procedimiento de repatriación; y b) el TSJ subraya que el hecho de que el menor fuera objeto de un procedimiento anterior que acabó en repatriación no permite prescindir de practicar de nuevo los trámites oportunos (solicitud previa de la Administración que tenía la tutela, informe policial

<sup>22</sup> STS de 9 de febrero de 2007 (recurso 553/2002).

<sup>23</sup> Con el mismo contenido, véanse también las SSTSJ de Andalucía (Málaga) de 26 de enero (recursos núms. 285/2002, 287/2002) y de 30 de marzo de 2007 (recurso núm. 858/2002).

sobre antecedentes, Auto de autorización del Juzgado de Menores). Cuando el menor entra de nuevo en Melilla, provoca una nueva situación de acogimiento haciendo imprescindible una nueva resolución de repatriación.

### Motivación

La falta de motivación es uno de los argumentos que más frecuentemente se esgrimen frente a la orden de expulsión. 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 para posibilitar la defensa del interesado y el control jurisdiccional.<sup>24</sup>

El TS destaca la obligación de justificar la necesidad de la expulsión. Sostiene que la multa es la “sanción principal” en el caso de la infracción del artículo 53.a) de la Ley. El hecho de encontrarse en España desde hace más de tres meses en situación irregular está castigado –en primer lugar– con la sanción de multa. La expulsión, en cuanto sanción más grave y secundaria, requiere una motivación específica, distinta o complementaria de la pura permanencia ilegal. Según el artículo 55.3 (que alude a la graduación de las sanciones y resulta aplicable también entre multa y expulsión), la Administración ha de explicar, si impone la expulsión, cuáles son las razones de proporcionalidad que concurren para la expulsión y prohibición de entrada, al ser más grave que la multa.

En la práctica, el TS combina dos argumentos en cuanto al deber de motivar la elección entre la multa y la expulsión:

**a.** Cuando la causa de expulsión es, pura y simplemente, la permanencia ilegal, sin otros hechos negativos, es claro que la Administración habrá de motivar de forma expresa

<sup>24</sup> Cfr., entre otras muchas resoluciones, la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 25 de julio de 2006 (recurso núm. 984/2003); la STSJ de Cataluña de 18 de septiembre de 2006 (recurso núm. 474/2005); la STSJ de la Comunidad Valenciana de 31 de octubre de 2006 (recurso núm. 1219/2005); la STSJ del País Vasco de 28 de diciembre de 2006 (recurso núm. 342/2003); y las SSTSJ de Madrid de 19 de septiembre (recurso núm. 742/2003), de 19 de octubre (recurso núm. 988/2003), de 20 de octubre (recurso núm. 88/2006) y de 26 de octubre de 2006 (recurso núm. 751/2003).

por qué acude a la sanción de expulsión, ya que la permanencia ilegal, en principio, se sanciona con multa.<sup>25</sup>

**b.** En los supuestos en que en el expediente administrativo consten, además de la permanencia ilegal, otros datos negativos sobre la conducta del interesado o sus circunstancias, y esos datos sean de tal entidad que, unidos a la permanencia ilegal, justifiquen la expulsión, no dejará ésta de estar motivada porque no se haga mención de ellos en la propia resolución sancionadora. Dicho de otra manera, no se exige que la motivación sobre la necesidad de la expulsión conste en la resolución misma, siendo posible también apreciar las circunstancias jurídicas o fácticas que se reflejan en el expediente administrativo (en especial, carecer de documentación).<sup>26</sup>

La jurisprudencia del TS ha sido asumida de forma progresiva por todos los TSJ, a pesar de las reticencias iniciales. Son minoría los TSJ que se siguen pronunciado en contra de la caracterización de la expulsión como una sanción más grave y secundaria respecto de la multa. Entre las sentencias que no exigen una motivación más intensa para la expulsión, podemos citar la STSJ de Cataluña de 2 de marzo de 2007 (recurso núm. 16/2005), que afirma que la expulsión está configurada legalmente como una facultad discrecional de la Administración. La Administración puede legítimamente imponer esta sanción en los supuestos de estancias carentes de habilitación legal, ya que está prevista legalmente.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Cfr. las SSTs de 18 de enero (recursos núms. 8602/2003 y 8735/2003), de 25 de enero (recursos núms. 7986/2003 y 9447/2003), de 9 de febrero (recurso núm. 9591/2003), de 28 de febrero (recurso núm. 9886/2003), de 9 de marzo (recurso núm. 9887/2003), de 29 de marzo (recurso núm. 441/2004) y de 19 de abril de 2007 (recurso núm. 10394/2003).

<sup>26</sup> Cfr. las SSTs de 28 de febrero (recurso núm. 8772/2003), de 12 de abril (recursos núms. 771/2004, 784/2004 y 1049/2004) y de 20 de abril de 2007 (recurso núm. 9484/2003).

<sup>27</sup> La sentencia tiene un voto particular, que formula el magistrado Emilio Berlanga Ribelles, donde se defiende que la Administración ha de especificar cuáles son las razones jurídicas y de hecho que concurren para la imposición de la sanción más grave. En el mismo sentido, la STSJ de Cataluña de 2 de marzo de 2007 (recurso núm. 121/2004).

También otros TSJ dictan algunas sentencias en las que no se exige una motivación específica en relación con la proporcionalidad de la expulsión. Véanse las SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 23 de mayo (recurso núm. 1476/2005), de 4 de junio (recurso núm. 488/2006) y de 20 de junio de 2007 (recurso núm. 36/2006); y la STSJ de Extremadura de 31 de mayo de 2007 (recurso núm. 92/2007).

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>28</sup>

### Proporcionalidad

La imposición de la expulsión está supeditada al principio de proporcionalidad. Para valorarla se tiene en cuenta el grado de culpabilidad del infractor y, en su caso, el daño producido o el riesgo derivado de la infracción y su trascendencia.<sup>29</sup>

Los órganos jurisdiccionales declaran proporcionada la expulsión, como regla general, 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 constituye 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>30</sup>

Asimismo, se aprecia un mayor grado de antijuridicidad, que justifica la expulsión, en la conducta de quien falsea

<sup>28</sup> Cfr., entre otras muchas, la STSJ de Cataluña de 24 de julio (recurso núm. 181/2005); la STSJ de Baleares de 18 de julio (recurso núm. 48/2004); la STSJ de Asturias de 21 de julio (recurso núm. 748/2003); la STSJ de Castilla-La Mancha de 24 de julio (recurso núm. 69/2005); las SSTSJ de Madrid de 12 de septiembre (recurso núm. 1501/2002) y de 14 de diciembre de 2006 (recurso núm. 209/2005).

<sup>29</sup> Cfr. la STSJ de Madrid de 20 de julio de 2006 (recurso núm. 880/2002); y la STSJ del País Vasco de 7 de noviembre de 2006 (recurso núm. 1462/2003).

<sup>30</sup> Cfr., entre otras muchas, las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 11 de julio (recurso núm. 1244/2003), de 13 de julio (recursos núms. 222/2006 y 259/2006) y de 21 de julio de 2006 (recurso núm. 141/2006).

su identidad con ánimo de ocultar su verdadera filiación utilizando –por ejemplo– un pasaporte ajeno.<sup>31</sup>

La expulsión por el motivo previsto en el artículo 53 a) de la Ley de Extranjería también se considera proporcionada en el caso de que el interesado haya sido condenado por la comisión de algún delito.<sup>32</sup>

Por el contrario, la expulsión en el caso previsto en el artículo 53.a) de la Ley se considera desproporcionada –de forma reiterada– cuando la salida del territorio nacional perjudica gravemente la vida personal y familiar del recurrente como consecuencia de su arraigo social y familiar en España.

La STSJ de la Comunidad Valenciana de 31 de octubre de 2006 (recurso núm. 1219/2005) teoriza sobre el término “arraigo”, del que afirma que es un concepto jurídico indeterminado que debe ser precisado en el momento de la aplicación de la norma. Destaca la definición normativa de este concepto que contiene el artículo 41.2 del RD 864/2001, en el que se identifica con “la incorporación real al mercado de trabajo y los vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles”. La sentencia cita diferentes acepciones de arraigo que recoge el DRAE: “echar o criar raíces” y “establecerse de asiento en un lugar, adquiriendo en él bienes, granjerías, parentesco u otras conexiones”. El TSJ alude en último lugar a que el TS ha considerado para apreciar su existencia “los vínculos con el lugar en que se reside, ya sean de tipo económico, social o familiar”. La sentencia finalmente señala que es posible distinguir dentro de cualquier concepto jurídico indeterminado entre una «zona de certeza» configurada con datos seguros, una «zona intermedia o de incertidumbre» más o menos imprecisa, y una «zona de certeza negativa», segura por su lado en cuanto a la exclusión del concepto.

<sup>31</sup> Cfr., entre otras muchas, las SSTSJ del País Vasco de 13 de octubre (recurso núm. 456/2006), de 30 de noviembre (recurso núm. 1054/2006) y de 26 de diciembre de 2006 (recurso núm. 328/2006).

<sup>32</sup> Véanse, entre otras muchas, la STSJ de Castilla y León (Burgos) de 13 de julio (recurso núm. 184/2006); las SSTSJ de Castilla y León (Valladolid) de 31 de julio (recurso núm. 75/2006) y de 31 de octubre (recurso núm. 330/2006); la STSJ de Cantabria de 20 de septiembre (recurso núm. 89/2006); la STSJ de Castilla-La Mancha de 24 de julio (recurso núm. 130/2005); la STSJ de La Rioja de 19 de diciembre (recurso núm. 219/2006).

Fuera de los raros casos en los que los Tribunales tratan de formular definiciones de alcance general, la apreciación de la existencia de arraigo resulta eminentemente casuística. La generalidad de los casos de arraigo familiar está basada en la convivencia estable con una pareja que reside legalmente y en el cuidado de hijos menores de nacionalidad española.<sup>33</sup> Por otra parte, se ha advertido de 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>34</sup> Algunas sentencias tienen en cuenta que el actor vive en compañía de sus padres o 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>35</sup>

**LA JURISPRUDENCIA DEL TS HA SIDO ASUMIDA PROGRESIVAMENTE POR TODOS LOS TSJ. SON MINORÍA LOS TSJ QUE SE PRONUNCIAN EN CONTRA DE LA EXPULSIÓN COMO UNA SANCIÓN MÁS GRAVE Y SECUNDARIA RESPECTO DE LA MULTA**

Un último aspecto que hay que tener en cuenta es que no procede imponer la expulsión cuando concurren razones humanitarias. La STSJ de Andalucía (Málaga) de 30 de marzo de 2007 (recurso núm. 2148/2003) precisa que las

<sup>33</sup> Véanse, entre otras, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 21 de julio de 2006 (recurso núm. 110/2006); las SSTSJ Castilla-La Mancha de 17 de julio (recurso núm. 101/2005) y de 22 de septiembre de 2006 (recurso núm. 156/2005); la STSJ de Madrid de 12 de abril de 2007 (recurso núm. 544/2003); la STSJ de Baleares de 25 de abril de 2007 (recurso núm. 47/2007); la STSJ de Madrid de 12 de abril de 2007 (recurso núm. 544/2003); y las SSTSJ de Cataluña de 11 de diciembre de 2006 (recurso núm. 1166/2003) y de 18 de enero de 2007 (recurso núm. 21/2006). Por el contrario, la STSJ Canarias (Las Palmas) de 20 de septiembre (recurso núm. 1795/2003) señala que el hecho de que la recurrente sea madre de una hija nacida en España no impide la expulsión si la hija no tiene la nacionalidad española.

<sup>34</sup> Cfr. STSJ de La Rioja de 16 de mayo de 2007 (recurso núm. 85/2007).

<sup>35</sup> Cfr. la STSJ de la Comunidad Valenciana de 4 de junio de 2007 (recurso núm. 1376/2005); la STSJ de Madrid de 15 de febrero de 2007 (recurso núm. 622/2004); y la STSJ de Cataluña de 14 de febrero de 2007 (recurso núm. 188/2006).

razones humanitarias deben entenderse como supuestos de enfermedad, conflicto social o étnico a causa del cual el emigrante pueda sufrir persecución y peligro. No basta con alegar que en el país de origen existen frecuentes episodios de violencia, si la parte no ha sido capaz de acreditar que el regreso al país suponga un riesgo concreto para su vida o la de su familia.<sup>36</sup> La situación económica tampoco es, por sí misma, suficiente justificación para apreciar que concurren razones humanitarias que aconsejen excluir la expulsión.<sup>37</sup>

## EL TS INDICA QUE LA DEVOLUCIÓN ES LA MEDIDA QUE CABE ADOPTAR PARA UN EXTRANJERO QUE HA ENTRADO ILEGALMENTE EN ESPAÑA Y NO HA SOBREPASADO SU ESTANCIA LOS NOVENTA DÍAS

### 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 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.

La STS de 29 de marzo de 2007 (recurso núm. 8098/2003) niega validez a la publicación de la resolución de expulsión practicada en el Boletín Oficial de la Provincia. El motivo es que la Administración no intentó previamente notificar el acto al interesado en el domicilio de su letrado, que había sido señalado para la práctica de las notificaciones.<sup>38</sup>

En el mismo sentido, la STSJ de Andalucía (Málaga) de 27 de febrero de 2007 (recurso núm. 792/2006) declara la caducidad del procedimiento porque no se intentó notificar la resolución de expulsión ni en el domicilio señalado por el interesado ni en el de su Abogado. Lo particular en este caso es que la Administración sostenía que el procedimiento sancionador había estado paralizado por causa imputable a la interesada, pues el motivo de no habersele notificado la Resolución de expulsión era el incumplimiento de la medida de presentación periódica que le fue impuesta durante la tramitación del expediente. El TSJ rechaza que el incumplimiento de este deber sea óbice respecto a la obligación de la Administración de notificar personalmente a la recurrente. En el mismo sentido, la STSJ de Andalucía (Málaga) de 23 de abril (recurso núm. 26/2004).

La STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 20 de septiembre de 2006 (recurso núm. 201/2006) considera que la falta de notificación a la actora de la resolución de expulsión no tiene efectos invalidantes porque no sufrió indefensión. Su letrado demostró conocer en todo momento el estado del expediente habiendo hecho las alegaciones e impugnaciones oportunas.

La STSJ de la Comunidad Valenciana de 17 de julio de 2006 (recurso núm. 57/2006) resuelve un caso interesante relacionado con la notificación de la orden de expulsión. El recurrente alega que la resolución sancionadora se notificó a su representante cuando ya se había materializado la expulsión. Al interesado se le notificó la iniciación del expediente sancionador en presencia de letrado e intérprete, fijándose en ese momento el despacho profesional de la letrada como domicilio para notificaciones. El acuerdo sancionador de 10 de noviembre de 2003 se notifica al interesado dos días más tarde. La letrada no recibió la notificación hasta el 10 de marzo de 2004, interponiendo recurso

<sup>36</sup> STJS de Canarias (Las Palmas) de 14 de julio de 2006 (recurso núm. 1565/2005).

<sup>37</sup> STSJ de Andalucía (Málaga) de 26 de enero de 2007 (recurso núm. 1812/2003).

<sup>38</sup> En el sentido de destacar la necesidad de intentar la notificación en el domicilio del letrado, véanse también las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 28 de septiembre de 2006 (recurso núm. 927/2003) y de 4 de enero de 2007 (recurso núm. 384/2003) y las SSTSJ de Andalucía (Málaga) de 9 de marzo de 2007 (recursos núms. 153/2006, 203/2006 y 230/2006).



de reposición en esa misma fecha. Según el TSJ, la falta de asistencia de intérprete y letrado en la notificación del acuerdo de expulsión no impidió recurrir al sancionado por medio de su letrada. La sentencia añade que el hecho de que la resolución fuera comunicada a la letrada cuando la expulsión ya se había hecho efectiva podría viciar la ejecución de la sanción, que no es objeto del presente recurso, pero no afecta a la validez del acto administrativo.

### La suspensión cautelar de la expulsión

Como regla general, se mantiene el principio de eficacia del acto administrativo. La STSJ de la Comunidad Valenciana de 7 de julio de 2006 (recurso núm. 708/2005), entre otras muchas, explica que la suspensión de los acuerdos de expulsión es susceptible de causar graves perjuicios al interés general porque se paraliza la política administrativa de control de la inmigración. Sobre la parte que solicita la medida cautelar pesa la carga procesal de aportar elementos de juicio que 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*).

La acreditación por parte del recurrente de arraigo familiar y laboral es la causa más frecuente en la que se apoya la suspensión de la orden de expulsión. Cuando el recurrente tiene vínculos familiares con personas que se encuentran en el país de forma regular, la medida cautelar es necesaria en este caso para salvaguardar la vida familiar.<sup>39</sup>

La STSJ de Castilla-La Mancha de 16 de abril de 2007 (recurso núm. 75/2006) constituye una interesante muestra de la compleja ponderación que llevan a cabo los órganos jurisdiccionales. La sentencia accede a la suspensión cautelar a pesar de que la resolución de expulsión se basa,

además de en la permanencia ilegal del recurrente, en la existencia de una condena penal. El TSJ considera prevalente la situación de arraigo del demandante en nuestro país, que se concreta en su estancia en el país desde 1996; la existencia de un hijo menor que vive en España, la residencia legal de hermanas con las que podría mantener un estatus de convivencia, una apariencia de posible relación laboral y una resolución del juez de vigilancia, en donde se valoran todas estas circunstancias, para concederle un permiso carcelario.

## 5. LA DEVOLUCIÓN

El problema de la delimitación entre expulsión y devolución se plantea de nuevo en varias sentencias del TS y de los TSJ.

Las SSTS de 6 de octubre de 2006 (recurso núm. 2593/2003) y de 30 de noviembre de 2006 (recurso núm. 6755/2003) confirman la importante STS de 22 de diciembre de 2005 (comentada en Anuario 2006) al indicar que la expulsión resulta improcedente cuando la estancia en territorio español no ha sobrepasado los tres meses. 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

<sup>39</sup> Cfr., entre otras, la STSJ de La Rioja de 13 de julio de 2006 (recurso núm. 128/2006); la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 13 de septiembre de 2006 (recurso núm. 217/2005); la STJS de Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de 14 de noviembre (recurso núm. 158/2006); y la STSJ de Madrid de 14 de diciembre de 2006 (recurso núm. 78/2005). En el mismo sentido, la STSJ de

Castilla-La Mancha de 15 de enero (recurso núm. 9/2006); la STSJ de Asturias de 8 de mayo de 2007 (recurso núm. 65/2007); la STSJ de Castilla y León (Burgos) de 18 de mayo (recurso núm. 44/2007); y la STSJ de Murcia de 20 de junio de 2007 (recurso núm. 150/2007).

que ha entrado ilegalmente en territorio español, salvo que su estancia en dicho territorio se hubiese prolongado más de noventa días.

El TS indica que la devolución es la medida que cabe adoptar, conforme a la Ley vigente, respecto de un extranjero que ha entrado ilegalmente en España sin haber sobrepasado su estancia en dicho territorio los noventa días. En el caso de estancia irregular, a diferencia del caso del extranjero que pretende entrar, es necesario tramitar un expediente administrativo para acordar la devolución.<sup>40</sup>

El TS afirma que corresponde a la Administración la carga de probar que la estancia en España se ha prolongado más de noventa días. Algún matiz importante se introduce en la STS de 20 de abril (recurso núm. 9484/2003), que rechaza la alegación del actor de que al tiempo de su detención llevaba tan sólo unos días en España, por lo que se considera procedente la expulsión. La sentencia se basa en que la duración de la estancia no fue reconocida por la Administración y en que, ante la carencia de cualquier documentación, era a éste a quien correspondía la carga de acreditar las circunstancias de su estancia. Está justificada la imposición de la expulsión porque el actor no desarrolló la menor prueba tendente a acreditar el momento de su entrada en España.

Frente a esta interpretación, el TSJ de Andalucía sigue considerando que la devolución sólo es aplicable a quienes son detenidos inmediatamente después de desembarcar clandestinamente en la costa española. No así a quienes son interceptados cuando ya transitan por territorio nacional.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> En el mismo sentido, las SSTS de 31 de enero (recurso núm. 8873/2003), de 28 de febrero (recurso núm. 9490/2003) y de 19 de abril de 2007 (recurso núm. 10327/2003). Siguen esta línea jurisprudencial la STSJ de la Comunidad Valenciana de 17 de noviembre de 2006 (recurso núm. 965/2005); la STSJ de Madrid de 11 de enero de 2007 (recurso núm. 655/2003); la STSJ de Castilla y León (Burgos) de 2 de febrero de 2007 (recurso núm. 144/2006); la STSJ de Canarias (Las Palmas) de 26 de marzo de 2007 (recurso núm. 2729/2003); y la STSJ de Cataluña de 21 de marzo de 2007 (recurso núm. 210/2006).

---

<sup>41</sup> Cfr. las SSTSJ de Andalucía (Sevilla) de 11 de julio de 2006 (recurso núm. 1214/2003), de 18 de julio de 2006 (recurso núm. 33/2006), de 15 de septiembre de 2006 (recurso núm. 1559/2003), de 26 de septiembre de 2006 (recurso núm. 130/2006) y de 10 de enero de 2007 (recursos núms. 627/2002 y 977/2001).

# DERECHO DE EXTRANJERÍA Y JURISPRUDENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

## Javier García Roca

Catedrático de Derecho Constitucional de la  
Universidad Complutense de Madrid

## María Díaz Crego

Profesora ayudante de la  
Universidad de Alcalá

1. Introducción.
2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
  - Los derechos fundamentales de los extranjeros: una comprensión del artículo 13.1 CE constitucionalmente adecuada.
  - Libertad personal y detención de extranjeros a efectos de retorno y expulsión (art. 17 CE).
  - La reagrupación familiar de los extranjeros y su exclusión del derecho a la intimidad familiar (art. 18 CE).
  - Libertades de circulación y de residencia de los extranjeros (art. 19 CE) y la fijación de residencia obligatoria como medida cautelar.
  - Derechos de reunión y manifestación de los extranjeros (art. 21 CE).
  - Derecho de asociación de los extranjeros (art. 22 CE).
  - El derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros y otras garantías constitucionales en los procesos (art. 24 CE).
  - Principio de *ne bis in idem* (art. 25 CE) y expulsión de extranjeros condenados a penas privativas de libertad.
  - Derecho a la educación no obligatoria de los extranjeros (art. 27 CE).
  - Libertad sindical y derecho de huelga de los extranjeros (art. 28 CE).
3. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
  - Prohibición de torturas y de tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH) y extradición y devolución de extranjeros hacia terceros países: alternativa de protección interna y situaciones de inestabilidad general.
  - Derecho a la libertad y a la seguridad de los extranjeros incurso en procedimientos de expulsión o extradición (art. 5.1.f) CEDH).
  - El derecho a la vida privada y familiar de los extranjeros (art. 8 CEDH): prohibición de expulsión y derecho a obtener un permiso de residencia.
  - Permiso de residencia y libertad religiosa (art. 9 CEDH).
  - Derecho a un recurso efectivo (art. 13 CEDH) y efectos suspensivos de los recursos interpuestos contra decisiones de *refoulement* de solicitantes de asilo en frontera.
  - Derecho a elegir libremente la residencia (art 2.1 Protocolo núm. 4 al CEDH) y derecho a abandonar un país del que no se es nacional (art. 2.2 Protocolo núm. 4 al CEDH).
  - Prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros (art. 4 del Protocolo núm. 4 al CEDH).
4. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
  - Libre circulación de nacionales de terceros Estados en la Unión Europea.
  - Recurso contra la creación de la Agencia FRONTEX.
  - Derechos de los ascendientes de ciudadanos comunitarios que son nacionales de terceros Estados.
  - Derecho al "reestablecimiento" en el país de origen de los ciudadanos comunitarios y sus familiares que sean nacionales de terceros Estados.

La finalidad de este trabajo es dar noticia de las principales sentencias adoptadas durante el año 2007 por tres altos tribunales, res-

## 1. INTRODUCCIÓN

pectivamente, el Tribunal Constitucional (TC), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), que afectan al Derecho de extranjería. Esta crónica se ha realizado sobre la base de los materiales recopilados para el Boletín Jurídico de Estudios y Jurisprudencia en materia de Extranjería, Inmigración y Asilo, que un Grupo de Investigación creado en la Universidad de Alcalá elabora para el Ministerio de Interior;<sup>1</sup> agradecemos la autorización para la publicación.

## 2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el año 2007, la jurisprudencia del TC en Derecho de extranjería encuentra su más interesante exponente en la STC

---

<sup>1</sup> El boletín es elaborado en el marco del Convenio de colaboración firmado entre la Universidad de Alcalá y el Ministerio de Interior, para la redacción de un Boletín jurídico de estudios y jurisprudencia sobre extranjería, inmigración y asilo. El boletín es coordinado por Pablo Santolaya Machetti y Javier García Roca y participan en su elaboración: Guillermo Escobar Roca, Encarnación Carmona Cuenca, Ignacio García Vitoria, María Díaz Crego y Miguel Pérez Moneo, todos ellos miembros del Grupo de Investigación de Extranjería, Inmigración y Asilo, formalizado en la Universidad de Alcalá.

236/2007, de 7 de noviembre, y en la saga de sentencias constitucionales que, con algún matiz o añadidura, reiteran la doctrina allí sentada.

Además, el Tribunal ha resuelto dos supuestos<sup>2</sup> de vulneraciones del artículo 17.4 CE, en línea con la jurisprudencia sentada en la STC 169/2006, de 5 de junio.<sup>3</sup> En ambos, se reitera que la inadmisión a trámite, por motivos de fondo, de una solicitud de *habeas corpus* presentada por un extranjero, detenido tras entrar ilegalmente en territorio nacional en una embarcación, vulnera su libertad personal, a no ser que hubiera sido puesto a disposición judicial antes de dicha inadmisión.

### **EL PLAZO MÁXIMO DE LA DETENCIÓN (SEIS MESES) ES ACTUALIDAD ANTE LA RECIENTE DIRECTIVA EUROPEA DE RETORNO, QUE EN SU ARTÍCULO 15 PREVÉ QUE EL INTERNAMIENTO A EFECTOS DE EXPULSIÓN LO FIJE CADA ESTADO**

Finalmente, y a pesar de que no es una sentencia que traiga causa de un recurso de amparo interpuesto por un extranjero, es de reseñar que, en la STC 5/2007, de 15 de enero, el Tribunal estimó la vulneración del artículo 14 CE en un asunto en el que dos ciudadanas españolas estaban siendo discriminadas salarialmente frente a sus colegas italianas por motivo de nacionalidad. El TC recuerda que la nacionalidad es uno de los motivos de discriminación expresamente prohibidos por el artículo 14 CE. Una afirmación que, aunque tiene como destinatarias aquí a dos ciudadanas españolas, podría tener en el futuro gran importancia de trasladarse a ciudadanos de otros Estados.

<sup>2</sup> Respectivamente, la STC 19/2007, de 12 de febrero, y la STC 20/2007, de 12 de febrero.

<sup>3</sup> Para un análisis detallado de esta sentencia, véase García Roca y Díaz Crego (2007:180 y ss.).

<sup>4</sup> En este sentido, previamente: la STC 95/2000, de 10 de abril; la STC 130/1995, de 11 de septiembre, o la STC 107/1984, de 23 de noviembre. Muchos autores han analizado la jurisprudencia indicada, entre otros, remitimos a García Vázquez (2007), Aja (2002), Aragón Reyes *et al.* (2001) y Fernández Segado (2001).

### **Los derechos fundamentales de los extranjeros: una comprensión del artículo 13.1 CE constitucionalmente adecuada**

Las SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, 259/2007 y de 19 de diciembre, y las SSTC 260/2007, 261/2007, 262/2007, 263/2007, 264/2007 y 265/2007, todas estas de 20 de diciembre, resuelven diversos recursos de inconstitucionalidad planteados contra los puntos 5, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 50, 53, 56, 60, 61, 62 y 63 del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

La primera de estas sentencias sienta las bases de las decisiones siguientes. El Tribunal comienza recordando su conocida jurisprudencia sobre el artículo 13.1 CE.<sup>4</sup> Se reitera que en España no se desconstitucionaliza el régimen jurídico de los extranjeros, pese a la remisión a la Ley y a los tratados internacionales contenida en este precepto constitucional. La titularidad y las modalidades de ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los extranjeros tienen su primer anclaje en cada uno de los preceptos del Título I y en el propio artículo 13 CE. El legislador no es plenamente libre para regular los términos en que los extranjeros disfruten de los derechos y libertades, sino que se ve sometido a los límites derivados de cada uno de los preceptos de ese Título, así como a los fijados con carácter general en el artículo 10 CE. Un precepto que reconoce la dignidad de la persona como fundamento del orden político y la paz social, (apartado 1º), e impone la interpretación de los derechos reconocidos en la Constitución de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDN) y los tratados internacionales (apartado 2º).

El Tribunal trae luego a colación su sabida –y discutible–<sup>5</sup> clasificación de los derechos fundamentales en tres círculos según que puedan o no reconocerse a los extranjeros

<sup>5</sup> Puede verse García Roca (2005), donde se analiza la utilidad real de esta distinción jurisprudencial en tres círculos o grupos.

y dependiendo de la libertad de la que goza el legislador para regular su ejercicio.

Se reitera así, en primer lugar, que los derechos políticos del artículo 23 CE no podrán, a excepción de lo previsto en el artículo 13.2 CE, reconocerse a los extranjeros.<sup>6</sup>

En relación con un segundo grupo de derechos, se señala que no cabe establecer tratamiento desigual alguno entre españoles y extranjeros en la medida en que “son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al artículo 10.1 de nuestra Constitución es el fundamento del orden político español”. Su delimitación plantea dificultades derivadas de la vinculación en realidad de todos los derechos fundamentales con la dignidad de la persona. La inclusión en este grupo dependerá, pues, de su grado de conexión con la dignidad humana. De forma que sólo aquellos derechos imprescindibles para su garantía deberán ser reconocidos por imperativo constitucional en igualdad de condiciones a nacionales y extranjeros. A fin de identificar cuáles son, habrán de tenerse en cuenta el contenido y la naturaleza del derecho, así como las previsiones de la DUDH y de los tratados internacionales sobre la materia ratificados por España. En este segundo grupo se encuentran los derechos a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica, a la tutela judicial efectiva, a la asistencia jurídica gratuita, a la libertad y a la seguridad, y a no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Si bien, advierte el Tribunal, la lista indicada no es cerrada ni exhaustiva.

Finalmente, un tercer grupo de derechos está formado por aquellos en los que el legislador goza de una mayor libertad a la hora de regular los términos con los que los extranjeros pueden disfrutarlos. Sin embargo, tal libertad no es tampoco absoluta, ya que no podrá afectar al contenido esencial del derecho ni a su contenido según viene defini-

do por los tratados internacionales. Además, toda restricción no será constitucionalmente legítima si no persigue preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y no guarda además una adecuada relación de proporcionalidad con la finalidad perseguida. Pertenecen a este grupo los derechos al trabajo, a la salud, a percibir una prestación de desempleo, o, con matizaciones, el derecho de residencia y desplazamiento en España, aunque nuevamente cabe concluir –a pesar de que el Tribunal no lo haga explícito– que la enumeración indicada es meramente orientativa y no exhaustiva.

No obstante, el planteamiento general de la mayoría es cuestionado por los votos particulares de los magistrados Vicente Conde Martín de Hijas y Roberto García-Calvo y Montiel. Ambos critican el punto de partida de la STC 236/2007 reseñando que el artículo 13 CE –a juicio de ellos– no propugna una equiparación de principio entre españoles y extranjeros en el ejercicio de los derechos fundamentales, sino más bien al contrario, una sustancial distinción entre unos y otros. De esta supuesta diferenciación inicial, entienden los magistrados discrepantes que no cabe deducir más restricciones a la facultad del legislador de delimitar los “términos” con que los extranjeros pueden ejercer los derechos reconocidos en el Título I CE que los previstos en los tratados internacionales ratificados por España, que –de resultar cierta esta tesis– se constituirían en el único límite a la libertad de configuración del legislador. Recordaremos que esta posición minoritaria enlaza con una antigua doctrina disidente que no parece prosperar en el TC.

### **Libertad personal y detención de extranjeros a efectos de retorno y expulsión (art. 17 CE)**

La serie de sentencias del TC en las que se enjuician diversos preceptos de la Ley Orgánica 4/2000 plantean dos motivos de impugnación relacionados con la libertad personal ex artículo 17 CE.

<sup>6</sup> Desde una perspectiva más amplia y moderna, y más adecuada a la comprensión de la ciudadanía en un Estado constitucional, que es un Estado democrático, que debe ir ligada a la participación en los asuntos públicos de los miembros de una comunidad política, debe verse Santolaya y Revenga

(2007) y Santolaya y Díaz Crego (2008). Evidentemente estamos refiriéndonos a una generosa e integradora interpretación de la llamada a la reciprocidad a la ley que en ese artículo 13.2 CE se hace para el ejercicio por los extranjeros y vecinos del sufragio en las elecciones municipales.

El primero se enjuicia en la STC 236/2007 que aborda lo previsto en el artículo 60.1 de la citada Ley, donde se afirma que, una vez rechazado en frontera el ingreso de un extranjero, procederá el retorno del mismo a su país de origen en el plazo más breve posible; y, en caso de que ese plazo excediera de 72 horas, la autoridad gubernativa deberá dirigirse al juez de instrucción para que “determine el lugar donde haya de ser internado hasta que llegue el momento del retorno”. Según la recurrente, este último inciso sería contrario al derecho a la libertad personal del artículo 17 CE, porque impediría al juez decidir sobre la detención o libertad del sujeto afectado, al limitarse su capacidad de decisión a la posibilidad de determinar el lugar en el que debe internarse al sujeto.

El TC señala, sin embargo, que ésta no es la única interpretación posible del precepto indicado, ya que cabe otra interpretación perfectamente lógica y conforme con las exigencias impuestas por el texto constitucional: más allá de las 72 horas, debe corresponder a un órgano judicial la decisión sobre el mantenimiento de la privación de libertad. El inciso controvertido debe entenderse que faculta al órgano jurisdiccional no sólo a decidir sobre el lugar en el que el sujeto ha de ser recluso, sino también sobre si procede mantenerlo en la situación de privación de libertad.

El segundo de los motivos de impugnación es resuelto por la STC 260/2007. El Parlamento Vasco alegaba que el artículo 62.2 de la Ley de referencia prevé un plazo máximo de internamiento que resulta excesivo y contrario al artículo 17 CE, pues permite que, en ciertos supuestos y con el control judicial correspondiente, los extranjeros sean ingresados en un centro de internamiento durante un plazo máximo de 40 días de cara a facilitar su expulsión.

El TC resuelve estas alegaciones remitiéndose a las SSTC 115/1987, de 7 de julio, y 303/2005, de 24 de noviembre. El precepto no puede ser considerado inconstitucional en la medida en que el internamiento del extranjero habrá de ser acordado, pasado un plazo inicial de 72 horas, por el órgano jurisdiccional correspondiente que habrá de resolver sobre la medida mediante un auto motivado, previa

audiencia al interesado, y teniendo en cuenta los elementos que concurren en cada caso concreto. El plazo máximo de internamiento no podrá exceder los 40 días, pudiendo el auto judicial que lo acordara reducir ese plazo máximo atendiendo a las circunstancias concurrentes en el supuesto del hecho concreto. Esas garantías son suficientes –a los ojos del TC– para considerar cumplidas las exigencias impuestas por el artículo 17 CE.

La cuestión del plazo máximo de la detención deviene de actualidad ante la recientemente aprobada directiva europea de retorno<sup>7</sup> que en su artículo 15 prevé que el internamiento a efectos de expulsión perdure mientras se cumplan las causas que lo permiten con el fin de garantizar la expulsión y por un período limitado que fije cada Estado que no podrá superar –nada menos...– los seis meses (apartados 1 y 5), y, que se podrá prorrogar por otro período “no superior a doce meses más” con arreglo a la legislación nacional (apartado 6). Los estándares constitucionales e internos, de un lado, y las normas comunes de la Unión Europea, de otro, no parecen coincidir en mucho.

### **La reagrupación familiar de los extranjeros y su exclusión del derecho a la intimidad familiar (art. 18 CE)**

Asimismo se plantean los recurrentes en las SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, y 260/2007, de 20 de diciembre, la constitucionalidad de la Ley por su relación con el derecho a la intimidad familiar de los extranjeros y, sobre todo, con su derecho a la reagrupación familiar (arts. 16.3, 17.1, 17.2 y 18.1 de la Ley Orgánica 4/2000). Los preceptos que regulan la materia realizan una remisión al Reglamento de desarrollo de la Ley para determinar las condiciones en que cabe la reagrupación familiar de los extranjeros. Los recurrentes consideraban que esa remisión vulnera lo previsto en el artículo 53 CE al infringir la reserva de Ley orgánica para la regulación del ejercicio de

<sup>7</sup> Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 de junio de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.

los derechos fundamentales contenidos en la Sección I del Capítulo II del Título I.

El Tribunal indica que sólo se produciría la infracción del citado precepto constitucional en el caso de que, efectivamente, la reagrupación familiar fuera un contenido del derecho a la intimidad familiar reconocido en el artículo 18 CE. Sin embargo, una jurisprudencia constitucional reiterada considera que el derecho a la intimidad familiar no comprende el derecho a la reagrupación familiar. Tampoco puede deducirse este derecho con carácter general de la jurisprudencia del TEDH emanada sobre el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH),<sup>8</sup> ni de la normativa comunitaria en la materia, esencialmente, la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre de 2003. Confirmada su doctrina, el TC desestima las alegaciones.

#### **Libertades de circulación y de residencia de los extranjeros (art. 19 CE) y la fijación de residencia obligatoria como medida cautelar**

La STC 260/2007, de 20 de diciembre, resuelve la eventual inconstitucionalidad del artículo 61.1.b) de la Ley Orgánica 4/2000, que autoriza al instructor de un procedimiento administrativo sancionador que pueda finalizar con la expulsión del extranjero para adoptar varias medidas cautelares entre las que se encuentra fijar la residencia obligatoria en un determinado lugar. El Parlamento Vasco considera que esa previsión vulnera el artículo 17 CE, en relación con el artículo 5.1.f) CEDH, por resultar contraria a la libertad personal.

El TC resuelve esta alegación señalando que la libertad afectada por la regulación indicada no sería en su caso la contenida en el artículo 17 CE, sino la reconocida en el artículo 19 CE que recoge la libertad de circulación y residencia de los españoles. A pesar de la dicción del

---

<sup>8</sup> Sobre las diferencias entre la jurisprudencia del TEDH y del TC en materia de reagrupación familiar, se recomienda la lectura de Santolaya Machetti (2004).

precepto, este derecho corresponde también a los extranjeros, aunque el legislador podrá modular el contenido del mismo, estableciendo diferencias en cuanto al régimen aplicable a españoles y extranjeros, siempre y cuando sean respetuosas con las obligaciones internacionales contraídas por nuestro país, la restricción del derecho se prevea por Ley, y se aplique “de forma razonada y razonable”. A juicio del TC, todas estas garantías se cumplen en el supuesto, en la medida en que la Ley Orgánica 4/2000 sólo autoriza al instructor a adoptar semejante medida en aquellos casos en que se haya producido una infracción calificada de grave o muy grave, previendo, además, que la decisión por la que se adopta la medida habrá de estar convenientemente motivada y será revisable por vía judicial.

#### **EL TC ENTIENDE QUE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN NO COMPRENDE ÚNICAMENTE EL ACCESO A LA ENSEÑANZA BÁSICA, SINO TAMBIÉN EL ACCESO A LA ENSEÑANZA NO OBLIGATORIA**

##### **Derechos de reunión y manifestación de los extranjeros (art. 21 CE)**

Otro de los motivos de impugnación de la Ley Orgánica 4/2000, analizado por las SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, 259/2007, de 19 de diciembre, y las SSTC 260/2007, 261/2007, 262/2007, 263/2007, 264/2007, y 265/2007, todas ellas de 20 de diciembre, se refiere al artículo 7.1. Este precepto afirmaba que los extranjeros podían ejercer el derecho de reunión y manifestación “conforme a las leyes que lo regulan para los españoles”, pero siempre que contaran con autorización de estancia o residencia en España. Quedaba vedado así el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación para los extranjeros irregulares, limitación que los recurrentes consideraban contraria al artículo 21 CE, interpretado de conformidad con lo previsto en la DUDH, en el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos (PIDCP) y en el CEDH.



El Tribunal analizó las alegaciones reseñadas, estudiando si los derechos de reunión y manifestación pueden considerarse derivados de la dignidad de la persona, teniendo en cuenta tanto la naturaleza y el contenido de ambos como su regulación en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por nuestro país. El TC destaca que están especialmente vinculados a la libertad de expresión, pues sirven como vehículo singular para que grupos de personas expresen sus opiniones haciéndolas públicas frente a la sociedad. Esa vinculación y las referencias de los artículos 20 DUDH, 21 PIDCP, y 11 CEDH a “toda persona...” como titular de estos derechos, le llevan a concluir afirmando su directa relación con la dignidad.

**EL TC CONSIDERA QUE LOS TITULARES DE LA LIBERTAD SINDICAL NO SERÍAN ÚNICAMENTE LOS CONSIDERADOS LEGALMENTE “TRABAJADORES”, SINO CUALQUIERA QUE PUEDA CONSIDERARSE TRABAJADOR EN SENTIDO MATERIAL**

A pesar de ello, el TC advierte que, aunque la Constitución demanda el reconocimiento de los derechos contenidos en el artículo 21 CE a los extranjeros, esto no quiere decir que el legislador orgánico no pueda exigir a los no nacionales “condicionantes adicionales” para el ejercicio de tales derechos. Sin embargo, esos condicionamientos no pueden consistir en la privación del derecho a determinadas categorías de extranjeros, como de hecho hacía el artículo 7 de la Ley recurrida.<sup>9</sup>

#### **Derecho de asociación de los extranjeros (art. 22 CE)**

Los actores en los recursos resueltos por las SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, 259/2007, de 19 de diciem-

bre, y las SSTC 260/2007, 261/2007, 262/2007, 263/2007, 264/2007, y 265/2007, todas ellas de 20 de diciembre, plantearon también la eventual inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley Orgánica 4/2000, que reconocía el derecho de asociación de los extranjeros, en igualdad de condiciones con los españoles, pero vinculando su disfrute a que contaran con autorización de estancia o residencia.

El TC sigue en su pronunciamiento un razonamiento idéntico al que le llevó a declarar la inconstitucionalidad del precitado artículo 7 de la misma Ley. Tras analizar la eventual vinculación con la dignidad de la persona, estudia si la prohibición del ejercicio del derecho a los extranjeros que se encontraran en situación irregular en nuestro país podría considerarse inconstitucional. El Tribunal subraya la especial vinculación que existe entre el derecho de asociación y la libertad de expresión. Este elemento, unido al hecho de que los artículos 20 DUDH, 22 PIDCP y 11 CEDH reconocen el derecho a toda persona, lleva al Tribunal a concluir que el derecho controvertido está vinculado a la dignidad y que el texto constitucional lo reconoce no sólo a los españoles sino también a los extranjeros.

No obstante –señala el Tribunal Constitucional de nuevo– este reconocimiento *ex Constitutione* no supone que el legislador orgánico no pueda condicionar el ejercicio del derecho por parte de los extranjeros más allá de lo previsto en relación con los españoles. Efectivamente, el legislador orgánico puede prever diferencias entre españoles y extranjeros, pero siempre respetando el contenido mínimo del derecho que la Constitución garantiza a toda persona, independientemente de su situación jurídica en nuestro país. Teniendo en cuenta que el artículo 8 de la Ley no establece específicos condicionamientos adicionales para el ejercicio del derecho de asociación por parte de los extranjeros, sino que excluye directamente la posibilidad de que

<sup>9</sup> La inconstitucionalidad del precepto de la Ley Orgánica 4/2000 correspondiente no lleva aparejada, sin embargo, la nulidad del mismo ni del inciso impugnado (“y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España”), en la medida en que, según argumenta el TC en el FJ 17 de esta STC 236/2007, si se declarara nulo todo el precepto, los efectos de la declaración serían los contrarios a los deseados al negarse

a todos los extranjeros el ejercicio del derecho correspondiente, y, si se declarara nulo únicamente el inciso reseñado, el TC estaría alterando la voluntad del legislador al dejar en idéntica situación a extranjeros residentes y no residentes legales en nuestro país. En contra de la posición adoptada por el TC respecto de este precepto véanse Aragón Reyes (2001: 13 y ss.) y Fernández Segado (2001: 81 y ss).

los extranjeros irregulares ejerzan este derecho, el precepto es considerado inconstitucional.<sup>10</sup>

### **El derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros y otras garantías constitucionales en los procesos (art. 24 CE)**

En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, las SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, 259/2007, de 19 de diciembre, y las SSTC 261/2007, 262/2007, 263/2007, 264/2007, y 265/2007, todas ellas de 20 de diciembre, analizan cuatro alegaciones distintas, referidas, respectivamente, a la eventual inconstitucionalidad de los artículos 20.2 y 27.5, del artículo 22.2 de la misma, y, finalmente, de la regulación del procedimiento preferente de expulsión, recogido en el artículo 63 de la Ley Orgánica 4/2000.

La primera y la segunda de las cuestiones planteadas son analizadas únicamente en la STC 236/2007. En relación con la primera, los recurrentes señalaban que los artículos 20.2 y 27.5 exigían la motivación únicamente de las resoluciones denegatorias de ciertos visados de residencia, permitiendo que el resto de esas resoluciones se adoptaran sin motivación. Desde su punto de vista, esta limitación sería contraria a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE), a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE), y a la exigencia de control judicial de la actuación administrativa (artículo 106 CE), al impedirse la revisión judicial de las resoluciones denegatorias que no estuvieran motivadas. Sin embargo, el TC considera que no existe tal contradicción, puesto que, aunque la tutela judicial efectiva es uno de los derechos imprescindibles para la garantía de la dignidad de la persona y, por tanto,

---

<sup>10</sup> La inconstitucionalidad del precepto de la Ley Orgánica 4/2000 correspondiente no lleva aparejada, sin embargo, la nulidad del mismo, ni del inciso "y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España", en la medida en que, según argumenta el TC en el FJ 17 de la STC 236/2007, de 7 de noviembre, si se declarara nulo todo el precepto los efectos de la declaración serían los contrarios a los deseados al negarse a todos los extranjeros el ejercicio del derechos correspondiente, y si se declarara nulo únicamente el inciso reseñado, el TC estaría alterando la voluntad del legislador al dejar en idéntica situación a extranjeros residentes y no residentes legales en nuestro país. En contra de la posición adoptada por el TC respecto de este precepto véanse Aragón Reyes (2001: 14 y ss.) y Fernández Segado (2001: 81 y ss.).

no cabe realizar distinción alguna entre españoles y extranjeros en cuanto a su ejercicio, las decisiones administrativas denegatorias de visados son todas susceptibles de ser revisadas por los tribunales y esta posibilidad impide, de hecho, la arbitrariedad de la Administración.

En relación con la segunda de las cuestiones, los recurrentes consideraban que el artículo 22.2 de la Ley era contrario al derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que limitaba el derecho a la asistencia jurídica gratuita únicamente a los extranjeros residentes en nuestro país. Se resuelve esta alegación haciendo específica referencia a la STC 95/2003, de 22 de mayo, en la que, tras señalarse que los extranjeros son titulares del derecho a la tutela judicial efectiva en las mismas condiciones que los españoles, el TC declaró inconstitucional el artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, que contemplaba una limitación del derecho respecto de los extranjeros que no fueran residentes en nuestro país. El Tribunal considera que los argumentos dictados en esa sentencia son plenamente aplicables al caso ahora enjuiciado y que procede, por tanto, declarar la inconstitucionalidad del precepto.<sup>11</sup>

Finalmente, el procedimiento preferente de expulsión regulado en el artículo 63 de la Ley, fue objeto de dos alegaciones distintas. La primera de ellas, resuelta por las SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, 260/2007, de 20 de diciembre, y 262/2007, de 20 de diciembre, planteaba que la limitación del plazo de alegaciones del interesado a un máximo de 48 horas vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión al ser demasiado breve para que el extranjero incurso en el mismo pudiera defenderse de forma adecuada. A pesar de la celeridad de los tiempos, el TC desestima las alegaciones reseñando que el legislador puede prever la reducción de los plazos en el marco de determinados procedimientos administrativos siempre

---

<sup>11</sup> Según el FJ 17 de la STC 236/2007, de 7 de noviembre, en relación con este precepto, la declaración de inconstitucionalidad lleva asociada la declaración de nulidad del inciso "residentes" del correspondiente precepto de la Ley Orgánica 4/2000. En la misma línea véase Aragón Reyes (2001: 16). En contra de la opinión del TC, véase Fernández Segado (2001: 94 y ss.).

que persiga una finalidad razonable, lo que, efectivamente, ocurre en este supuesto, ya que se buscaba una tramitación veloz de las expulsiones cuyas causas fueran de muy sencilla apreciación o de especial gravedad.

Las SSTC 259/2007, de 19 de diciembre, y 262/2007, de 20 de diciembre, resuelven el segundo motivo de impugnación que afecta a este procedimiento, referido a la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por el artículo 63.4 de la Ley. Según las Comunidades recurrentes, este precepto imponía la inmediata ejecución de las órdenes de expulsión tramitadas por el procedimiento preferente, impidiendo que el órgano judicial que entendiera de un eventual recurso contra la decisión administrativa adoptada acordara la suspensión cautelar de la misma. Tras reiterar el TC que la tutela cautelar forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, al pretender asegurar la efectividad de la decisión futura del órgano jurisdiccional, señala que, efectivamente, cualquier previsión normativa que impidiera acordar, con carácter general, la suspensión de determinadas resoluciones administrativas sería contraria al artículo 24 CE. Sin embargo, éste no es el caso del precepto impugnado, ya que el artículo 63.4 de la Ley, leído conjuntamente con el artículo 21.2, no impide la suspensión, sino que confirma la ejecutividad de la orden administrativa de expulsión cuando ponga fin a la vía administrativa y sea adoptada por el procedimiento preferente. Ahora bien, esta resolución administrativa puede perfectamente ser recurrida ante el órgano jurisdiccional competente quien podrá pronunciarse sobre su suspensión, garantizando la tutela cautelar.

### **Principio de *ne bis in idem* (art. 25 CE) y expulsión de extranjeros condenados a penas privativas de libertad**

El Parlamento Navarro y la Junta de Castilla-La Mancha también plantearon, en los recursos que resuelven las SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, y 262/2007, de 20 de diciembre, la supuesta vulneración del principio de *ne bis in idem* que se derivaría de lo previsto en los párrafos 2 y 8 del artículo 57 de la Ley Orgánica 4/2000. En estos preceptos se prevé, por un lado, que la condena por una

conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año es causa que permite la expulsión de un extranjero, y, por otro lado, que, en determinados supuestos, la expulsión sólo puede realizarse una vez que el sujeto haya cumplido la pena privativa de libertad impuesta. Desde el punto de vista de los recurrentes, las previsiones legales indicadas prevén una causa de sanción administrativa idéntica a la sanción penal, e incurrir, de este modo, en *bis in idem*.

El TC comenzó su razonamiento reseñando que, efectivamente, el principio *ne bis in idem* impide que recaiga sobre el mismo sujeto una duplicidad de sanciones, pero siempre y cuando exista una identidad de hechos y fundamento. Sin embargo, éste no sería el caso, ya que la sanción penal y la sanción administrativa de expulsión no tendrían el mismo fundamento al perseguir la protección de bienes e intereses jurídicos diversos. Pues la sanción penal atiende a la prevención de ciertos comportamientos, mientras que la sanción administrativa, ubicada en el marco de la política estatal de extranjería, perseguiría controlar los flujos migratorios.

### **Derecho a la educación no obligatoria de los extranjeros (art. 27 CE)**

La siguiente alegación planteada por el Parlamento de Navarra y la Junta de Castilla-La Mancha, resuelta por las SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, y 262/2007, de 20 de diciembre, se refiere al derecho a la educación de los extranjeros y, más concretamente, a la eventual inconstitucionalidad del artículo 9.3 de la citada Ley Orgánica 4/2000, que limitaba el acceso a la enseñanza no obligatoria a los extranjeros residentes sin efectuar distinción alguna en razón de su edad. Las recurrentes en cada uno de los asuntos indicados, señalaban que esa limitación era contraria al artículo 27 CE, en relación con los artículos 39.4 CE, 28 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño y 26 DUDH, en la medida en que impedía acceder a la enseñanza no obligatoria a los extranjeros que se encontraran en nuestro país en una situación irregular.

El TC responde a la cuestión planteada analizando la dicción del artículo 27 CE y de los artículos 26 DUDH, 13 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC) y 2 del Protocolo adicional al CEDH. En todos estos preceptos, el derecho a la educación se reconoce a toda persona, de forma que cabe entender que el derecho corresponde a españoles y extranjeros por imperativo constitucional a la luz de lo dispuesto en el artículo 10.2 CE. Confirmada la titularidad del derecho, se analiza si el contenido del mismo se limita únicamente a la enseñanza obligatoria o se extiende más allá de la misma. A fin de delimitar esta cuestión, el Tribunal tiene en cuenta la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 2 del citado Protocolo adicional según el cual el derecho a la educación conlleva la obligación de los Estados partes de asegurar el acceso a los establecimientos escolares disponibles. Desde esta lógica, el TC entiende que el derecho a la educación no comprende únicamente el acceso a la enseñanza básica, que será obligatoria y gratuita, sino también el acceso a la enseñanza no obligatoria, que sólo podrá someterse a los requisitos de mérito y capacidad, pero, en ningún caso, a la posesión de un determinado estatus migratorio. Por todo ello, el TC considera que procede declarar la inconstitucionalidad del inciso “residentes” del artículo 9.3 de la Ley.<sup>12</sup>

### **Libertad sindical y derecho de huelga de los extranjeros (art. 28 CE)**

Otros dos motivos de impugnación resueltos por las SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, 259/2007, de 19 de diciembre, y las SSTC 260/2007, 261/2007, 262/2007, 263/2007, 264/2007 y 265/2007, todas ellas de 20 de diciembre, se refieren a la inconstitucionalidad de los artículos 11.1 y 11.2 de la Ley Orgánica 4/2000, que reconocían, respectivamente, la libertad sindical y el derecho de huelga de los extranjeros, en igualdad de condiciones que los españoles,

<sup>12</sup> Según el FJ 17 de la STC 236/2007, de 7 de noviembre, en relación con este precepto, la declaración de inconstitucionalidad lleva asociada la declaración de nulidad del inciso “residentes” del correspondiente precepto de la Ley Orgánica 4/2000. En contra de la posición adoptada por el TC respecto de este precepto véase Aragón Reyes (2001: 15). Proponía una interpretación integradora del precepto Fernández Segado (2001: 73 y ss).

siempre que contasen, en el primer caso, con una autorización de estancia o residencia en España, y, en el segundo, con una autorización para trabajar en nuestro país.

## **SEGÚN LA JURISPRUDENCIA EUROPEA, LA EXPULSIÓN DE UN EXTRANJERO Y LA NEGATIVA DE LAS AUTORIDADES NACIONALES A CONCEDERLE UN PERMISO DE RESIDENCIA PUEDEN VULNERAR SU DERECHO A LA VIDA FAMILIAR**

El TC resuelve ambos motivos de impugnación de forma casi pareja. En relación con la libertad sindical, estudia el contenido del derecho reconocido en el artículo 28.1 CE de acuerdo con diversos tratados internacionales, en concreto, según los artículos 23 DUDN, 22 PIDCP, 8 PIDESC, 11.1 CEDH, 2 del Convenio núm. 87 de la OIT, y 1 del Convenio núm. 98 de la OIT. Todos estos preceptos señalan como titulares de la libertad sindical a todos los trabajadores o a todas las personas. Sobre esta base, el TC considera que los titulares de la libertad sindical no serían únicamente aquellos que pueden ser considerados legalmente como “trabajadores” por estar sujetos a una relación laboral, sino cualquiera que pueda considerarse trabajador en sentido material. Y se concluye que puede considerarse trabajador a cualquiera que “preste sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona”, sin distinción alguna en relación con la situación regular o irregular de su contratación. Teniendo en cuenta esta definición, se afirma que los extranjeros irregulares también son “trabajadores” y, como tales, titulares de la libertad sindical, independientemente de su situación jurídica en nuestro país. A pesar de esa titularidad, ciertamente el legislador orgánico podrá prever limitaciones al ejercicio de este derecho por los extranjeros más allá de los condicionantes impuestos a los españoles, pero siempre que éstos no supongan de hecho la exclusión total del ejercicio del derecho para ciertas categorías de

extranjeros. Como el artículo 11.1 de la Ley recurrida impedía el ejercicio de este derecho a los extranjeros irregulares, se determina que procede su declaración de inconstitucionalidad.<sup>13</sup>

La inconstitucionalidad del artículo 11.2 de la Ley no se plantea en el recurso que dio lugar a la STC 236/2007, pero sí en los recursos que dieron lugar a las citadas SSTC 259/2007, 260/2007, 262/2007, 263/2007, y 264/2007. En estos asuntos, las recurrentes consideraban que la sujeción del ejercicio del derecho de huelga de los extranjeros al hecho de que se encontraran en posesión de una autorización para trabajar era contraria a los artículos 28, 10.2 y 13 CE, en conexión con los artículos 23 DUDH, 11 PIDCP, 11 CEDH y 8.1 PIDESC.

**LOS CIUDADANOS COMUNITARIOS TIENEN UN DERECHO COMUNITARIO A REGRESAR A SUS PAÍSES DE ORIGEN UNA VEZ EJERCIDA SU LIBERTAD DE CIRCULACIÓN**

El TC resuelve la cuestión utilizando la misma lógica. Se destaca que tanto el artículo 28.2 CE como los artículos 8.1 PIDESC y 6 de la Carta Social Europea reconocen este derecho a los trabajadores, sin distinción alguna. Y se subraya que el concepto de “trabajador” debe ser definido desde la perspectiva material antes reseñada, de forma que los extranjeros, independientemente de su situación jurídica, pueden ser considerados trabajadores y titulares, por tanto, del derecho de huelga. La decisión del legislador de excluir a los trabajadores irre-

<sup>13</sup> La inconstitucionalidad del precepto de la Ley Orgánica 4/2000 correspondiente no lleva aparejada, sin embargo, la nulidad del mismo ni del inciso “y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España”, en la medida en que, según argumenta el TC en el FJ 17 de la STC 236/2007, de 7 de noviembre, si se declarara nulo todo el precepto los efectos de la declaración serían los contrarios a los deseados al negarse a todos los extranjeros el ejercicio del derechos correspondiente, y si se declarara nulo únicamente el inciso reseñado, el TC estaría alterando la voluntad del legislador al dejar en idéntica situación a extranjeros residentes y no residentes legales en nuestro país. En contra de la posición manifestada por el TC véase Fernández Segado (2001: 86 y ss.)

gulares del ejercicio del derecho de huelga, cuando, por otro lado, la misma Ley Orgánica 4/2000 (artículo 36) reconoce la validez de su contrato, aun en ausencia de autorización para trabajar, debe estimarse contraria al artículo 28.2 CE.<sup>14</sup>

### 3. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

A lo largo de 2007, la jurisprudencia del TEDH ha resuelto cuestiones relevantes desde el punto de vista del Derecho de extranjería y relacionadas con los derechos recogidos en los artículos 3, 5.1.f), 8, 9, y 13 CEDH, así como en los artículos 2 y 4 del Protocolo número 4. El asunto más importante de todos los analizados es, sin duda, el caso Gebremedhin c. Francia, de 16 de abril de 2007, tal y como ahora veremos.

#### **Prohibición de torturas y de tratos inhumanos y degradantes (art. 3 CEDH) y extradición y devolución de extranjeros hacia terceros países: alternativa de protección interna y situaciones de inestabilidad general**

Los casos Garabayev c. Rusia, de 7 de junio de 2007, Salah Sheekh c. Países Bajos, de 11 de enero de 2007, y Sultani c. Francia, de 20 de septiembre de 2007, analizan tres supuestos clásicos en la jurisprudencia del TEDH sobre Derecho de extranjería. En todos ellos se recuerdan las circunstancias en las que la devolución o extradición de una persona a un Estado puede provocar la vulneración del artículo 3 CEDH, es decir, cuando existan motivos sustanciales que permitan creer que, caso de ser devuelta, afrontaría un riesgo real de ser sometida a penas o tratos contrarios al Convenio. La existencia de este riesgo, según jurisprudencia europea reiterada, deberá valorarse teniendo en cuenta los datos que eran conocidos, o que deberían haber sido conoci-

<sup>14</sup> En esta lógica, el TC declara inconstitucional y nulo, según lo recogido en el FJ 9 de la STC 259/2007, de 19 de diciembre, el inciso “cuando estén autorizados a trabajar” del artículo 11.2 de la Ley Orgánica 4/2000. En contra de la posición adoptada por el TC respecto de este precepto véanse Aragón Reyes (2001: 15) y Fernández Segado (2001: 88 y ss.).

dos, por el Estado parte en el momento en que se produjo la devolución.<sup>15</sup>

A pesar de la habitualidad de esta jurisprudencia, los asuntos *Salah Sheekh c. Países Bajos* y *Sultani c. Francia* resultan especialmente significativos desde el punto de vista del derecho de asilo. En el primero, el recurrente es un solicitante de asilo de origen somalí y perteneciente a una de las etnias minoritarias del país que, tras ver denegada su solicitud de asilo, señala que su devolución a Somalia supondría una violación del artículo 3 CEDH, en la medida en que se le pondría en grave riesgo de sufrir malos tratos. Las autoridades holandesas rechazaron tal alegación, señalando que su pretensión no era devolverlo a la misma zona de Somalia de la que huyó por ser perseguido por miembros de la etnia mayoritaria, sino a una zona calificada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como “relativamente segura”.

El TEDH intenta vislumbrar si, teniendo en cuenta todas las fuentes externas sobre el país de origen obrantes en manos del gobierno holandés, procedentes de distintas organizaciones internacionales y de ONGs, puede confirmarse que la devolución del recurrente a una zona relativamente segura lo pondría ante una situación de grave riesgo de sufrir malos tratos contrarios al artículo 3. Y se hace eco de los documentos del ACNUR que confirman la imposibilidad de considerar las zonas relativamente seguras de Somalia como una alternativa de protección interna. No podrían considerarse como tal sino en el caso de que el sujeto devuelto pudiera viajar a las zonas indicadas, ser admitido y establecerse en ellas. Teniendo en cuenta que la autoridades de las supuestas zonas relativamente seguras de Somalia habían hecho pública su predisposición a expulsar de las mismas a todos aquellos que no fueran originarios o residieran antes en ellas, las condiciones demandadas no se daban, siendo inviable, por tanto, la devolución del recurrente sin violación de la garantía.

---

<sup>15</sup> Para un análisis de la jurisprudencia del TEDH en este sentido, véanse Salado Osuna (2005), Santamaría Arinas (2004) y Santolaya Machetti (2001: 134 y ss), sobre estos supuestos de protección indirecta o por carambola de extranjeros y solicitantes de asilo en casos de expulsión, pues el Convenio no se ocupa directamente de ello.

Nos sorprende gratamente el ejercicio por parte de la jurisdicción europea de un criterio de ponderación de los derechos adecuadamente antiformalista y realista, adentrándose en los hechos concretos, buscando garantizar –como le gusta decir al propio Tribunal de Estrasburgo– derechos reales y efectivos y no ilusorios. Una actitud siempre tan necesaria en materia de extranjería.

En el asunto *Sultani c. Francia*, de 20 de septiembre de 2007, el recurrente es un ciudadano afgano, solicitante de asilo en Francia, que, tras la negativa de las autoridades francesas a concederle asilo, plantea que la devolución a su país de origen sería contraria al artículo 3 CEDH. El Tribunal de Estrasburgo reitera su jurisprudencia habitual y señala que, en este caso, las autoridades francesas analizaron detalladamente las alegaciones del recurrente sin encontrar motivo alguno que impidiera su devolución a su país de origen, más allá de la situación de inestabilidad general que se vive en el mismo. En este sentido, acepta el TEDH, que la devolución no determina una vulneración del artículo 3, ya que no se traduce en una amenaza de persecución personal contra el recurrente. Se entiende así que la situación generalizada de inestabilidad en un país determinado no es suficiente para que la devolución de una persona al mismo pueda ser considerada contraria al Convenio. El criterio es –a nuestro entender– cabal, pero sabido es que otros casos y experiencias ilustran sobre la frecuente imbricación de ambos conceptos y situaciones.

### **Derecho a la libertad y a la seguridad de los extranjeros incursos en procedimientos de expulsión o extradición (art. 5.1.f) CEDH)**

Durante 2007, el TEDH ha hecho uso en varias ocasiones del artículo 5.1.f) CEDH para determinar si la privación de libertad sufrida por un extranjero se adecuaba a lo previsto en el Convenio. En la mayoría de estos asuntos, lo más significativo del razonamiento es que se continúa manteniendo la doctrina sentada en el asunto *Saadi c. Reino Unido*, de 11 de julio de 2006.<sup>16</sup> La detención o privación de

---

<sup>16</sup> Esta jurisprudencia se analiza en García Roca y Díaz Crego (2007: 184 y ss.).

libertad de una persona para impedir que entre ilegalmente en el país, o cuando esté incurso en un procedimiento de extradición o expulsión, no ha de superar obligatoriamente el test de necesidad que el TEDH exige en otros supuestos de detención o privación de libertad. Será suficiente con que la misma se encuentre en cualquier de las tres situaciones enunciadas por el precepto, con que la detención o privación de libertad esté prevista por Ley, se desarrolle de acuerdo con el procedimiento legalmente previsto, y no sea arbitraria para que, efectivamente, la limitación del derecho a la libertad y a la seguridad se considere conforme al artículo 5.1.f] CEDH. Así lo confirma el TEDH en los asuntos Bashir y otros c. Bulgaria, de 14 de junio de 2007, Garabayev c. Rusia, de 7 de junio de 2007, Gebremedhin c. Francia, de 16 de abril de 2007, Liu y Liu c. Rusia, de 6 de diciembre de 2007, Nasrulloev c. Rusia, de 11 de octubre de 2007, y John c. Grecia, de 10 de mayo de 2007.

Este último caso resulta especialmente curioso desde el punto de vista del análisis de la regularidad de la detención en el amparo europeo. Efectivamente, en el caso John c. Grecia, el recurrente, nacional de Nigeria, fue detenido por la policía griega tras la denegación de su solicitud de asilo para ser devuelto hacia su país de origen. Según la legislación doméstica, la privación de libertad de los extranjeros a estos efectos no puede exceder de un período de tres meses, improrrogable. A pesar de ello, el recurrente permaneció más de seis meses detenido por las autoridades que, cada vez que vencía el plazo de tres meses, lo ponían en libertad durante unos diez minutos y volvían a detenerlo por los mismos motivos. El TEDH considera que la artimaña supone una violación del artículo 5.1.f] CEDH en la medida en que este precepto exige la legalidad de los motivos y del procedimiento seguido para la privación de libertad de la persona que va a ser expulsada, siendo evidente que el proceder artificioso de las autoridades griegas

constituía un fraude de ley. De nuevo, el Tribunal maneja su adecuada lógica y criterio de interpretación encaminado a preservar derechos reales y efectivos.

Hay que recordar otra vez la incidencia futura en esta materia de internamientos para expulsiones de las previsiones de la antes citada directiva europea de retorno. Sobre cuya aplicación por los Estados miembros de la Unión Europea antes o después conocerá el TEDH.

### **El derecho a la vida privada y familiar de los extranjeros (art. 8 CEDH): prohibición de expulsión y derecho a obtener un permiso de residencia**

También en 2007, como ya constatamos respecto de 2006,<sup>17</sup> la mayoría de los pronunciamientos del TEDH que afectan al derecho de extranjería se vinculan con los derechos a la vida privada y familiar reconocidos en el artículo 8 CEDH. Pero cabe diferenciar aquellos supuestos en los que se plantea la eventual vulneración de tales preceptos por órdenes de expulsión, de aquellos en los que la infracción del Convenio se deriva de la falta de concesión de un determinado estatus migratorio.

En relación con el primer tipo, el razonamiento del Tribunal sigue siempre la misma línea argumental. Una vez que se ha comprobado la existencia de una injerencia en la vida privada<sup>18</sup> o familiar del recurrente, se verifica si esa injerencia cumple los requisitos previstos en el artículo 8.2, en concreto, si está prevista por Ley,<sup>19</sup> si persigue un objetivo legítimo y, finalmente si puede considerarse necesaria en una sociedad democrática.<sup>20</sup> El habitual juicio de proporcionalidad formalmente muy estructurado en sede judicial de Estrasburgo.

<sup>17</sup> Véase García Roca y Díaz Crego (2007: 186).

<sup>18</sup> El único de los asuntos citados en el que se analiza la cuestión desde la óptica de la vida privada es el asunto Kaya c. Alemania, de 28 de junio de 2007, en el que el recurrente, en el momento de ser expulsado de Alemania todavía no había contraído matrimonio en ese país, con el cual, sin embargo, le ligaban fuertes vínculos al haber residido en él desde su nacimiento.

<sup>19</sup> En relación con este requisito, un asunto curioso es el caso Sayoud c. Francia, de 26 de julio de 2007, en el que las autoridades francesas expulsan del país a un ciudadano francés, nacido en Argelia, prohibiéndole la entrada por un período de cinco años. En el momento de su expulsión, la nacionalidad del sujeto no era conocida por las autoridades francesas. A pesar de ello, el TEDH considera vulnerado tanto el artículo 8 CEDH como el artículo 3 del Protocolo número 4 al CEDH, que prohíbe la expulsión de nacionales, señalando significativamente que el ordenamiento francés impide la expulsión de nacionales.

<sup>20</sup> En este sentido Santolaya (2001, 2005).

El análisis del primero de los requisitos indicados, la legalidad de la injerencia, es particularmente interesante en los asuntos Bashir y otros c. Bulgaria, de 14 de junio de 2007, y Musa y otros c. Bulgaria, de 11 de enero de 2007. Ambos traen causa de la retirada de los permisos de residencia permanentes y la adopción de sendas órdenes de expulsión contra los recurrentes, un nacional paquistaní y un ciudadano jordano, que habían residido en Bulgaria por un largo período de tiempo –ocho años en el primer caso, y quince en el segundo–, estaban casados con ciudadanas búlgaras y tenían hijos de esa misma nacionalidad. Los recurrentes alegaban que su expulsión, y el consecuente alejamiento de su familia, vulneraba su derecho a la vida familiar y no podía considerarse una medida necesaria en una sociedad democrática. Estas alegaciones fueron aceptadas por el TEDH que consideró que la medida no había sido adoptada de acuerdo con la Ley. Se tuvo en cuenta que la legislación búlgara aplicable al caso señalaba únicamente la posibilidad de retirar la autorización de residencia y de expulsar a aquellos extranjeros que desarrollaran actividades contrarias a la seguridad y los intereses del país, que esas medidas podían adoptarse por acto administrativo carente de toda motivación, sin procedimiento contradictorio alguno y sin posibilidad de recurso. El TEDH considera que la legislación búlgara no ofrecía suficientes garantías contra la arbitrariedad de los poderes públicos y que, por tanto, no podía considerarse que la medida de expulsión estuviera prevista por la ley.

El análisis de la proporcionalidad de la medida de expulsión tiene particular relevancia en los asuntos Chair y J. B. c. Alemania, de 6 de diciembre de 2007, y Kaya c. Alemania, de 28 de junio de 2007. En todos ellos, el TEDH enumera, siguiendo su jurisprudencia Üner c. los Países Bajos, de 18 de octubre de 2006,<sup>21</sup> los distintos elementos que emplea el Alto Tribunal en su análisis de la ponderación realizada por las autoridades nacionales de los distintos intereses en juego en casos de expulsión de extranjeros. Se recuerda así, que debe tenerse en cuenta: la naturaleza y gravedad de la infracción cometida por el sujeto, la duración de su

estancia en el país del que es expulsado, el tiempo transcurrido desde que se cometió la infracción y el comportamiento del recurrente desde entonces, la nacionalidad del recurrente y de sus familiares, la situación familiar del sujeto, si el cónyuge conocía la infracción cuando comenzó la relación, si hay hijos nacidos dentro del matrimonio y su edad, las dificultades que puede encontrar la familia en caso de tener que trasladarse al país de nacionalidad del recurrente, el interés superior de los hijos, y la solidez de los lazos sociales, culturales y familiares que unen al recurrente con su país de origen y aquel del que es expulsado.

### **SORPRENDE GRATAMENTE EL EJERCICIO DE LA JURISDICCIÓN EUROPEA DE UN CRITERIO DE PONDERACIÓN DE LOS DERECHOS ADECUADAMENTE ANTIFORMALISTA Y REALISTA, ADENTRÁNDOSE EN LOS HECHOS CONCRETOS PARA GARANTIZAR DERECHOS REALES Y EFECTIVOS Y NO ILUSORIOS**

En aplicación de la jurisprudencia indicada es de reseñar que el Tribunal parece tener especialmente en cuenta la gravedad de los hechos por los que un sujeto es expulsado del país en el que reside, de forma que si la persona ha cometido delitos especialmente graves, la tendencia será rechazar la violación del artículo 8. Así puede observarse, por ejemplo, en los asuntos Chair y J. B. c. Alemania y Kaya c. Alemania, en los que los graves delitos que determinaron la expulsión de los recurrentes no pueden compensarse, a ojos del TEDH, ni con la imposibilidad de continuar los vínculos familiares en el país de origen ni con la residencia continuada desde su más tierna infancia del recurrente en el país del que se le expulsa.

Sin embargo, en aquellos casos en los que los delitos cometidos no son tan graves, el TEDH tiende a tomar la posición contraria. Tal y como se demuestra en el asunto Maslov c. Austria, de 22 de marzo de 2007, donde el recurrente era un menor de edad, de origen y nacionalidad búlgara, que desde

<sup>21</sup> Esta jurisprudencia se analiza en García Roca y Díaz Crego (2007: 186).



los seis años había residido en Austria con toda su familia. Cuando todavía era menor de edad (cometió las ofensas con 14 y 15 años) fue condenado, respectivamente, a 15 y 18 meses de privación de libertad por una serie de delitos cometidos sin violencia alguna. A pesar de ello, las autoridades austríacas lo expulsaron, prohibiéndole el regreso durante un período de diez años. El TEDH resuelve que se ha producido una violación del artículo 8 por cuanto los delitos por los que se condenaron al recurrente no eran de extraordinaria gravedad, fueron cometidos en la adolescencia, el recurrente contaba con estrechos vínculos en Austria, donde se había criado, tenía a toda su familia y había cursado los estudios correspondientes, y apenas tenía contacto alguno con su país de origen al que sólo había vuelto en dos ocasiones en vacaciones. En la ponderación de los intereses en juego, a pesar del resultado alcanzado, nos sorprende que el TEDH no tuviera expresamente en cuenta –pero está inmanente en la argumentación– el hecho de que el recurrente era menor de edad y que su expulsión determinaba el alejamiento de sus progenitores, dado el superior interés del menor y su especial condición de vulnerabilidad.

## **EN 2007, COMO YA CONSTATAMOS EN 2006, LA MAYORÍA DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TEDH QUE AFECTAN AL DERECHO DE EXTRANJERÍA SE VINCULAN CON LOS DERECHOS A LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR**

Según la jurisprudencia europea, no sólo la expulsión de un extranjero, sino también la negativa de las autoridades nacionales a concederle un permiso de residencia puede, en determinadas circunstancias, vulnerar su derecho a la vida familiar. En este sentido, el TEDH afirma que el artículo 8 CEDH no exige a los Estados la concesión de un concreto permiso de residencia, pero sí, en determinadas circunstancias, el reconocimiento de la legalidad de la residencia en el país en aras de preservar la vida familiar.

En esta lógica se inserta el asunto Liu y Liu c. Rusia, de 6 de diciembre de 2007, en el que un ciudadano chino, casado con

una nacional rusa y padre de dos niños de la misma nacionalidad ve rechazada su solicitud de residencia en Rusia por indeterminados motivos de seguridad nacional, ordenándose su expulsión del país. El TEDH considera que la negativa de las autoridades rusas a conceder un permiso de residencia al recurrente supuso una injerencia en su vida familiar que sólo podría justificarse, según lo dispuesto en el artículo 8.2, en caso de estar prevista legalmente, perseguir un objetivo legítimo y ser considerada necesaria en una sociedad democrática. El TEDH subraya que la legalidad de la medida no sólo depende del hecho de que esté prevista por la ley, sino también de la calidad de esa ley, que habrá de ser accesible para los particulares y previsible, esto es, lo suficientemente clara como para que pudieran prever las consecuencias de sus actos antes de llevarlos a cabo. Además, la ley debe proteger al particular frente a la arbitrariedad de los poderes públicos, previendo procedimientos efectivos para la revisión de las decisiones administrativas adoptadas sobre la base de sus previsiones normativas.

Teniendo en cuenta estos elementos, el TEDH analiza la norma rusa que sirvió de base para la adopción de la resolución administrativa por la que se denegó el permiso de residencia al recurrente. Y se concluye que era accesible y previsible, pero no protegía suficientemente al individuo frente a la arbitrariedad de los poderes públicos al no permitir un control judicial de la decisión adoptada. Efectivamente, si bien la decisión administrativa fue revisada por tribunales rusos, las autoridades gubernativas no remitieron a estos órganos ningún tipo de documentación que permitiera comprobar las causas del rechazo de la solicitud. Sorteando que las autoridades nacionales obviaron la entrega de la documentación por considerarla secreto de Estado, el TEDH considera que el imposible control judicial de la decisión gubernativa determina, necesariamente, la violación del artículo 8. Otro supuesto en el que la lógica realista y garantista en la comprensión y revisión de las lesiones de los derechos permite sortear obstáculos fácticos para su eficacia.

### **Permiso de residencia y libertad religiosa (art. 9 CEDH)**

Un asunto atípico –pero que muestra la delicada situación en los últimos tiempos de la libertad religiosa en los países

de la antigua URSS— nos lo ofrece el caso *Perry c. Letonia*, de 8 de noviembre de 2007. Se condena a Letonia por vulnerar la libertad de religión de un sacerdote de la iglesia Morning Star International, de inspiración evangélica. La vulneración del derecho se derivaría de la renovación limitada del permiso de residencia del sacerdote, de nacionalidad estadounidense, tras varios años de residencia en el país. El demandante vio renovado su permiso de residencia con la expresa prohibición de desarrollar actividades religiosas, prohibición que lógicamente el TEDH considera contraria al artículo 9 en la medida en que no cumplía con los requisitos de legalidad previstos por ese precepto.

### **Derecho a un recurso efectivo (art. 13 CEDH) y efectos suspensivos de los recursos interpuestos contra decisiones de *refoulement* de solicitantes de asilo en frontera**

El importante asunto *Gebremedhin c. Francia*, de 16 de abril de 2007, resuelve un supuesto peculiar y de especial trascendencia para el procedimiento de asilo español. La recurrente, de nacionalidad eritrea, presentó una solicitud de asilo ante las autoridades francesas a su llegada al aeropuerto de París, y se le aplicó el procedimiento de asilo en frontera. Las autoridades francesas consideraron que no procedía el estudio detallado de su solicitud, denegándosele la entrada en el país e instándose la devolución a su país de origen. La recurrente presentó sendos recursos contra la decisión administrativa al considerar que no se habían tenido suficientemente en cuenta sus fundados temores de sufrir penas o tratos prohibidos por el artículo 3 CEDH en el caso de ser devuelta a su país. La presentación de estos recursos no tiene, en Derecho francés, efectos suspensivos automáticos, elemento que la recurrente consideraba contrario al artículo 13 CEDH, en relación con el artículo 3, en la medida en que no se garantiza la existencia de un recurso efectivo contra una eventual violación del derecho sustantivo.

El TEDH comienza el análisis de la cuestión reseñando que el artículo 13 exige la existencia en Derecho interno de un recurso efectivo que permita el estudio de cual-

quier alegación de vulneración de uno de los derechos reconocidos por el Convenio. Ese recurso efectivo debe conllevar un análisis riguroso e independiente de la alegación correspondiente y debe permitir, además, la adopción de una medida cautelar de suspensión de la decisión acordada, cuando esa medida pueda ser contraria al Convenio y su ejecución pueda tener consecuencias irreversibles.

Teniendo en cuenta estos criterios, el TEDH afirma que la ejecución de una decisión de devolución de un solicitante de asilo al país del que ha huido y en el que existen motivos serios para creer que sufrirá tratos contrarios al artículo 3 puede tener consecuencias irreversibles. De esta forma, el hecho de que la legislación francesa no prevea el carácter suspensivo de los recursos que se interpongan contra las decisiones de rechazo en frontera de solicitantes de asilo cuando éstas lleven aparejada la devolución del solicitante a su país de origen y, por tanto, a un país en el que existe un riesgo claro de que sufran malos tratos, vulnera claramente el artículo 13 CEDH en relación con el artículo 3. Señala el Tribunal que no es suficiente para garantizar el respeto del Convenio europeo que la legislación francesa prevea un recurso específico contra las denegaciones de solicitudes de asilo en frontera y que ese recurso suponga una revisión independiente y rigurosa de los motivos que llevan a la adopción de la decisión. Será necesario también que ese recurso tenga carácter suspensivo, en la medida en que si no se cumple ese requisito la decisión final sobre el asunto puede verse desprovista de toda eficacia.

### **Derecho a elegir libremente la residencia (art. 2.1 Protocolo núm. 4 al CEDH) y derecho a abandonar un país del que no se es nacional (art. 2.2 Protocolo núm. 4 al CEDH)**

En el asunto *Tatishvili c. Rusia*, de 22 de febrero de 2007, el TEDH resolvió sobre la eventual vulneración del derecho a elegir libremente el lugar de residencia, reconocido por el artículo 2.1 del Protocolo número 4 a todo el que se encuentre residiendo de forma regular en un país. A juicio

de la recurrente, las autoridades rusas habrían violado ese derecho al impedirle inscribirse como residente en el lugar en el que de hecho tenía fijada su residencia, a pesar de haber presentado la correspondiente solicitud, por considerar que la misma no cumplía los requisitos legales. Según el TEDH, una injerencia en el derecho indicado sólo es conforme al Protocolo número 4 si está prevista por Ley, persigue un objetivo legítimo y es necesaria en una sociedad democrática. Tras analizar la jurisprudencia de la Corte Constitucional rusa, que señala que las autoridades gubernativas del país no pueden valorar la adecuación de la documentación presentada para el registro de la residencia a la legislación rusa, debiendo proceder, en todo caso, al registro solicitado por el administrado, el TEDH considera que la injerencia en el derecho indicado no podía considerarse prevista por ley, en la medida en que las autoridades administrativas estarían infringiendo la doctrina de la Corte Constitucional.

En el asunto *Sissanis c. Rumania*, de 25 de enero de 2007, el TEDH analiza un supuesto de violación del derecho a abandonar cualquier país, incluido aquel del que se es nacional, reconocido en el artículo 2.2 del Protocolo número 4 al CEDH. El recurrente era un ciudadano de nacionalidad griega, residente en Rumania, al que se le prohíbe la salida del país tras la apertura de varios procedimientos penales en su contra. Esa prohibición continúa incluso cuando son retirados los cargos por los delitos que inicialmente se le imputaban. El TEDH señala que toda injerencia en los de-

rechos reconocidos en el artículo 2 del Protocolo número 4 ha de ser establecida por Ley, perseguir uno de los objetivos legítimos previstos en el punto tercero del precepto –esto es, protección de la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros– y resultar necesaria en una sociedad democrática. En el supuesto de hecho, la norma nacional que servía de fundamento para la adopción de la medida no podía considerarse que cumplierse con los requisitos de accesibilidad, previsibilidad y garantía del control de la arbitrariedad de los poderes públicos que exige el CEDH, ya que no preveía qué autoridad resultaba competente para adoptarla, los motivos que permitían su adopción y si cabía o no un recurso judicial. Por todo ello, se condena a Rumania.

#### **Prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros (art. 4 del Protocolo núm. 4 al CEDH)**

El asunto *Sultani c. Francia*, de 20 de septiembre de 2007, plantea una última cuestión digna de mención. El recurrente, de nacionalidad afgana y solicitante de asilo en Francia, señala que su devolución sería contraria al artículo 4 del Protocolo número 4, puesto que fue expulsado a su país junto con un gran número de nacionales del mismo. Señala el TEDH que esta garantía del sistema del Convenio prohíbe que un grupo de extranjeros sea obligado a abandonar un Estado a no ser que la situación

**22** En este sentido: la STJCE de 18 de diciembre de 2007, asunto *Hans-Dieter Jundt y otros c. Finanzamt Offenburg*, as. C-281/06; la STJCE de 11 de septiembre de 2007, asunto *Comisión c. Alemania*, as. C-318/05; la STJCE de 11 de septiembre de 2007, asunto *Herbert Schwarz y otros c. Finanzamt Bergisch Gladbach*; la STJCE de 18 de julio de 2007, asunto *Luxemburgo c. Hans Ulrich Lakebrink y otros*, as. C-182/06; la STJCE de 5 de julio de 2007, asunto *Comisión c. Bélgica*, as. C-522/04; la STJCE de 22 de marzo de 2007, asunto *Raffaele Talotta c. Bélgica*, as. C-383/05; la STJCE de 30 de enero de 2007, asunto *Comisión c. Dinamarca*, as. C-150/04; y la STJCE de 25 de enero de 2007, asunto *Finanzamt Dinslaken y Gerold Meindl*, as. C-329/05.

**23** En la mayoría de estos asuntos, el TJCE se centra en analizar si las disposiciones nacionales en materia de Seguridad Social infringen lo previsto en el Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971. En este sentido: la STJCE de 18 de enero de 2007, asunto *Aldo Celozzi y Innungskrankenkasse Baden-Württemberg*, as. C-332/05; la STJCE de 18 de diciembre de 2007, asunto *Doris Habelt y otros y Deutsche Rentenversicherung Bund*, as. acumulados C-396/05, C-419/05 y C-450/05; y la STJCE de 16 de enero de 2007, asunto *José Pérez Naranjo y Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) Nord-Picardie*, as. C-265/05.

**24** En este sentido: la STJCE de 18 de julio de 2007, asunto *Gertraud Harticulomann y Freistaat Bayern*, as. C-212/05; la STJCE de 18 de julio de 2007, asunto *Wendy Geven y Land Nordrhein-Westfalen*, as. C-213/05; y la STJCE de 18 de octubre de 2007, asunto *Comisión c. Parlamento y Consejo*, as. C-299/05.

**25** En relación con la profesión de psicoterapeuta: la STJCE de 6 de diciembre de 2007, asunto *Comisión c. Alemania*, as. C-456/05; en relación con cualquier servicio de seguridad privada: la STJCE de 13 de diciembre de 2007, asunto *Comisión c. Italia*, as. C-465/05; en relación con la apertura de agencias de cobro de créditos: la STJCE de 18 de julio de 2007, asunto *Comisión c. Italia*, as. C-134/05;

**26** En relación con el reconocimiento mutuo de diplomas en el ámbito de la arquitectura: la STJCE de 24 de mayo de 2007, asunto *Comisión c. Portugal*, as. C-43/06; en el ámbito de la medicina: la STJCE de 18 de enero de 2007, asunto *Comisión c. República Checa*, as. C-203/06; en el ámbito de la odontología: la STJCE de 18 de enero de 2007, asunto *Comisión c. República Checa*, as. C-204/06; y en el ámbito de la enfermería: la STJCE de 18 de julio de 2007, asunto *Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo*, as. C-460/05.

de cada uno de los miembros de ese grupo sea analizada de forma objetiva y razonable, y se tenga en cuenta la situación particular de cada sujeto. En el caso enjuiciado, destaca el TEDH que, aunque el solicitante fue devuelto a su país junto con otros nacionales del mismo, su caso específico fue estudiado en detalle por las autoridades nacionales encargadas de tramitar las solicitudes de asilo, de forma que no puede hablarse de la existencia de una expulsión colectiva.

#### 4. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Durante el año 2007, la jurisprudencia del TJCE sobre Derecho de extranjería ha dejado muy escasos pronunciamientos referidos al régimen aplicable a ciudadanos de terceros países, esto es, a nacionales de Estados no miembros de la Unión Europea que no sean familiares de un ciudadano comunitario.

Sin embargo, la jurisprudencia referida a la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos comunitarios y sus familiares, sean estos nacionales de un Estado miembro de la Unión o de terceros Estados, es más extensa. En el marco de la misma, destaca un nutrido grupo de sentencias en las que el TJCE analiza si ciertas normativas nacionales en materia impositiva,<sup>22</sup> de seguridad social,<sup>23</sup> de ventajas sociales,<sup>24</sup> de acceso al ejercicio de determinadas profesiones,<sup>25</sup> de reconocimiento de diplomas,<sup>26</sup> de acceso a una formación específica,<sup>27</sup> o en materia de becas de estudios,<sup>28</sup> contradicen las normas de Derecho comunitario que garantizan la libre circulación de personas.

Aparte de estas sentencias, destaca el reconocimiento del incumplimiento de Luxemburgo por la falta de transposi-

ción de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento y el Consejo, de 29 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,<sup>29</sup> así como los asuntos R.N.G. Eind, de 11 de diciembre de 2007, y Yunying Jia, de 9 de enero de 2007, referidos a los derechos de los familiares de ciudadanos comunitarios, nacionales de terceros Estados, que ejercen junto a éstos su libertad de circulación.

**LA JURISPRUDENCIA DEL TJCE REFERIDA A LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA DE LOS CIUDADANOS COMUNITARIOS Y SUS FAMILIARES ES MÁS EXTENSA**

#### Libre circulación de nacionales de terceros Estados en la Unión Europea

Tal y como ha quedado reseñado, los pronunciamientos del TJCE referidos al régimen de los nacionales de terceros Estados que residen o trabajan en el territorio de la Unión Europea han sido relativamente escasos. Bastantes se han limitado a constatar el incumplimiento por parte de varios Estados miembros de su obligación de transponer las Directivas 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración,<sup>30</sup> 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea,<sup>31</sup> 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

<sup>27</sup> Sobre el acceso a la formación necesaria para poder ser contratado como profesor por tiempo indefinido en un centro escolar sueco: la STJCE de 11 de enero de 2007, asunto Kaj Lyyski y Umeå universitet, as. C-40/05.

<sup>28</sup> Sobre la exigencia de haber cursado un año de estudios en el Estado de nacionalidad para poder disfrutar de una beca para estudiar en otro Estado miembro: la STJCE de 23 de octubre de 2007, asunto Rhiannon Morgan (asunto C-11/06) y Bezirksregierung Köln, y Iris Bucher (asunto C-12/06) y Landrat des Kreises Düren.

<sup>29</sup> La STJCE de 13 de diciembre de 2007, asunto Comisión c. Luxemburgo, as. C-294/07.

<sup>30</sup> En este sentido: la STJCE de 29 de noviembre de 2007, asunto Comisión c. Luxemburgo, as. C-58/07; y la STJCE de 27 de septiembre de 2007, asunto Comisión c. Portugal, as. C-5/07.

<sup>31</sup> En este sentido: la STJCE de 8 de noviembre de 2007, asunto Comisión c. Bélgica, as. C-3/07; y la STJCE de 27 de septiembre de 2007, asunto Comisión c. Portugal, as. C-4/07.

Estados miembros,<sup>32</sup> y 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros.<sup>33</sup>

Hay que destacar que la STJCE de 15 de noviembre de 2007, asunto Comisión c. España,<sup>34</sup> condena a nuestro país por la falta de transposición de la primera de las directivas indicadas.

**LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TJCE REFERIDOS AL RÉGIMEN DE LOS NACIONALES DE TERCEROS ESTADOS QUE RESIDEN O TRABAJAN EN EL TERRITORIO DE LA UE HAN SIDO RELATIVAMENTE ESCASOS**

Además de estos pronunciamientos, varias sentencias se refieren a la aplicación o interpretación de las disposiciones sobre derecho de establecimiento y derecho a acceder a cualquier actividad por cuenta ajena, contenidas en el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963.<sup>35</sup> Entre estos asuntos, destacan especialmente los casos Ismail Derin y Murat Polat, ambos sustancialmente iguales. En ellos, el TJCE analiza los motivos por los que un ciudadano turco, reagrupado con sus padres en Alemania a temprana edad, residente en ese país desde entonces y con derecho a acceder a cualquier actividad por cuenta ajena con arreglo a lo previsto en el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía y sus normas de aplicación, puede perder su derecho a residir en el Estado miembro en el que está establecido. El TJCE señala que los ciudadanos turcos que cumplen esos requisitos sólo pueden perder su derecho a residir por razones justificadas de orden público, seguridad o salud pública o en el caso de que abandonen el territorio del Estado miembro

<sup>32</sup> En este sentido: la STJCE de 19 de abril de 2007, asunto Comisión c. Grecia, as. C-72/06.

<sup>33</sup> En este sentido: la STJCE de 6 de diciembre de 2007, asunto Comisión c. Luxemburgo, as. C-57/07.

<sup>34</sup> As. C-59/07.

por un período significativo sin motivo justificado. Los motivos de orden público que pueden provocar la pérdida de ese derecho de residencia se interpretan de idéntico modo que aquellos que permiten a los Estados miembros limitar la libre circulación de ciudadanos comunitarios,<sup>36</sup> de forma que sólo se dará esa circunstancia cuando el comportamiento personal del interesado constituya una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

**Recurso contra la creación de la Agencia FRONTEX**

La STJCE de 18 de diciembre de 2007, asunto Reino Unido c. Consejo,<sup>37</sup> resuelve el recurso de anulación planteado por el Reino Unido contra el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea la Agencia FRONTEX. Este pronunciamiento del TJCE tiene relevancia desde el punto de vista de la interpretación del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea y de la posible participación del Reino Unido e Irlanda en ciertos ámbitos del acervo Schengen. Antes de la creación de FRONTEX, el Reino Unido manifestó al Consejo su voluntad de participar en el Reglamento de creación de la Agencia. El Consejo negó al Reino Unido esa posibilidad fundando su decisión en el hecho de que ese país no había asumido el ámbito del acervo Schengen en el que se inscribía la creación de la Agencia, en concreto, el acervo relativo al cruce de las fronteras exteriores. Tras el análisis de las disposiciones correspondientes del Protocolo Schengen (artículos 4 y 5), el TJCE confirma la adecuación a derecho del actuar del Consejo señalando que el Reino Unido e Irlanda sólo pueden solicitar su participación en aquellas propuestas e iniciativas basadas en los ámbitos del acervo Schengen que hayan asumido.

<sup>35</sup> Sobre este acuerdo: la STJCE de 20 de septiembre de 2007, asunto Veli Tum, Mehmet Dari y Secretary of State for the Home Department, as. C-16/05; la STJCE de 18 de julio de 2007, asunto Ismail Derin c. Landkreis Darmstadt-Dieburg, as. C-325/05; y la STJCE de 4 de octubre de 2007, asunto Murat Polat c. Stadt Rüsselsheim, as. C-349/06.

<sup>36</sup> En este sentido, entre otras muchas: la STJCE de 23 de marzo de 2006 (Gran Sala), asunto Comisión c. Reino de Bélgica, as. C-408/03; y la STJCE de 27 de abril de 2006, asunto Comisión c. República Federal de Alemania, as. C-441/02.

## **Derechos de los ascendientes de ciudadanos comunitarios que son nacionales de terceros Estados**

La STJCE Yunying Jia, de 9 de enero de 2007, analiza el concepto de familiar “a cargo”, que recoge el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios. Es de recordar que el precepto indicado de la Directiva, reconocía el derecho de ciertos familiares de ciudadanos comunitarios, que estuvieran ejerciendo su derecho de establecimiento en otro Estado miembro, a reunirse y residir con el ciudadano comunitario en ese Estado. Los familiares a los que la Directiva comunitaria reconocía ese derecho eran, esencialmente, el cónyuge y los hijos menores de 21 años del ciudadano comunitario o su pareja, y los ascendientes y descendientes del ciudadano comunitario o su cónyuge siempre que estuvieran a su cargo. A pesar de que la Directiva indicada fue derogada por la Directiva 2004/38/CE, esta última sigue reconociendo ciertos derechos de circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros a los descendientes directos y los ascendientes directos a cargo de un ciudadano comunitario, su cónyuge o su pareja de hecho, por lo que el pronunciamiento del TJCE sigue manteniendo su vigencia.

En este asunto, el TJCE analizaba si la negativa de las autoridades suecas a conceder un permiso de residencia a la Sra. Yunying Jia, suegra de una ciudadana alemana que trabajaba por cuenta propia en ese país, era contraria a Derecho comunitario. Al presentar su solicitud de residencia, aportó una serie de documentos que probaban tanto sus vínculos con la ciudadana alemana, como su dependencia económica de ésta y de su hijo, casado con la primera. A pesar de ello, las autoridades suecas rechazaron su solicitud por cuanto estimaban que la dependencia

económica no había sido suficientemente probada. Planteado el asunto ante el TJCE, el Alto Tribunal señala que la noción de “familiar a cargo” debe comprenderse en el sentido de que esa persona ha de necesitar el apoyo material del ciudadano comunitario o de su cónyuge para subvenir a sus necesidades básicas en el Estado de origen en el momento en que se solicita el establecimiento con dicho ciudadano. A pesar de que la normativa comunitaria no indica qué documentos servirían para probar tal situación de dependencia, el TJCE señala que cualquier prueba será válida a esos efectos, siempre que sea adecuada para justificar la situación de dependencia reseñada.

## **Derecho al “reestablecimiento” en el país de origen de los ciudadanos comunitarios y sus familiares que sean nacionales de terceros Estados**

El asunto Eind, de 11 de diciembre de 2007,<sup>38</sup> plantea una cuestión radicalmente distinta a la analizada en el asunto anterior y ciertamente novedosa en la jurisprudencia comunitaria. El caso no se centra en el derecho de los nacionales de terceros estados, familiares de un ciudadano comunitario, a entrar y residir con él en otro Estado miembro, sino en el derecho de esos mismos familiares a retornar con el ciudadano comunitario al Estado miembro del que éste es originario. Esta posibilidad no aparecía expresamente recogida en la normativa comunitaria que resultaba de aplicación al caso,<sup>39</sup> ni tampoco aparece expresamente recogida en la actual Directiva 2004/38/CE del Parlamento y el Consejo, de 29 de abril de 2004, que ha sustituido parcialmente las normas en vigor en el momento en que se produjeron los hechos objeto de estudio, de modo que el pronunciamiento del TJCE mantiene su relevancia.

El asunto Eind trae causa de la negativa del gobierno neerlandés a conceder un permiso de residencia a la hija

<sup>37</sup> As. C-77/05.

<sup>38</sup> La STJCE de 11 de diciembre de 2007, asunto Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie y R.N.G. Eind, as. C-291/05.

<sup>39</sup> Puesto que los hechos tuvieron lugar antes de la adopción de la Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004, las normas comunitarias que resultaban de aplicación al caso eran el Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, y la Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990.

menor de un ciudadano de ese país que ostentaba la nacionalidad de Surinam. La cuestión adquiriría tintes transnacionales debido a que padre e hija habían residido, antes de volver al país del que era originario el padre, en el Reino Unido, donde la hija sí había recibido el estatus migratorio que le correspondía en su calidad de familiar de ciudadano comunitario. A pesar de ello, la solicitud presentada por la hija ante las autoridades neerlandesas no prosperó por cuanto el Sr. Eind, que padecía una enfermedad, no era una persona económica activa y no contaba, por tanto, con los recursos suficientes para que él y su familia no se convirtieran en una carga para el Estado. Teniendo en cuenta estos datos, el TJCE analiza, en primer lugar, si el Derecho comunitario garantiza el derecho de los ciudadanos comunitarios a volver a sus países de origen tras haberse asentado en otros Estados miembros, y si, en segundo lugar, de ese primer derecho cabe deducir un derecho de los familiares de éstos a reunirse con ellos en el país del que son originarios.

En relación con la primera cuestión, el TJCE reseña que el efecto útil de las disposiciones de los tratados que garantizan el derecho de los ciudadanos comunitarios a trabajar y residir en otros Estados miembros desaparecería si los ciudadanos que han ejercido ese derecho no se vieran reconocido el derecho a reestablecerse en su Estado de origen, de forma que no cabe sino reconocer que el derecho a retornar al Estado cuya nacionalidad ostentan no es sólo un derecho reconocido por el ordenamiento nacional, sino también un derecho garantizado por el Derecho comunitario. Esa primera afirmación sienta las bases para el siguiente razonamiento del TJCE: puesto que los ciudadanos comunitarios tienen un derecho *comunitario* a regresar a sus países de origen una vez ejercida su libertad de circulación, la posibilidad de que el Estado del que son originarios no reconozca a sus familiares el derecho a residir con ellos no puede entenderse sino como un obstáculo a la libre circulación de personas, en la medida en que el no reconocimiento de ese derecho puede tener un efecto disuasorio para aquellos ciudadanos comunitarios que planeen ejercer su libertad de circulación.

Teniendo en cuenta estos razonamientos, el TJCE reconoce el derecho de los familiares de un ciudadano comunitario, nacionales de terceros Estados, que hayan acompañado al ciudadano comunitario mientras éste ejercía su libertad de circulación, a reestablecerse con él en el Estado del que es nacional, siempre y cuando el familiar sea alguno de los expresamente reseñados en el artículo 10 del Reglamento nº 1612/68 (que se corresponde con el actual artículo 2 de la Directiva 2004/38/CE). Además, subraya el TJCE que ese derecho no se hará depender del hecho de que el ciudadano comunitario esté económicamente activo, reconociéndose el derecho incluso cuando el ciudadano comunitario no esté ejerciendo una actividad económica real y efectiva.

---

## BIBLIOGRAFÍA

AJA, Eliseo. «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.

ARAGÓN REYES, Manuel. «Encuesta en torno a la constitucionalidad de la Ley de extranjería». *Teoría y Realidad Constitucional*. No.7, 1er semestre 2001. P. 13 y ss.

ARAGÓN REYES, Manuel; ASENSI SABATER, José; BIGLINO CAMPOS, Paloma; CARRILLO LÓPEZ, Marc; PÉREZ CALVO, Alberto. «Encuesta en torno a la constitucionalidad de la Ley de extranjería». *Teoría y Realidad Constitucional*. No. 7, 1er semestre de 2001. P. 9-64.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «El nuevo régimen jurídico de los derechos y libertades de los extranjeros en España. Reflexiones en torno a la constitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre». *Teoría y Realidad Constitucional*. No. 7, 1er semestre 2001. P. 65-97.

GARCÍA ROCA, Javier. «La titularidad constitucional e internacional de los derechos fundamentales de los extranjeros y las modulaciones legales a sus contenidos». En: REVENGA, Miguel (coord.) *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España. II Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional*, Valencia: Tirant lo Blanch y Giuffrè, edición conjunta, 2005. P. 71-108.

GARCÍA ROCA, Javier; DÍAZ CREGO, María. «Derecho de extranjería y jurisprudencias del Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas». En: AJA, Eliseo; ARANGO, Joaquín (eds.) *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona: CIDOB, 2007. P. 180 y ss.

GARCÍA VÁZQUEZ, Sonia. *El estatuto jurídico-constitucional del extranjero en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007

SALADO OSUNA, Ana. «La tortura y otros tratos prohibidos por el Convenio». En: GARCÍA ROCA, Javier; SANTOLAYA, Pablo (coord.) *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005. P. 124 y ss.

SANTAMARÍA ARINAS, René. «Artículo 3. Prohibición de la tortura». En: LASAGABASTER HERRARTÍCULO, Iñaki (dir.) *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*. Madrid: Thomson, Aranzadi, 2004. P. 73 y ss.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *El derecho de asilo en la Constitución española*. Valladolid: Lex Nova, 2001.

--- *El derecho a la vida familiar de los extranjeros*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

--- «Derecho a la vida privada y familiar: un contenido notablemente ampliado del derecho a la intimidad (Artículo 8 CEDH)». En: GARCÍA ROCA, Javier; SANTOLAYA, Pablo (coods.) *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005. P. 498 y ss.

SANTOLAYA Pablo; REVENGA, Miguel. *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

SANTOLAYA, Pablo; DÍAZ CREGO, María. *El sufragio de los extranjeros. Un estudio de derecho comparado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.