



**INFORME ANUAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LA  
INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES Y  
REFUGIADOS EN ESPAÑA.**

**2017**

## **MONOGRAFÍA**

### **COMISIÓN JURÍDICA**

#### **Índice**

#### **1.- La Protección Internacional**

*1.1 Marco legal de la Protección Internacional.*

*1.2 Situación del desplazamiento forzado en el mundo: contexto y perspectivas.*

*1.3 Principales conflictos existentes en la actualidad.*

*1.4 La protección internacional en la UE.*

    1.4.1 Cifras y estadísticas.

    1.4.2 Rutas migratorias.

*1.5 Respuesta europea a la crisis humanitaria. Propuestas y decisiones de la Unión Europea y su aplicación.*

*1.6 La protección internacional en España.*

    1.6.1 Cifras y estadísticas.

    1.6.2 Principales carencias del procedimiento de solicitud

    1.6.3 Propuestas de mejora

#### **2.- Incidencias detectadas en la aplicación Régimen Comunitario.**

#### **3.- Incidencias detectadas en la aplicación de la normativa de extranjería.**

#### **4.- Novedades jurisprudenciales.**

#### **5.- La aplicación de las novedades normativas en materia de nacionalidad.**

## **1. La Protección Internacional.**

### **1.1. Marco legal de la Protección Internacional.**

El derecho a buscar asilo y disfrutar de él en cualquier país en caso de sufrir una persecución, aparece reconocido como un derecho universal, en el **artículo 14** de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** de 10 de diciembre de 1.948.

El primer documento legal dedicado a regular la protección que debe concederse a las personas refugiadas es la **Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados**, de 28 de julio de 1951. En estos momentos está firmada por 143 estados y su contenido es vinculante. Para eliminar las limitaciones temporales y geográficas que el texto tenía para la aplicación se aprobó el **Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados**, de 4 de octubre de 1967.

Uno de los pilares en los que se asienta el derecho de asilo es el principio de no devolución, conocido también por su expresión en francés «non refoulement». Dicho principio está recogido en el artículo 33 de la citada convención y obliga a los Estados a no devolver, retornar, expulsar o extraditar a un refugiado a su país de origen ni a otros en los que su vida o su libertad corran peligro.

En el contexto europeo el derecho de Asilo se encuentra recogido en el artículo 18 de la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea** de 7 de diciembre de 2000. El **artículo 78 del TFUE** establece que la UE debe desarrollar una política común de asilo, protección subsidiaria y protección temporal “que garantice el principio de “no devolución”.

En octubre de 1999, el **Consejo Europeo de Tampere** determinó la necesidad de crear un sistema común de asilo, cuyo fin primordial sería alcanzar un régimen para determinar el Estado responsable de examinar una solicitud de protección, un estatuto uniforme de asilo, un procedimiento común para su concesión o retirada y un sistema común de protección temporal. El primer cuerpo legislativo comunitario que se aprueba con la finalidad lo forman las siguientes normas.

- **Directiva 2003/9/CE de 27 de enero de 2003** que regula las normas mínimas aplicables a las **condiciones de acogida**.
- **Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre**, sobre el **derecho de reagrupación familiar** relativo a los refugiados.
- **Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril**, por la que se establecen normas mínimas relativas a los **requisitos para el reconocimiento**.
- **Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre**, sobre normas mínimas para los **procedimientos** que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.
- **El Reglamento de Dublín de 2003** que determina qué estado debe ser responsable del estudio de una solicitud de Protección Internacional.

En septiembre de 2008 se puso en marcha el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. Se hizo hincapié en la necesidad de instaurar el procedimiento de asilo único y el estatuto único para refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria como muy tarde en el año 2012.

Con la finalidad de potenciar la colaboración en materia de asilo entre los Estados miembros se creó a través del Reglamento 439/2010, La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

La segunda fase de armonización de la normativa comunitaria hizo necesaria la modificación de la normativa comunitaria. En el año 2013 se produjo la modificación del cuerpo legislativo comunitario, el cual se encuentra vigente en la actualidad:

- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre **procedimientos** comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.
- Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la **acogida de los solicitantes de protección internacional**.
- Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de **determinación del Estado miembro responsable** del examen de una solicitud.
- Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «**Eurodac**» para la comparación de las impresiones dactilares.
- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los **requisitos para el reconocimiento** de nacionales de terceros países o apátridas.

La UE acordó el 13 de julio de 2016 completar la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo con el fin de establecer un sistema de asilo eficiente y coherente, y normas uniformes para la protección y los derechos concedidos a los beneficiarios de protección internacional, y una mayor armonización de las normas de acogida en la UE:

- La Comisión propone sustituir la Directiva sobre Procedimientos de Asilo y la actual Directiva de Cualificación, por sendos Reglamentos y Reformar la Directiva sobre las Condiciones de Acogida.
- Previamente, el 6 de abril de 2016 propuso: Refundición **Reglamento de Dublín III** por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional del tercer país o un apátrida:
- Reforzar la eficacia del sistema determinando un único Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional.
- Establecer un sistema más justo de reparto mediante un mecanismo corrector que detectará automáticamente si un Estado miembro se enfrenta a un número desproporcionado de solicitudes de asilo.

- Proporcionar una clarificación de las obligaciones de los solicitantes de asilo en la Unión Europea, así como de las consecuencias del incumplimiento de dichas obligaciones.
- Modificar el Reglamento Eurodac para que se adapte a las modificaciones del sistema de Dublín y asegure una correcta aplicación de éste.
- Reforzar el mandato de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)

En lo que respecta a la legislación nacional sobre protección internacional, la primera norma que recoge el derecho de asilo es la Constitución, concretamente su artículo 13.4. Hasta el año 1978 España no firmó la Convención de Ginebra de 1951. Fruto del mandato constitucional se aprobó la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. Dicha norma fue modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

La necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico interno la normativa europea motivo que se aprobase la **Ley 12/2009, de 30 de octubre**, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que se encuentra vigente en la actualidad. A pesar de que en el plazo para aprobar el reglamento de desarrollo de la ley finalizaba en abril del año 2010 hasta el momento no se ha aprobado. Este motiva que muchas de las novedades introducidas por la ley en el ámbito de la protección internacional no se hayan puesto en práctica hasta el momento.

La Ley de Asilo reconoce en el artículo 3 que la **condición de refugiado** se reconoce a toda persona debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, **pertenencia a grupo social determinado, de género u orientación sexual**. En este sentido, la ley incluyó expresamente la referencia al género u orientación sexual. En relación a los **motivos de persecución** mencionados, es importante destacar la mención expresa que hace la ley a que, **en función de las circunstancias imperantes en el país de origen**, se incluye en el concepto de grupo social determinado un grupo basado en una característica común de orientación sexual o identidad sexual y/o edad, así como a las personas que huyen de su país de origen por motivos de género, sin que estos aspectos por si mismos puedan dar lugar a la aplicación del artículo.

En relación al **derecho a la protección subsidiaria**, se refiere a las personas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo, existen motivos fundados para creer que, si regresaran a su país, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir algunos de los daños graves previstos en la ley, esto es:

- condena a pena de muerte.
- tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen,
- amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivada por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto.

La ley 12/2009 establece expresamente los **actos en que se basen los temores de persecución** podrán revestir entre otros, las siguientes formas:

- a) actos de violencia física o psíquica, incluidos los actos de violencia sexual.

- b) Medidas legislativas, administrativas, policiales, o judiciales que sean discriminatorias o que se apliquen de manera discriminatoria.
- c) Procesamientos o penas que sean desproporcionadas o discriminatorias.
- d) Denegación de tutela judicial.
- e) Procesamientos o penas por la negativa a prestar el servicio militar en un conflicto.
- f) Actos de naturaleza sexual que afecten a adultos o a niños.

A este respecto, los daños deben ser suficientemente graves o reiterados como para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales, o una acumulación lo suficientemente grave de varias medidas.

Hay que tener en cuenta que los **agentes de persecución** o causantes de daños graves pueden ser no sólo el estado, sino los partidos u organizaciones que controlen el estado y agentes no estatales cuándo los anteriores no pueden o no quieren proporcionar protección efectiva contra la persecución o los daños graves.

Desde el punto de vista legislativo, continúa pendiente el desarrollo reglamentario la de aplicación de la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo.

Esto se refleja sobretodo en cuestiones que afectan a personas especialmente vulnerables, tales como, las razones humanitarias, el desarrollo del artículo 46 en relación con el trato diferenciado del colectivo más vulnerable, reagrupación familiar, desarrollo del artículo 38 en relación a las solicitudes presentadas en embajadas y oficinas consulares, etc. La falta de un Reglamento de desarrollo de la Ley 12/2009 dificulta la asistencia jurídica del colectivo. Continúan sin resolverse las extensiones familiares de los hijos e hijas de personas refugiadas que lo son por extensión familiar (algunos llevan documentados con tarjeta de solicitante de protección internacional desde hace más de 5 años), así como las de matrimonios posteriores.

### **1.2.- Situación del desplazamiento forzado en el mundo: contexto y perspectivas**

Durante el año 2016 el desplazamiento forzado global ha vuelto a superar niveles sin precedentes<sup>1</sup>. En 2014 se alcanzaron los niveles más altos de desplazamiento desde la segunda guerra mundial con 59.000.000 de personas, en el año 2015 se superó en 5.800.000 llegando a la cifra de 65.300.000 de personas desplazadas en el mundo y en el año 2016 se ha llegado a 65.600.000.

La población global sometida a desplazamiento forzado se ha incrementado un 75% en los últimos 20 años, pasando de 33.900.000 en 1997 a 65.600.000 millones en 2016. Desde el año

---

<sup>1</sup> Información disponible en: <http://www.acnur.es/PDF/Tendencias2016.pdf>

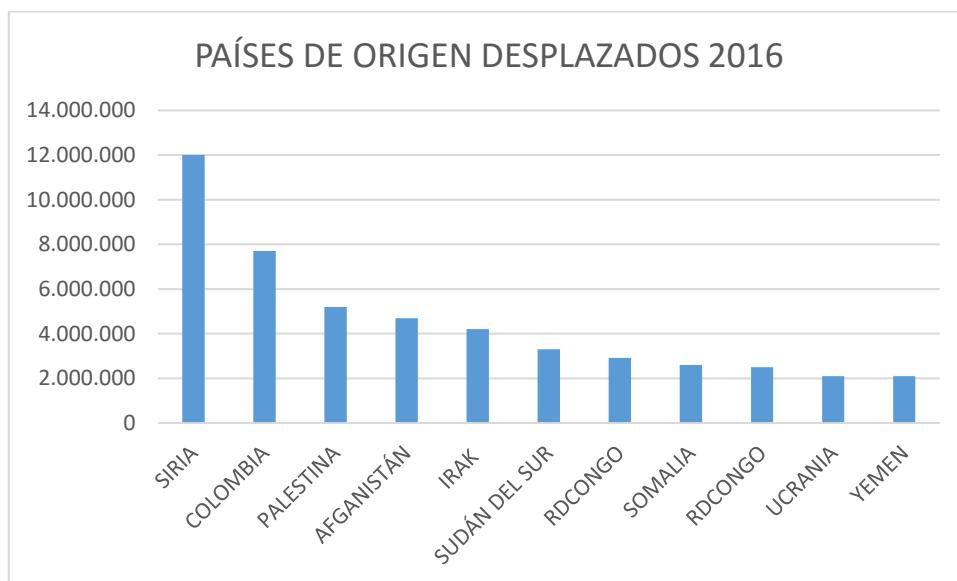
1999 hasta el año 2011 el número se mantuvo relativamente estable, concentrándose el crecimiento entre los años 2012 y 2015 principalmente a causa del conflicto sirio y de otros conflictos como los de Irak, Yemen, República Centroafricana, Sudán y Sudán del sur.

Tal es su magnitud que, si cuantificáramos a todos los desplazados forzados como la población de un país, este sería el 21º que más población tiene. Si analizamos el tipo de desplazamiento que sufre esta población veremos que 40.300.000 personas están desplazadas dentro de su propio país y 22.500.000 personas están reconocidos como refugiados y 2.800.000 se encuentran solicitando Protección Internacional en la actualidad. Si analizamos qué países están haciendo frente a la acogida de las personas que han tenido que abandonar forzosamente su país de origen, el 84% estaban acogidos en países en vías de desarrollo, el valor más elevado desde hace más de dos décadas.

Siria es el principal país afectado por el desplazamiento forzoso con más de 12.000.000 de personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares. 6.300.000 son desplazados internos, 5.500.000 son refugiados y 185.000 solicitantes de asilo. Esto supone que 650 de cada 1.000 habitantes de Siria están afectados por el desplazamiento forzoso. El segundo país afectado por el desplazamiento forzado es Colombia con 7.700.000 de personas afectadas, en su mayoría desplazados internos. El tercer país es Afganistán, que lleva veinte años entre los principales países afectados por desplazamiento forzoso, con 4.700.000 de los cuales 2.900.000 son refugiados y 1.800.000 son desplazados internos. Otros países notablemente afectados por el desplazamiento forzoso son Irak (4.200.000), Sudán del Sur (3.300.000), Sudán (2.900.000) y la R.D. Congo (2.900.000).

La enorme magnitud del desplazamiento forzado generado por la guerra de Siria no debe eclipsar los conflictos y situaciones de crisis existentes en Afganistán, Sudán del Sur, la República Centroafricana, la R.D. Congo, Irak, Sudán, Libia, Ucrania y Yemen. Tampoco podemos dejar de reseñar que muchas personas se ven obligadas a abandonar sus países por sufrir o temer sufrir una persecución por su opinión política, raza, nacionalidad, religión, pertenencia a un grupo social determinado, debido a su orientación sexual o por motivos de género.

Tabla 1



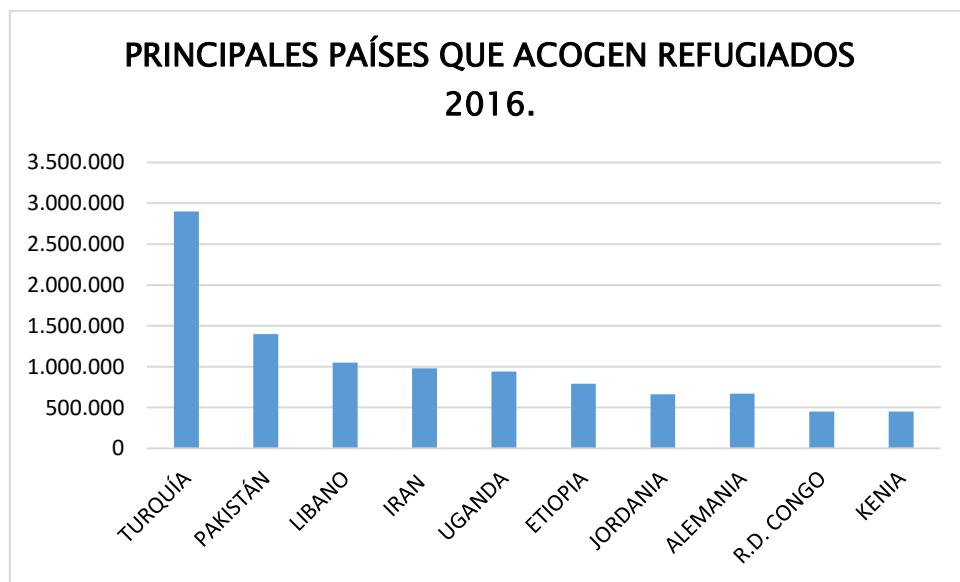
Elaboración propia. Fuente ACNUR

En lo referente a **refugiados reconocidos**, al finalizar 2016 había 22.500.000. La población refugiada ha aumentado un 65% en los últimos cinco años si bien el ritmo de crecimiento en 2016 ha sido el más bajo desde el año 2012. A lo largo de 2016, la población refugiada creció en 1,1 millón de personas (el 7%), mientras que en 2015 aumentó en cerca de 1,7 millones (el 12%) y en 2014, en casi 2,2 millones (el 23%).

Según recoge ACNUR<sup>2</sup> Europa es la región que mayor número de refugiados acoge, 5.152.700, de los cuales 2.869.400 están acogidos en Turquía. Esto supone un 19% más de los registrados en 2015. África<sup>3</sup> es la segunda región con 5.135.100, un 16% más que el año anterior. Asia y Pacífico son la tercera región con 3.477.800 refugiados acogidos un 10% más que el año anterior. Oriente Medio y norte de África es la cuarta región con 2.682.000, un 2% menos que el año anterior y América la región que menos refugiados acoge con 692.700, un 7% menos que el año 2015.

Turquía sigue siendo el país que acoge a un mayor número de refugiados, 2.900.000, 400.000 refugiados más que los acogidos en 2015, principalmente sirios. Pakistán, aunque ha visto reducido el número de refugiados acogidos dentro de sus fronteras continúa siendo el segundo país de acogida con 1.400.000, principalmente ciudadanos afganos. Líbano continúa siendo el tercer principal país de acogida con 1 millón de refugiados, principalmente sirios, a lo que habría que sumar los 450.000 refugiados palestinos registrados bajo en la UNRWA en Líbano. El cuarto país es Irán con 979.400 refugiados acogidos. Uganda es el quinto país de acogida de refugiados con 940.800 y ha visto duplicado durante el año 2016 el número de personas que han obtenido protección dentro de sus fronteras, principalmente ciudadanos de Sudán del Sur.

Tabla 2



<sup>2</sup> <http://www.acnur.es/PDF/Tendencias2016.pdf>

<sup>3</sup> No incluye norte de África.

Elaboración propia. Fuente ACNUR

Al concluir 2016 Siria era el principal país de origen de personas refugiadas con 5.500.000 repartidas en 123 países, 600.000 más que en 2015. El 87% de ellos está acogido en países limítrofes como Turquía (2.800.000), Líbano (1.100.000), Jordania (648.000), Irak (230.800) y Egipto (116.000).

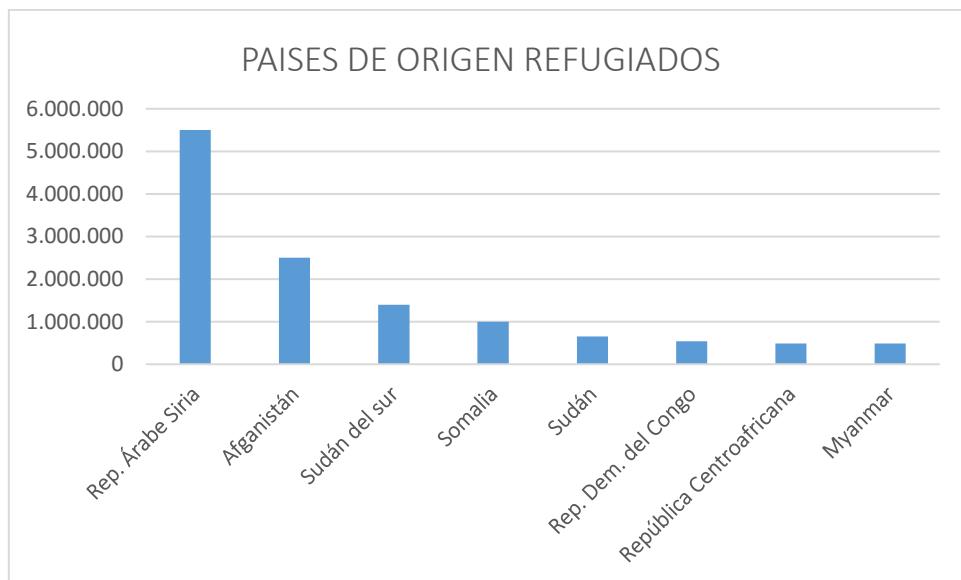
El segundo país de origen de personas refugiadas es Afganistán con 2.500.000, 200.000 menos que en año 2015. La mayoría de ellas está acogida en Pakistán (1.400.000) la República Islámica de Irán (951.100), así como en Alemania (46.300), Austria (20.200), Suecia (16.600), Italia (16.000) y Grecia (11.400).

El tercer país de origen es Sudán del Sur sobre todo debido al aumento en el número de personas que se vieron obligadas a abandonar el país en la segunda mitad de 2016, llegando a 1.400.000 refugiados reconocidos, el doble que en 2015. Principalmente están acogidos en Uganda (639.000), Etiopía (338.800), Sudán (297.200) y Kenia (87.100).

Somalia con 1.100.000, 20.000 personas más que en el año 2015, es el cuarto país de origen. La mayor parte de ellos están acogidos en Kenia (324.400), Yemen (255.100), Etiopía (242.000), Uganda (30.700) y Sudáfrica (28.700).

El quinto país es Sudán con 650.600 refugiados, 33.500 más que en 2015. Principalmente están acogidos en Chad (312.500) y Sudán del Sur (241.500), Etiopia (39.900), Egipto (13.800) y Reino Unido (7.300).

Tabla 3



Elaboración propia. Fuente ACNUR

Durante el año 2016 1.400.000 personas fueron reconocidas como refugiados. A pesar de su magnitud, esta cifra fue inferior a la de nuevos reconocimientos que se produjeron en el año anterior, 1.800.000 y especialmente en 2014, 2.900.000. Uganda fue el país que reconoció más nuevos refugiados en 2016, 514.000, la mayoría nacionales de Sudán del Sur (489.000) y Burundi (18.600). Turquía fue el segundo país que acogió el mayor número, 328.900 la mayoría

procedentes de Siria. Sudán fue el tercer país que acogió a más nuevos refugiados, 102.800, en la gran mayoría de los casos nacionales de Sudán del Sur. También es esta la principal nacionalidad de los refugiados que han sido reconocidos en la R.D. de Congo, cuarto país que más nuevos refugiados ha acogido, concretamente 61.100 de los 82.700 son originarios de Sudán del Sur. Etiopía (81.100), Tanzania (71.800), Níger (43.400) y Camerún (40.800) fueron los siguientes países que más número de nuevos refugiados recibieron.

Durante el año 2016 se han presentado 2.200.000 **nuevas solicitudes de Protección Internacional** en 164 países, 200.000 solicitudes menos que en el año 2015. Alemania fue el país que recibió más solicitudes, 722.400 un número considerablemente superior a las presentadas en 2015 (441.900) y 2014(173.100). Las solicitudes fueron presentadas principalmente por nacionales de Siria (266.300), Afganistán (127.000), Irak (96.100) e Irán (26.400). EE.UU fue el segundo país que más solicitudes de Protección Internacional recibió con 262.000, un 52% más que en 2015 y más del doble de las recibidas en 2014. El 52% de las solicitudes fueron presentadas por ciudadanos iberoamericanos. El principal país de origen de los solicitantes fue El Salvador con 33.600, el doble de las presentadas en 2015. Los siguientes países de origen de los solicitantes fueron México (27.900), Guatemala (25.700), China (19.900) y Honduras (19.500). El tercer país receptor de nuevas solicitudes fue Italia con 123.000 frente a las 83.200 presentadas en 2015. Nigeria fue de nuevo el principal país de origen, con unas 27.100 solicitudes en 2016, seguido de Pakistán (13.700), Gambia (8.900) y Senegal (7.600). Turquía fue el cuarto país receptor de nuevas solicitudes con 78.600 solicitudes un número sensiblemente inferior a las 133.200 solicitudes presentadas en 2015. Tres fueron los países de origen del 96% de los solicitantes de asilo. Afganistán fue el principal con 34.800 solicitudes casi la mitad de las presentadas en el año 2015.

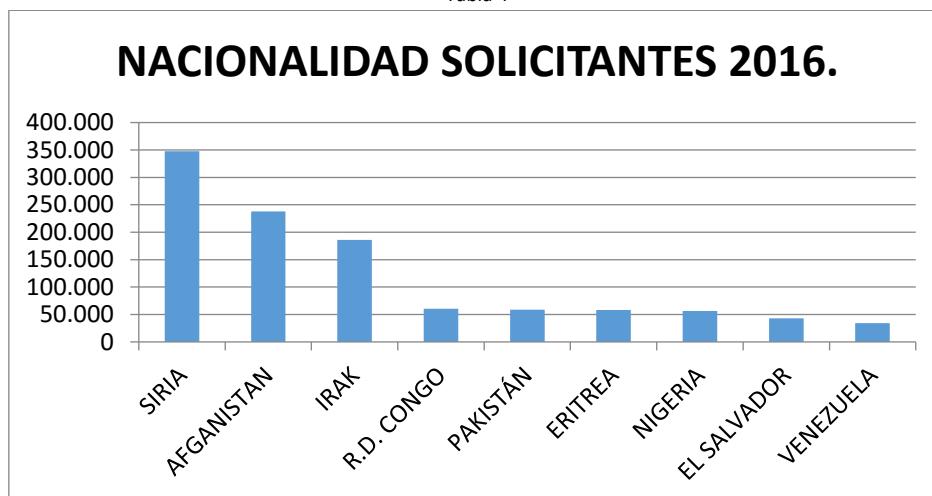
El número de solicitudes presentadas por ciudadanos iraquíes también se redujo notablemente pasando de 53.800 en 2015 a 28.800 en 2016. Las solicitudes presentadas por ciudadanos iraníes aumentaron ligeramente pasando de 11.400 en 2015 a 12.100 en 2016. Francia fue el quinto país de que recibió más solicitudes de protección internacional con 78.400, principalmente presentadas por nacionales de Albania (6.900), Afganistán, Sudán y Siria con 6.100 solicitudes cada uno.

En lo que respecta a la nacionalidad de los nuevos solicitantes por tercer año consecutivo los sirios fueron los que formularon más solicitudes de Protección Internacional, 347.600, el 18% del total mundial. Presentaron solicitudes en 106 países diferentes sin embargo el mayor número de solicitudes se presentó en Europa. Estas solicitudes obtuvieron un índice de reconocimiento superior al 90%. Los afganos fueron la segunda nacionalidad con 237.800 nuevas solicitudes de Protección Internacional presentadas en 74 países. En lo que respecta a los índices de protección que han obtenido estas solicitudes, varían entre el 60% de resoluciones favorables obtenidos en Alemania, el 45% en Suecia y el 41% de Pakistán, principales países receptores de las solicitudes. Irak es el tercer país cuyos nacionales presentaron solicitudes con 185.100. La tasa de reconocimiento fue casi total en Turquía, Jordania y Siria mientras que en Alemania fue del 77% y en Bulgaria del 21%. Los iraníes fueron el cuarto grupo nacional en número de solicitudes presentadas con 61.900 frente a las 43.500 presentadas en 2015. El índice

de protección fue del 80% en Australia y Austria, del 60 % en Alemania y del 44% en el Reino Unido.

Otros grupos nacionales con cifras elevadas de solicitantes de asilo fueron la República Democrática del Congo (60.700), Pakistán (58.500), Eritrea (58.100), Nigeria (56.700), El Salvador (42.900) y Venezuela (34.200).

Tabla 4



Elaboración propia. Fuente ACNUR

En lo que respecta al número resoluciones adoptadas durante el año 2016, ascendió a 1.500.000. De ellas unas 899.600 obtuvieron alguna forma de protección, 564.400 el Estatuto de Refugiado y 335.200 el Estatuto de Protección Subsidiaria. El número de resoluciones concedidas fue notablemente superior a las concedidas en el año 2015 (681.300) y 2014 (615.000). En términos globales el índice de protección total fue del 60%. Los nacionales sirios han obtenido una concesión casi universal con un 99% de solicitudes aprobadas seguidos de los iraquíes (68%), iraníes (59%), afganos (57%) y paquistaníes (24%).

A finales de 2015 quedaban pendientes de resolver 2,8 millones de solicitudes de asilo principalmente de nacionales de Afganistán (369.000), Irak (278.300) Siria (184.200), Irán (87.500) y R.D. Congo (82.600).

En lo que respecta a **personas desplazadas dentro de su propio país por conflictos armados, violencia generalizada o violaciones de derechos humanos**, se estima que a finales de 2016 llegaban 40.300.000, cifra ligeramente inferior a la registrada en 2015 (40.800.000) pero que mantiene el desplazamiento forzado en máximos históricos. Los principales países que sufrieron desplazamiento fueron R.D. Congo (1.300.000), Sudán del Sur (865.000), Libia (630.000), Afganistán (623.200) e Irak (598.000).

Colombia continua un año más siendo el país con mayor número de desplazados internos con 7.400.000, 500.000 más que en 2015. Siria es el segundo país con 6.300.000, Irak ha pasado de tener 3.600.000 desplazados. La R.D. Congo ha pasado de tener 1.600.000 a tener

2.200.000. Otros países con un elevado número de desplazados internos son Sudán (2.200.000), Nigeria (2.200.000), Yemen (2.000.000) y Sudán del Sur (1.900.000).

### **1.3 Principales conflictos existentes en la actualidad**

La construcción de una paz universal y sostenible, sigue siendo el mayor desafío al que se enfrentan los Pueblos de las Naciones Unidas desde que, tras la Segunda Guerra Mundial-SGM, se mostrasen resueltos a *preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles*<sup>4</sup>. A pesar de la anterior declaración de intenciones, más de 70 años después, el mundo sigue conociendo de la existencia de múltiples conflictos que imposibilitan dicha paz estable y duradera, la mayoría de ellos internacionales o internacionalizados, que ponen en entredicho la capacidad de la Comunidad Internacional para alcanzar su principal y más loable objetivo general.

En 2016 murieron 103.180 personas en el mundo víctimas de violencia<sup>5</sup>, el 84,44% de las cuales (87.134) lo fueron en el contexto de violencia de estado, esto es, en el marco de conflictos entre las fuerzas militares y de seguridad oficiales de los estados-nación y grupos rebeldes armados.

Noventa países figuran entre los más peligrosos del mundo. Aunque en su conjunto representan tan solo un tercio de la población mundial, en ellos se genera el 98% del desplazamiento forzado a nivel global<sup>6</sup>. El manejo de las crisis de los refugiados resulta muy complicado ya que muchos de los países emisores de refugiados, son también receptores de estas personas necesitadas de protección internacional, sin que puedan ofrecer una respuesta razonablemente adecuada ya que internamente viven situaciones conflictivas o de inestabilidad.

Los países más empobrecidos figuran entre los principales estados de acogida. A título ilustrativo, sólo el 3% de los refugiados sirios vulnerables han sido reasentados en países ricos<sup>7</sup>. Una sexta parte del total de personas refugiadas en el mundo son acogidos por tan solo 10 países, todos los cuales figuran entre los estados de bajos o medianos ingresos. Estos son: Turquía, Pakistán, Líbano, Irán, Etiopía, Jordania, Kenia, Uganda, República Democrática del Congo y Chad. La mayoría de ellos son considerados “estados frágiles” con baja capacidad para responder a los retos que se derivan de la presión migratoria a la que hacen frente<sup>8</sup>.

El Índice de Paz Global (Global Peace Index-GPI por sus siglas en inglés) del Institute for Economics and Peace clasifica 163 estados independientes y otros territorios (99,7% del total de la población mundial) en función de sus niveles de paz, analizando para ello el grado de seguridad (violencia y criminalidad), la existencia o no de conflictos internos o su participación

---

<sup>4</sup> Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, EE.UU.

<sup>5</sup> Programa de datos sobre conflictos de Uppsala-UCDP, del Departamento de Investigación sobre paz y conflictos de la Universidad de Uppsala. Disponible en: <http://ucdp.uu.se/#/year/2016>

<sup>6</sup> Capítulo sobre “desplazamiento forzado en contextos frágiles”, en el Anuario 2017 del Stockholm International Peace Research Institute-SIPRI, p, 259. Disponible en: <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB17c07.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.savethechildren.es/publicaciones/terreno-peligroso>

<sup>8</sup> Capítulo sobre “paz y desarrollo sostenible en lugares peligrosos”, en el Anuario 2017 del Stockholm International Peace Research Institute-SIPRI, p, 218. Disponible en: <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB17c06.pdf>

en conflictos internacionales y el grado de militarización (gasto militar en relación al PIB)<sup>9</sup>. Junto a la falta de transparencia o los altos niveles de impunidad, cabe citar la hostilidad a los extranjeros, como uno de los factores que afectan negativamente a la estabilidad de los países.

A pesar de que 2017 ha sido, en términos globales, un año ligeramente más pacífico que 2016, con un total de 93 países en donde los niveles de pacificación han aumentado y 63 en los que se ha deteriorado, la distancia entre los estados más conflictivos y los más pacíficos en el mundo ha aumentado. La región de Oriente Medio y el Norte de África (MENA en sus siglas en inglés), continúa siendo, en su conjunto, la más conflictiva, la cual sigue generando la mayoría de personas desplazadas internas y refugiadas en el mundo. Estas regiones son las únicas en donde, con carácter general, no ha disminuido la persecución por motivos políticos, una de las razones en que se funda la necesidad de protección internacional para aquellas.

Actualmente existen en el mundo más de 50 conflictos<sup>10</sup> internacionales o internacionalizados<sup>11</sup>. Existen varias distinciones teóricas entre conflicto armado, tensiones político-diplomáticos crimen organizado, delincuencia ordinaria y otras posibles formas de criminalidad y violencia. En función de las fuentes, las situaciones de violencia en los distintos lugares del planeta se incluyen o no en los listados de países en conflicto en el mundo, aunque, en todos los casos, las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario tienen graves consecuencias entre la población civil, siendo esta quien resulta siempre la principal afectada por dichos conflictos y procesos de violencia.

Una de las principales consecuencias de los conflictos existentes en el mundo es el desplazamiento forzoso de población. Así, millones de personas se ven obligadas a desplazarse, ya sea al interior de los estados o atravesando fronteras internacionales. El Índice Global de Paz-GPI eleva hasta 63.912.700 el número de personas forzosamente desplazadas en el mundo<sup>12</sup>. Un breve análisis de la situación general en algunas de las macro-regiones más conflictivas a escala global arroja las siguientes conclusiones generales:

En Oriente Medio y Norte de África (Región MENA), la inestabilidad en la región se ha visto exacerbada a causa de la intensa rivalidad entre los bloques islámicos sunita y chiita, representados en las monarquías del Golfo Pérsico, con Arabia Saudí a la cabeza y la República de Irán respectivamente.

La Región de Centroamérica y el Caribe es conocida por sus altos niveles de criminalidad, delincuencia ordinaria, corrupción y las graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos.

---

<sup>9</sup> El Índice de Paz Global-GPI se elabora mediante 23 indicadores mixtos (cuantitativos y cualitativos), a partir de información proveniente de distintas fuentes especializadas, tales como: El Programa de datos sobre conflictos de la Universidad de Uppsala, Suecia; La Unidad de Inteligencia del Semanario *The Economist*; la Encuesta de tendencias y operaciones criminales del Sistema de Justicia Criminal de Naciones Unidas; o el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo-SIPRI, entre otras. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI-2017-Highlights-1.pdf>

<sup>10</sup> Número de conflictos en el mundo en 2016, según el Programa de datos sobre conflictos de Uppsala-UCDP, del Departamento de Investigación sobre paz y conflictos de la Universidad de Uppsala. Disponible en: <http://ucdp.uu.se/>

<sup>11</sup> La mayoría de conflictos en el mundo se encuentran internacionalizados, con la intervención de distintos actores internacionales, existiendo muy pocos conflictos de carácter exclusiva o enteramente “interno”.

<sup>12</sup> 2017 Global Peace Index. Measuring peace in a complex world. Highlights. Institute for Economics and Peace. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI-2017-Highlights-1.pdf>

La externalización de la frontera sur estadounidense a territorio mexicano, bajo un enfoque de seguridad y militarización que justifica el endurecimiento del control fronterizo como medio para detener el terrorismo, el tráfico ilegal de personas y drogas y otras formas de crimen organizado, ha supuesto serias y graves afecciones al fenómeno migratorio de la región. La persecución, detención y deportación de personas migrantes se mantiene en niveles elevados. Esta realidad se da principalmente en los países del llamado “Triángulo Norte”, a saber, Guatemala, Honduras y El Salvador, así como en Nicaragua, con quienes México ha firmado acuerdos de repatriación.

Aunque, la región sudamericana es, en términos generales, una zona geográfica bastante pacífica en la actualidad, el contexto actual de gran inestabilidad política y violencia que vive Venezuela, sumado al hecho del reciente incremento del número de llegadas de personas desplazadas y refugiadas a España, solicitando protección internacional, hace meritaria la consideración en detalle de este Estado entre los países destacados en este epígrafe. Por su parte, Colombia, aunque ha iniciado un proceso de paz y avanza positivamente en materia de justicia transicional, sigue siendo un país emisor de personas desplazadas ya que la violencia no ha cesado en su totalidad.

En la región del África Subsahariana, la amenaza de grupos terroristas islamistas continúa siendo el mayor factor de riesgo de la subregión de la Cuenca del Lago Chad y del Sahel, incluyendo Malí y Mauritania y Nigeria. En el resto del subcontinente se aprecian algunas mejoras. Especialmente destacable es el caso de la República Centroafricana (RCA) ya que, aunque buena parte de su territorio continúa bajo control de grupos rebeldes, hay signos de que la violencia intercomunitaria al interior del país está disminuyendo. La RCA es el estado que más ha mejorado su situación en 2017 respecto a 2016 con base en el citado Índice Global de Paz-GPI<sup>13</sup>.

Por su parte, Asia Central es, junto con el Norte de África y Oriente Medio, la región más conflictiva del planeta en la actualidad, con Pakistán y Afganistán a la cabeza.

En la actualidad, algunos de los principales países en conflicto, tensión o inestabilidad, de donde proceden las personas ~~migrantes y refugiadas que llegan a España~~ necesitadas de protección internacional son: Venezuela, Siria, Ucrania, Afganistán, Irak, Colombia, Sudán del Sur y Somalia. A continuación, se ofrece una breve mención sobre el contexto de estos países.

**SIRIA:** Siria vive desde 2011 sumida en un conflicto armado que ya ha causado al menos 11,5 millones y medio de desplazamientos forzados (casi dos tercios de su población), en lo que constituye la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. De ellas, 5 millones son personas refugiadas que viven hoy repartidas en más de cien países. Sin embargo, la gran mayoría de ellas se encuentra en los estados vecinos de Turquía, Líbano y Jordania y, en menor medida, Egipto e Irak. En todos ellos se precisa una mayor coordinación de la acción humanitaria. Más de 13 millones de personas se encuentran actualmente en una situación

---

<sup>13</sup> 2017 Global Peace Index. Measuring peace in a complex world. Institute for Economics and Peace, p.18. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf>

humanitaria crítica. Los menores de edad son el grupo de población que de forma más acusada está sufriendo los efectos de la crisis.

De las 15.755 personas que en total solicitaron asilo en España en el año 2016, 10.250 expedientes fueron resueltos. De entre estos, el Gobierno solo otorgó el estatuto de refugiadas a 355 personas, a las que se suman 6.500 personas para quienes se acordó la protección subsidiaria. La mayor parte de ellas eran originarias de Siria<sup>14</sup>. Actualmente, los gobiernos europeos, Estados Unidos y varios estados de la región están cerrando sus fronteras y obligando a cientos de miles de refugiados sirios a regresar a su país, donde la violencia se mantiene y sus vidas corren peligro. En ese sentido, “cuando se dice que está terminado el conflicto es para ocultar el fracaso de la acogida de refugiados”<sup>15</sup>. A pesar de las recientes victorias del gobierno sirio en el conflicto, continúan los bombardeos sin que se pueda considerar seguro al país.

El número de desplazados y refugiados sirios que volvieron a sus hogares aumentó de 560.000 a 721.000 entre 2016 y 2017. Pero pese a la aparente desescalada de violencia, por cada retornado se producen tres nuevos desplazamientos todavía<sup>16</sup>. Aunque buena parte de los sirios desplazados por la violencia desean regresar a sus hogares, el retorno debería realizarse de forma voluntaria y segura, con asistencia y protección.

**IRAK:** Irak viene sufriendo una prolongada crisis de refugio desde el año 2014. Ya en 2007 se estimaba en 4 millones de personas el número de refugiados de Irak en terceros países en todo el mundo, además de casi 2 millones de nacionales internamente desplazados. Muchas de las personas refugiadas que han regresado al país se han convertido en desplazadas internas, no habiendo podido estabilizar su situación.

**VENEZUELA:** Venezuela se encuentra en la actualidad sumida en una situación de grave inestabilidad política, la mayor desde diciembre de 2014, protagonizada por los airados enfrentamientos entre gobierno y oposición. En el marco de la prolongada crisis económica que afecta al país, tras las desavenencias políticas existe una situación de marcada carestía, escasez de alimentos y dificultades de acceso a bienes de primera necesidad, en donde el desabastecimiento se ha convertido en una constante, sin que las fuerzas militares nacionales hayan podido impedir los saqueos, más allá de certificar varios arrestos. La oleada de protestas ha derivado en enfrentamientos entre opositores, fuerzas de seguridad y simpatizantes del gobierno, así como desórdenes en varias ciudades del país. El escenario más probable es el de la prolongación en el tiempo de las protestas violentas. En semejante contexto, tanto perseguidos políticos como personas que tratan de asegurar su subsistencia se estarían mezclando entre quienes se están viendo obligados a abandonar el territorio nacional y solicitar

---

<sup>14</sup> Informe Anual CEAR 2017, p. 10. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-CEAR-2017.pdf>

<sup>15</sup> Declaración manifestada por Save The Children en la presentación del Informe “Terreno Peligroso: Los refugiados sirios frente a un futuro incierto”, elaborado conjuntamente por Save The Children, Ayuda en Acción, Care International, Consejo Noruego para los Refugiados, Consejo Danés para los Refugiados y el Comité Internacional de Rescate, presentado en Madrid el pasado lunes 5 de febrero de 2018. Informe disponible en:

[https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/dangerous\\_ground\\_email\\_single\\_pages.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/dangerous_ground_email_single_pages.pdf)

<sup>16</sup> <https://www.savethechildren.es/notasprensa/accion-contra-el-hambre-y-save-children-presentan-el-informe-terreno-peligroso-sobre-el>

protección internacional en terceros estados. Por el momento, España no está reconociendo el estatuto de refugiado para estas personas provenientes de Venezuela.

**SUDÁN DEL SUR:** Tras una guerra civil que duró varias décadas y dejó cerca de 2 millones de muertes, el país obtuvo su independencia de Sudán en 2011. Sin embargo, nuevas hostilidades se produjeron en 2013 y, a pesar de la firma de un acuerdo de paz en 2015, la violencia se reanudó a principios del segundo semestre de 2016. En su corto periodo de existencia como estado independiente, se estima que alrededor de un cuarto de la población de Sudán del Sur se ha visto afectada por el desplazamiento forzado. A finales de 2016, el país contaba con 1.8 millones de personas desplazadas internas y más de 1.2 millones de solicitantes de asilo en terceros países, de los cuales prácticamente la mitad huyó del país durante dicho año. En esa misma fecha, el país subsahariano acogía a más de 260.000 refugiados provenientes de países vecinos.

**UCRANIA:** Ucrania ha incrementado recientemente el apoyo financiero por parte de las Naciones Unidas en el marco de las misiones de pacificación en su territorio. Factores como su participación en conflictos externos, los episodios de violencia social y el impacto del terrorismo a nivel interno han presentado mejoras en 2017 con respecto al año anterior. Sin embargo, el riesgo de la escalada de la violencia no ha desaparecido, dado el aumento de la militarización en la zona en conflicto, así como la creciente politización de las fuerzas militares en el país y el repunte de los separatismos.

**AFGANISTÁN:** En Afganistán las hostilidades se han incrementado desde comienzos de 2018, habiéndose reportado varias operaciones violentas y ataques contra civiles tanto por parte de grupos talibanes como por parte de las fuerzas militares afganas y estadounidenses. En este contexto, una de las mayores amenazas para buena parte de la población civil es el riesgo de sufrir el reclutamiento por parte los grupos armados actores del conflicto, incluyendo tanto las organizaciones talibanes como las milicias progubernamentales. El reclutamiento es una amenaza que afecta de manera especial a los menores de edad. Según la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO por sus siglas en inglés), Afganistán se ha convertido en el segundo estado en términos de procedencia de personas refugiadas que llegaron a territorio de la UE en 2016, con más de 175.000 solicitantes de asilo. Hasta la fecha de noviembre de 2017, el país se mantenía en tercera posición con cerca de 45.000 nuevas solicitudes. A finales de ese mes había un total de 53.000 solicitudes de asilo pendientes de resolución en primera instancia<sup>17</sup>.

**SOMALIA:** El conflicto armado que se inició en 1988 está relacionado con las luchas por ocupar los vacíos de poder político generados tras los levantamientos de la coalición de fuerzas opositoras contra el poder dictatorial de Siad Barre, derrocado en 1991. Con un país devastado y más de 300.000 muertes, la construcción de paz en el país africano desde la década de los años noventa del pasado siglo encontró dificultades por las pugnas sociales internas entre clanes, así como por la injerencia de Etiopía, Eritrea y EEUU. En 2012 termina la fase de transición hacia la paz comenzada en 2004, eligiéndose al primer presidente electo desde 1967. Desde entonces,

---

<sup>17</sup> EASO Country of Origin Information Report. Afghanisan Networks. Disponible en:  
[https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/Afghanistan\\_Networks.pdf](https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/Afghanistan_Networks.pdf)

el país no ha superado las divisiones sociales y políticas internas y muchas personas salen del país en busca de protección internacional.

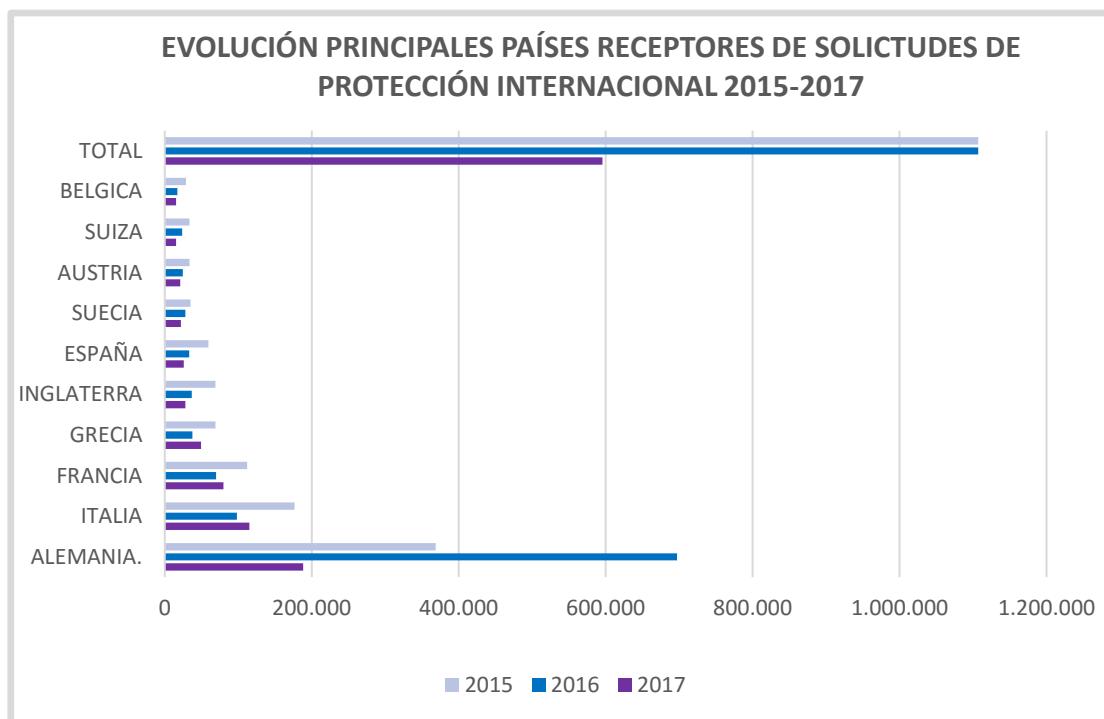
#### **1.4 La protección internacional en la Unión Europea**

##### **1.4.1 Cifras y estadísticas**

Según los datos disponibles en Eurostat, durante el periodo enero – octubre de 2.017 se ha producido un descenso del número de solicitudes de Protección Internacional presentadas en la UE con respecto al mismo periodo de tiempo en los años precedentes. El descenso es especialmente notable en relación a las solicitudes presentadas en el mismo periodo de tiempo en los años 2.016 y 2.015 ya que se ha pasado de más 1.100.000 solicitudes a 595.715. El número de solicitudes en 2017 es similar a las presentadas en 2.014 y superior a las presentadas en 2.013.

La Oficina Europea para el Asilo (EASO) estima en cerca de 707.000 las solicitudes de protección internacional presentadas en la Unión Europea+ en 2017, lo que supondría un 43% menos que las presentadas a lo largo del 2016. La mayor complejidad y peligrosidad en las rutas una vez la travesía por los Balcanes se ha fortificado podría estar detrás de este llamativo descenso que no se corresponde proporcionalmente con mejoras en los países de origen de las personas necesitadas de protección internacional.

Tabla 5



Fuente Eurostat. Elaboración propia

En lo que respecta a los países de la UE que han acogido mayor número de solicitudes, **Alemania** continúa como en los dos años anteriores, siendo el primer país receptor. Sin embargo, el número de solicitudes se ha reducido notablemente respecto a las recibidas en el año 2016, pasando de 696.965 a 188.520 y siendo menor a las recibidas en el año 2015, 368.735.

Los principales países de origen de las personas solicitantes que han presentado su petición en Alemania han sido Siria (42.750), Irak (19.840), Afganistán (15.960), Eritrea (9.165) e Irán (7.860).

**Italia**, con 115.140, es el segundo país en número de solicitudes recibidas, superando el número de solicitudes presentadas en el mismo periodo del año 2016 y casi duplicando el número de solicitudes que se presentaron en el mismo periodo del año 2015. Los principales países de origen de los solicitantes han sido Nigeria (23.225), Bangladesh (11.015), Pakistán (8.330), Gambia (8.005), y Costa de Marfil (7.765).

**Francia** es el tercer país en número de solicitudes recibidas. En este caso el número de solicitudes se ha ido incrementado desde el año 2015. Los principales países de origen de los solicitantes han sido Albania (10.520), Afganistán (5.185), Haití (4.855), Sudán (4.200) y Siria (3.935).

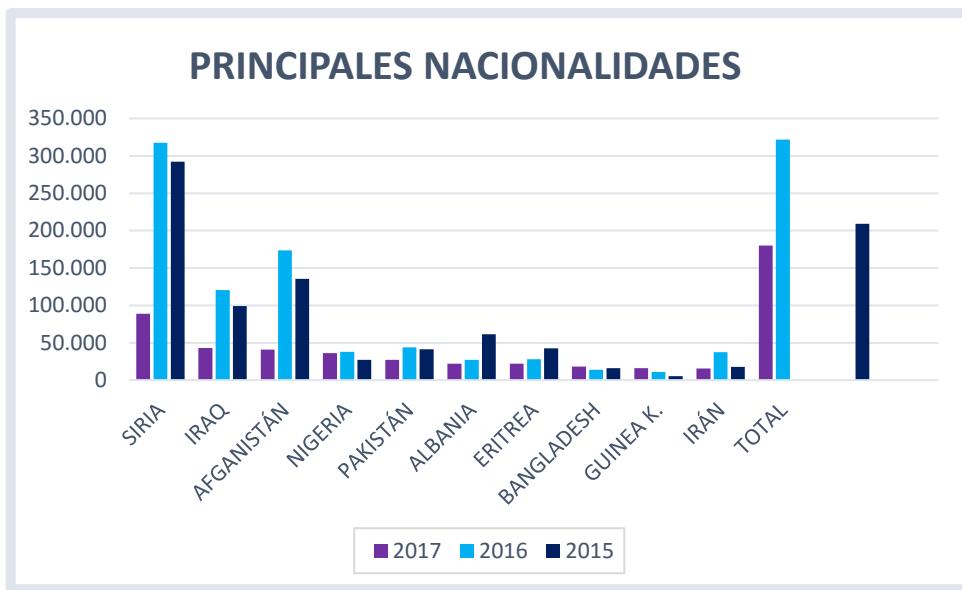
**Grecia** es el cuarto país en número de solicitudes recibidas incrementándose el número de solicitantes con respecto al mismo periodo de tiempo de 2016. Los principales países de origen de los solicitantes han sido Siria (13.995), Pakistán (7.545), Irak (6.375), Afganistán (6.365), y Albania (2.000). Las barreras y el cierre de las fronteras en la ruta de los Balcanes han generado que aumenten este año las solicitudes en Grecia al verse dificultado el tránsito hacia otros países.

**Inglaterra** es el quinto país en número de solicitudes recibidas. El número de solicitudes ha sido inferior al recibido en el mismo periodo del año 2016 y del año 2.015. Los principales países de origen de los solicitantes han sido Pakistán (2.690), Irán (2.580), Irak (2.565), Bangladesh (1.720) y Afganistán (1.630).

**España**, por primera vez, se convierte en el sexto país de la UE en número de solicitudes recibidas. En 2016 fue el 13º país con 12.260 solicitudes y en 2015 el 15º con 11.785. Se ha duplicado por tanto el número de solicitudes presentadas en el mismo periodo de tiempo en los años anteriores.

Únicamente España, Italia, Francia y Grecia han visto incrementado el número de solicitudes recibidas con respecto a los años precedentes. Especialmente notable ha sido el descenso de solicitudes presentadas en Hungría, que ha pasado de las 176.575 recibidas en 2015 a las 2.955 recibidas en 2017, pasando de ser el 2º país de la UE al 18º. Este descenso se corresponde con la imposición de medidas restrictivas que impiden el acceso de los solicitantes de Protección Internacional a su territorio y al procedimiento de determinación de las necesidades de protección.

Tabla 6



Fuente Eurostat. Elaboración propia.

En cuanto a las principales nacionalidades de las personas solicitantes de protección internacional, si bien se ha reducido notablemente su número, siguen siendo las personas **sirias** las que mayor número de solicitudes de protección han presentado en la Unión Europea. En gran medida han presentado su solicitud en Alemania, que ha recibido el 45% de las solicitudes presentadas por personas sirias en la Unión Europea desde enero a octubre de 2017. Grecia (13.995), Austria (6.530), Suecia (4.420) y Francia (3.935) son los principales países en los que las personas sirias han formalizado su petición de protección internacional.

Los solicitantes **iraquíes** han formalizado principalmente su solicitud en Alemania (19.840), Grecia (6.375), Inglaterra (2.565), Rumanía (2.420) y Francia (1.845). En 2017 han pasado a ser la segunda nacionalidad de los solicitantes de Protección Internacional superando a **Afganistán**. Las personas afganas han formalizado principalmente su solicitud en Alemania (15.960), Grecia (6.365), Francia (5.185), Austria (3.255) e Inglaterra (1.630). El 40% de las solicitudes han sido formalizadas en Alemania. Se han presentado una cuarta parte de solicitudes que en 2.016 y una tercera que en 2.015 por parte de personas afganas.

Por su parte, las personas **nigerianas** han formalizado principalmente su solicitud en Italia (23.225), Alemania (6.735), Francia (1.915), Inglaterra (1.380) y Austria (1.205). El 70% de las solicitudes presentadas por nigerianos se han formalizado en Italia. El número de solicitudes se mantiene respecto a las presentadas en 2016.

Tres de cada cuatro solicitudes de protección internacional en la UE se presentaron por personas de nacionalidad siria, iraquí, afgana o nigeriana. Sin embargo, comparando los datos de las principales nacionalidades en cada Estado Miembro, encontramos que se ha producido una gran variación en cuanto a la nacionalidad de los solicitantes dependiendo de cada país. No existe ningún país que se encuentre entre las cinco primeras nacionalidades de origen de los solicitantes en los cinco principales países receptores de solicitudes. Afganistán aparece como uno de los cinco primeros países de origen de los refugiados en cuatro de los cinco primeros países receptores de solicitudes y Siria e Irak en tres.

Las principales nacionalidades experimentaron importantes descensos en el número de solicitantes. Por otro lado, otras nacionalidades incrementaron llamativamente las solicitudes presentadas por sus nacionalidades: Venezuela (+158%) Turquía (45%) Georgia (+35%) y marfileños (+24%)

En 2017 en la Unión Europea se habrán resuelto más de 980.000 expedientes, un 13% menos que en 2016, con un 40% de resoluciones favorables. La tasa de reconocimiento de alguna forma de protección es más baja que el año anterior, lo que parece deberse a un descenso en el número de solicitudes resueltas presentadas por nacionales de países con altas tasas de reconocimiento, como Siria o Eritrea, a la vez que aumentaban las resoluciones emitidas para nacionales de países como Afganistán, Nigeria y Pakistán, caracterizadas por bajas tasas de reconocimiento. De las decisiones positivas en 2017 el 59% supusieron el reconocimiento de la condición de refugiado. Esta distribución entre las dos formas de protección internacional fue similar a la de 2016<sup>18</sup>

El número de casos pendientes de resolución se redujo en 2017 a casi la mitad con respecto al año anterior lo que se debe al menor número de solicitudes presentadas ya que el 61% de los expedientes pendientes llevan seis meses o más en trámite.

#### 1.4.2 Rutas migratorias

La frontera sur española es actualmente la tercera vía de entrada a Europa de personas migrantes y refugiadas por el mar Mediterráneo. El número de llegadas por vía marítima se ha triplicado durante 2017 con un total de 22.103<sup>19</sup> llegadas por esta vía. Le supera Italia con la llegada de 119,369 personas<sup>20</sup> y Grecia con 29,718<sup>21</sup>. No obstante, es importante señalar que, pese a que Italia sigue siendo con diferencia el destino más habitual, en 2017 las llegadas se redujeron en un 34,5%. Lo mismo sucedió en Grecia donde el descenso que se registró fue del 83%.

El descenso de llegadas a estos países no se ha traducido en una mejora de la situación en la que se encuentran las personas refugiadas que buscan un lugar seguro en Europa. Muchas de ellas quedan atrapadas en países de tránsito como Turquía y Libia donde no se respetan sus derechos y viven terribles situaciones de desprotección. Además, en el caso de Grecia, la firma del acuerdo entre la Unión Europea y Turquía en marzo de 2016, se acompañó con el cierre de la ruta de los Balcanes. Todo esto ha provocado que miles de personas queden atrapadas en el país griego donde no se les garantiza una adecuada protección.

Italia y Libia firmaron el pasado 2 de febrero de 2017. En base a este acuerdo, los efectivos italianos pueden entregar a las personas migrantes y refugiadas rescatadas en alta mar a las autoridades libias y patrullar sus aguas territoriales.

#### Principales rutas de llegada a Europa

---

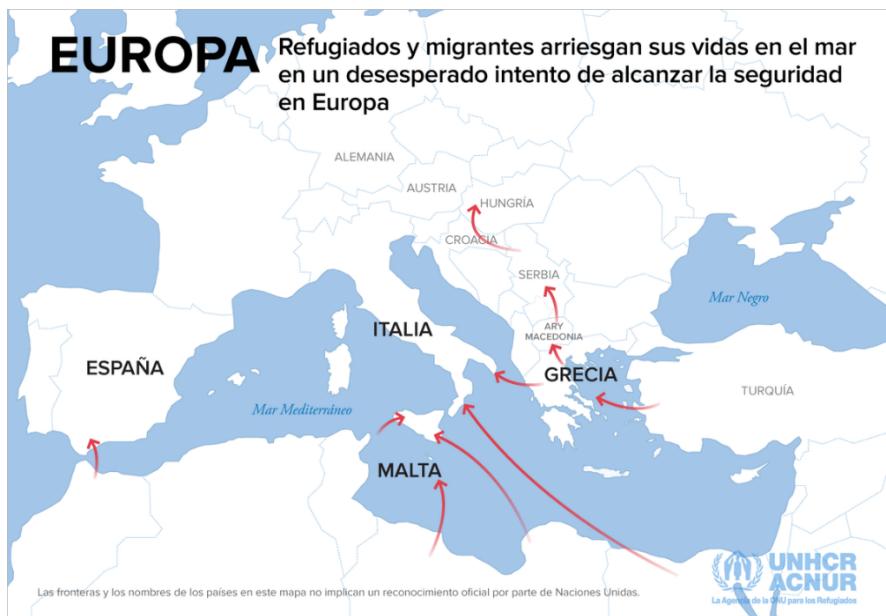
<sup>18</sup> EASO Latest Asylum Trends, disponible en: <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>

<sup>19</sup> <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>

<sup>20</sup> <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>

<sup>21</sup> <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

Tabla 7



Fuente: ACNUR

En lo que se refiere a la Frontera sur española, el refuerzo de la frontera terrestre de Ceuta y Melilla es una de las causas del aumento de las llegadas por mar a las costas andaluzas. El número de llegadas de embarcaciones desde África septentrional hacia España por el Estrecho de Gibraltar y el mar de Alborán es notablemente superior al registrado en 2016.

Tabla 8

	2017	2016	DIF.	%
COSTAS PENINSULARES Y BALEARES	20.757	6.979	13.778	197,4
EMBARCACIONES	1.204	442	762	172,4
CANARIAS	418	672	-254	-37,8
EMBARCACIONES	19	18	1	5,6
CEUTA	247	441	-194	-44,0
EMBARCACIONES	28	32	-4	-12,5
MELILLA	681	70	611	872,9
EMBARCACIONES	29	3	26	866,7
TOTAL	22.103	8.162	13.941	170,8
EMBARCACIONES	1.280	495	785	158,6

(\*) 31-12-2017

Fuente: Ministerio del Interior

Como consecuencia del incremento de las llegadas a través del mar ha aumentado la peligrosidad de la ruta registrándose un número notablemente superior de fallecimientos con respecto a 2016. El número de personas fallecidas en el mar, según la OIM, ha sido de 223 personas hasta el 21 de diciembre de 2017 mientras que durante 2016 el número de fallecimientos registrados fue de 169. Las principales rutas de llegada a las costas españolas son: Nador-Almería (personas subsaharianas), Cabo Espartel-Tarifa (personas subsaharianas en toys) y Ashila-Barbate (personas marroquíes).

## **1.5 Respuesta europea a la crisis humanitaria. Propuestas y decisiones de la Unión Europea y su aplicación**

Tras su toma de posesión en el mes de noviembre de 2014, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker encargó al comisario responsable sobre migración y asilo, Dimitris Avramopoulos, que trabajase, bajo la coordinación del vicepresidente primero, Frans Timmermans, para lograr una nueva política de migración, una de las diez prioridades políticas de la Comisión Juncker. El 13 de mayo de 2015, la Comisión Europea presentó la Agenda Europea de Migración que se planteaba hacer frente a los retos inmediatos de la crisis humanitaria de personas refugiadas que se intensificó en el año 2015 y dotar a la UE de los instrumentos para la gestión de la migración a medio y largo plazo. Además, el 7 de junio de 2016, la Comisión Europea y la Alta Representante pusieron en marcha la Asociación en materia de Migración para reforzar la cooperación con los países de origen y de tránsito, principalmente en África, con el fin de gestionar conjuntamente todas las cuestiones relacionadas con el fenómeno migratorio.

En este contexto y si bien la llegada de personas migrantes y refugiadas a la Unión Europea experimentó un gran incremento durante los años 2015 y 2016 debido en gran medida al deterioro de la situación en los países de origen y tránsito, durante el año 2017, estas llegadas han experimentado una importante reducción que porcentualmente fue del 40%. Según la Oficina Europea para el Asilo (EASO), más de 700.000<sup>22</sup> personas solicitaron protección internacional en los países que forman la UE+ (28 estados de la UE más Noruega y Suiza) durante el año 2017. En lo que respecta a los países de procedencia, una de cada tres solicitudes fue presentada por personas procedentes de Siria, Irak, Afganistán o Nigeria. En lo referente a las decisiones sobre las solicitudes de asilo, más de 980.000 resoluciones de asilo fueron adoptadas, de las cuales, un 40% fueron decisiones positivas.

Más allá de los aspectos estadísticos, y teniendo en cuenta el contexto mundial global desde un punto de vista político, económico y humanitario, los flujos migratorios no van a descender en los próximos años. Millones de personas en el mundo huyen debido a las guerras, el hambre o la persecución. Los conflictos internacionales, el cambio climático y otros factores globales continúan siendo las causas que fuerzan a millones de personas a huir y buscar protección. Es importante destacar que el descenso que se ha producido de solicitudes de protección internacional en los países europeos no significa que no siga habiendo millones de personas que necesitan protección. La realidad actualmente en cifras es que las personas perseguidas que huyen por conflictos siguen creciendo cada día y mientras tanto Europa ha optado por reforzar los controles y trasladar a los países vecinos la gestión de fronteras. Las barreras y obstáculos encontrados por las personas refugiadas han ido modificando el mapa de las rutas que utilizan las personas migrantes y refugiadas y han aumentado el número de personas fallecidas en las fronteras europeas, especialmente en el mar Mediterráneo. Es por ello que se hace necesario cada vez más que la UE ponga en marcha vías legales y seguras que

---

<sup>22</sup> EASO – Latest Asylum Trends <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>

garanticen que las personas refugiadas no se jueguen la vida en el tránsito y puedan obtener protección.

Además, en lo que respecta al año 2018, podría ser un año decisivo en lo que se refiere a integración de políticas europeas en materia de migración y asilo. La Comisión Europea ha publicado una hoja de ruta en la que estableció el camino a seguir durante los próximos meses del año 2018. De acuerdo con la Comisión Europea, Europa va dejando atrás la etapa de “mera gestión” de la crisis humanitaria de personas migrantes y refugiadas, por lo que esta institución cree imperativo alcanzar un acuerdo sobre una política de migración y asilo de la UE estable y con visión de futuro a largo plazo, con el fin de mantener el impulso en todos los frentes, internos y externos. En este sentido, la Comisión ha instado al Consejo Europeo a que desbloquee los acuerdos en materia de migración y asilo, especialmente en lo referente a las reformas pendientes del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), con el fin de profundizar en un “enfoque más eficaz y más justo” para encontrar “un equilibrio entre solidaridad y responsabilidad”. La Comisión Europea ha recomendado que el Consejo considere las propuestas de la Comisión y refrende la revisión del Reglamento de Dublín, como parte de un acuerdo más amplio que abarque todas las reformas propuestas, a más tardar en junio de 2018.

Mientras prosigue el debate sobre aspectos cruciales como son la solidaridad y la responsabilidad, la Comisión urge a adoptar antes de que concluya el mes de marzo algunos elementos del paquete de asilo, como las propuestas sobre la Agencia Europea de Asilo y sobre Eurodac, con el fin de sentar los cimientos operativos del sistema de asilo reformado. A la vista de la disparidad de posiciones entre los diferentes estados miembros de la UE, la Comisión Europea ha manifestado que una vía para seguir avanzando en la reforma de Dublín podría ser la adopción de un enfoque en el que el componente de reubicación obligatoria “se aplicara a las situaciones de crisis graves, mientras que en situaciones menos problemáticas la reubicación se basaría en compromisos voluntarios de los Estados miembros”.

El debate sobre todas estas cuestiones debería haber tenido lugar en el marco del Consejo Europeo celebrado en el mes de diciembre de 2017 en el que se iba a establecer una orientación estratégica a las propuestas políticas para los próximos meses que figuran en la Comunicación de la Comisión Europea<sup>23</sup>. Lamentablemente, dicho Consejo no cristalizó en ningún acuerdo y se hicieron visibles las diferencias entre los estados miembros de la UE en cuanto a políticas migratorias y de asilo. Estas diferencias son especialmente manifiestas en lo que respecta a los países del llamado “grupo de Visegrado” (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) que han mostrado en numerosas ocasiones su oposición al establecimiento de cuotas obligatorias de acogida de personas refugiadas.

---

<sup>23</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and the internal dimension of migration policy [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207\\_communication\\_on\\_commission\\_contribution\\_to\\_the\\_eu\\_leaders\\_thematic\\_debate\\_on\\_way\\_forward\\_on\\_external\\_and\\_internal\\_dimension\\_migration\\_policy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_communication_on_commission_contribution_to_the_eu_leaders_thematic_debate_on_way_forward_on_external_and_internal_dimension_migration_policy_en.pdf)

En lo que respecta al refuerzo de la cooperación con terceros países, la UE ha fortalecido la dimensión exterior de la política de migración, apostando por la aplicación de la Declaración UE-Turquía y desplegando un mayor diálogo con los terceros países. Ejemplo de ello son también la movilización de recursos suplementarios en favor del Mecanismo de la UE para los refugiados en Turquía, el refuerzo de la asociación estratégica con la Unión Africana y sus Estados miembros y el despliegue de fondos en el marco del Fondo Fiduciario para África de la UE.

La Comisión Europea también ha propuesto durante el año 2017 a los Estados miembros que lleven a cabo el reasentamiento de 50.000 personas refugiadas vulnerables. Este programa debería llevarse a cabo antes del mes de mayo de 2019. Al mismo tiempo, la Comisión propone también el retorno y la readmisión rápidos y eficientes de las personas “que no tienen derecho a permanecer en la UE”.

En lo que se refiere a los acuerdos europeos de reubicación y el reasentamiento adoptados en 2015 cabe señalar con respecto a la reubicación, que a pesar de que los estados europeos se comprometieron mediante dos decisiones del Consejo reubicar un total de 160.000 personas procedentes de Grecia y de Italia, estos compromisos fueron finalmente incumplidos. Sólo 33.521 personas fueron finalmente reubicadas. Además, el 7 de diciembre de 2017, la Comisión Europea llevó a la República Checa, Hungría y Polonia ante el Tribunal de Justicia de la UE por incumplimiento de los acuerdos de reubicación obligatorios. En la actualidad los acuerdos de reubicación han concluido y el gobierno griego ha confirmado de forma oficial a través de su oficina de Asilo y Refugio la finalización de los mismos.

Tabla 9



Además, tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la Comisión Europea ha querido dar un impulso al reasentamiento. El 10 de noviembre de 2017 los estados de la UE habían reasentado directamente desde terceros países a 25.739 personas refugiadas. No obstante, esta cifra es muy escasa teniendo en cuenta que el número objetivo global de personas reasentadas en el mundo debería ser de 1,2 millones de personas. Hasta la fecha y en el último informe de progreso de la CE, 16 estados miembros han ofrecido un total de 34.758 plazas. A continuación, se ofrecen la relación de plazas ofrecidas por cada estado:

Tabla 10

Member State	Pledges made so far
Austria	0
Belgium	2,000
Bulgaria	110
Croatia	200
Cyprus	69
Czech Republic	0
Denmark	0
Estonia	80
Finland	1,670
France	10,200
Germany	0
Greece	0
Hungary	0
Ireland	1,200
Italy	1,000
Latvia	0
Lithuania	50
Luxembourg	200
Malta	20
Netherlands	3000
Poland	0
Portugal	1010
Romania	109
Slovakia	0
Slovenia	40
Spain	2,250
Sweden	8,750
United Kingdom	7,800
<b>TOTAL</b>	<b>39.758</b>

Este nuevo esquema de reasentamiento no ha sido aún aprobado oficialmente en el Consejo por los Estados. A pesar de los ofrecimientos que algunos países europeos han hecho a la Comisión, el presidente del Consejo Donald Tusk se mostró partidario durante el mes de diciembre a la eliminación de este sistema de cuotas obligatorias lo que provocó una dura reacción por parte de la Comisión Europea calificando la propuesta de “inaceptable y antieuropea”.

Mientras tanto, la fecha límite que estableció la Comisión Europea para aprobar las reformas necesarias sobre el Sistema Europeo Común de Asilo se acerca. La presidencia de turno búlgara de la UE ha mostrado un compromiso para avanzar en esta materia y, aunque a fecha de este informe no se ha producido ningún avance en este sentido, las posiciones distantes entre los estados europeos anuncian un difícil debate en el que la falta de unanimidad será el punto de partida en los Consejos sobre migración y asilo que se celebren los próximos meses.

## 1.6 La protección internacional en España

### 1.6.1 Cifras y estadísticas

España ha experimentado un importante aumento en el número de solicitudes recibidas, situándose por primera vez como el sexto país de la UE en número de solicitudes recibidas durante los primeros diez meses de 2017. En 2016 fue el 13º país con 12.260 solicitudes y en 2015 el 15º con 11.785. Se ha duplicado, por tanto, el número de solicitudes presentadas en el mismo periodo de tiempo en los años anteriores.

Como se observa en el siguiente cuadro, durante los primeros diez meses de 2.017 se ha producido una evolución de los perfiles nacionales de las personas que solicitan Protección Internacional.

Tabla 11

PAÍS	2017	PAÍS	2016	PAÍS	2015
VENEZUELA	<b>8.405</b>	VENEZUELA	<b>2.740</b>	SIRIA	<b>4.950</b>
SIRIA	<b>3.660</b>	SIRIA	<b>2.375</b>	UCRANIA	<b>2.575</b>
UCRANIA	<b>2.005</b>	UCRANIA	<b>2.160</b>	PALESTINA	<b>635</b>
COLOMBIA	<b>1.970</b>	ARGELIA	<b>540</b>	ARGELIA	<b>465</b>
EL SALVADOR	<b>960</b>	COLOMBIA	<b>430</b>	VENEZUELA	<b>330</b>
PALESTINA	<b>940</b>	EL SALVADOR	<b>315</b>	MARRUECOS	<b>310</b>
ARGELIA	<b>885</b>	PALESTINA	<b>315</b>	REPÚBLICA DOMINICANA	<b>260</b>
HONDURAS	<b>785</b>	HONDURAS	<b>290</b>	CHINA	<b>210</b>
CAMERÚN	<b>690</b>	MARRUECOS	<b>280</b>	MALI	<b>200</b>
MARRUECOS	<b>395</b>	NIGERIA	<b>210</b>	NIGERIA	<b>160</b>
<b>TOTAL</b>	<b>25.845</b>	<b>TOTAL</b>	<b>12.260</b>	<b>TOTAL</b>	<b>11.785</b>

Elaboración propia. Fuente Eurostat

**Venezuela** es el principal país de origen de los solicitantes de Protección Internacional. En dos años el número de solicitantes nacionales de Venezuela han pasado de 330 a 8.405. De las 9.675 solicitudes presentadas por ciudadanos venezolanos en la UE el 86,88% se han presentado en España.

El segundo país de origen es **Siria** con 1.285 solicitudes más de las presentadas en el mismo periodo de 2.016 y 1.290 menos de las presentadas en el mismo periodo de tiempo del año 2.015. España es el sexto país de la UE en número de solicitudes presentas por ciudadanos Sirios con un 5% del total de solicitudes presentadas en la UE.

**Ucrania** continúa siendo el tercer país de origen de los solicitantes, aunque ha visto reducido el número de solicitudes con respecto a los dos años anteriores. Las solicitudes presentadas por ucranianos en España son una cuarta parte de las presentadas en toda la UE.

**Colombia** es el cuarto país de origen de los solicitantes con 1.970 solicitudes. Es significativa la evolución que se ha producido ya que en el año 2015 se presentaron 90 solicitudes y en el año 2016, 430. Las solicitudes presentadas por ciudadanos colombianos en España son el 76,65% de todas las presentadas en la UE. Idéntica situación ha ocurrido con **El Salvador**, quinto país de origen de los solicitantes de protección, que ha pasado de 70 en 2.015 a 315 en 2.016 y a 960 en 2.017. El 37% de las solicitudes presentadas por salvadoreños en la UE se han formalizado en España.

**Palestina** es el sexto país en número de solicitudes presentadas, triplicando el número de solicitudes que sus nacionales presentaron durante el año 2.016 y duplicando las presentadas en 2.015.

**Argelia** es la séptima nacionalidad de solicitantes de protección internacional pasando de las 465 solicitudes presentados en los primeros diez meses de 2.015 a las 885 solicitudes presentadas durante el mismo periodo de tiempo del año 2.017.

En lo que respecta a **Honduras**, octava nacionalidad en número de solicitudes ha pasado de las 105 solicitudes presentadas en 2.015 a las 785 presentadas en 2.017.

Mientras que a nivel de la UE el número de solicitudes presentadas en el durante los primeros diez meses de 2017 se ha reducido a la mitad con respecto al mismo periodo de tiempo del año 2016, en España el número de solicitudes se ha duplicado. De haberse mantenido la tendencia en los últimos dos meses de 2017, algo más que probable, a finales de año podrían haberse superado las 30.000 solicitudes, más del doble de las presentadas en año anterior.

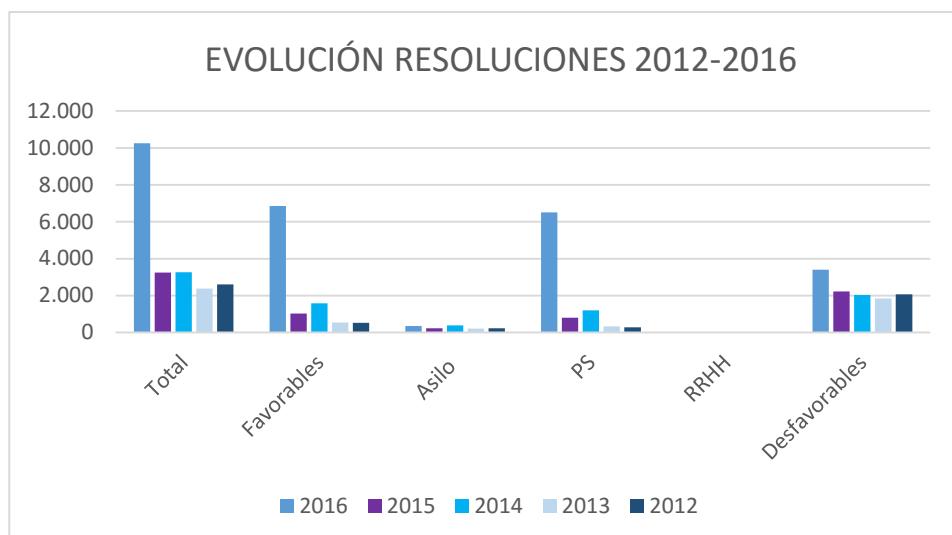
Para comprender la razón de estas tendencias contradictorias hay que comparar los principales países de origen de los solicitantes en la UE y en España. De los diez principales países de origen de los solicitantes en la EU solo dos de ellos se encuentra entre los diez principales países de origen de los solicitantes en España, Siria y Guinea Conakry. Más de la mitad de las solicitudes presentadas en España durante el primer trimestre del año 2.017 han sido presentadas por nacionales de cuatro países iberoamericanos cuyos nacionales apenas han formalizado solicitudes de protección en el resto de la UE. Asimismo, España es el principal país elegido por los ciudadanos ucranianos para solicitar Protección Internacional.

En 2016, último periodo del que constan estadísticas oficiales<sup>24</sup>, se resolvieron 10.255 peticiones de protección internacional, por las 3.245 que fueron resueltas en 2015.

Tabla 12

---

<sup>24</sup> Datos de Eurostat



Elaboración propia. Fuente Eurostat

En el año 2016 las resoluciones favorables se vieron altamente incrementadas, llegando al 66.85%, frente al 31.43% de 2015. De las 6.815 resoluciones favorables de 2016, 6.215 fueron de personas sirias, que obtuvieron principalmente el beneficio de la protección subsidiaria. Tan solo 55 solicitantes de nacionalidad siria fueron reconocidas como refugiadas a pesar de tratarse de un conflicto fuertemente polarizado y que puede dar lugar a situaciones de persecución en base a motivos de la Convención de Ginebra. Somalíes y palestinos también obtuvieron algún tipo de protección internacional en líneas generales.

Resulta llamativo que en los últimos cinco años no se ha concedido ninguna autorización por razones humanitarias en el marco del procedimiento de determinación de las necesidades de protección internacional.

Las peticiones presentadas por personas venezolanas, principal nacionalidad de solicitantes en España en los dos últimos años, cuyo estudio había estado prácticamente paralizado hasta 2017 están siendo mayoritariamente denegadas. Lo mismo ocurre con el resto de las personas nacionales de los principales países de origen. Así, de los diez principales países de origen de los solicitantes de protección vemos que únicamente en el caso de Siria y Palestina han obtenido alguna forma de Protección con carácter general. Los nacionales del resto de países, incluyendo de Ucrania, Colombia o Venezuela, han visto denegadas sus solicitudes con carácter general.

Frente a denegaciones de protección por parte de la Oficina de Asilo y Refugio, la Audiencia Nacional ha dictado sentencias a finales de año por las que se han reconocido méritos para garantizar el estatuto de refugiados en expedientes de personas procedentes de Honduras y El Salvador que huyen de la persecución de las maras frente a las que sus Estados no pueden protegerles. Habrá que esperar unos meses para apreciar si la Oficina de Asilo y Refugio sigue la línea jurisprudencial abierta por la Audiencia a la hora de analizar las necesidades de protección de las personas procedentes de Honduras y El Salvador.

### 1.6.2 Principales carencias del procedimiento de solicitud.

El año 2017 ha vuelto a batir records en cuanto a número de solicitudes de protección internacional en España. A pesar del incremento de medios humanos en la Oficina de asilo y Refugio las cifras que ofrece Eurostat de expedientes en fase de instrucción pendientes de resolución, supera los 30.000. Casi 11.000 de ellos proceden de Venezuela.

El elevado número de solicitudes de protección presentadas ha desbordado tanto a la propia Oficina de Asilo y Refugio como al resto de actores que realizan entrevistas de formalización (Comisarías de Policía Nacional y Oficinas de Extranjeros) generando retrasos de hasta seis meses en la asignación de citas para formalizar las peticiones. Somos consciente de la enorme dificultad que supone esta situación y que en líneas generales la administración ha intentado poner solución a las distintas carencias que se han ido surgiendo en esta materia. La incorporación y el rodaje adquirido del nuevo equipo de instructores ha supuesto una mejora en el tiempo de estudio de los expedientes, habiéndose agilizado la resolución de solicitudes pendientes. Sin embargo, nos preocupa que no haya podido ampliarse el personal administrativo en la Oficina de Asilo y Refugio, el cual a pesar de la buena disposición con la que realiza su trabajo, no puede hacer frente al aumento de solicitantes existentes en la actualidad. En idéntico sentido nos preocupa que en este contexto de número de solicitantes parte de los esfuerzos realizados hasta ahora en la habilitación y preparación del personal encargado de formalizar las solicitudes en el resto del territorio nacional no sea suficiente para garantizar un correcto acceso de los solicitantes al procedimiento.

El retraso en las citas para formalizar la solicitud de protección internacional coloca a las personas solicitantes de protección internacional en situaciones de gran vulnerabilidad jurídica y social retrasando su itinerario de integración en la sociedad de acogida y una menor eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

En líneas generales, hasta que no se formaliza la petición no se facilita un documento que acredite que ha manifestado su voluntad de solicitar protección internacional, pudiendo ser objeto de control policial y un posible procedimiento de expulsión. Tampoco pueden acceder al sistema de acogida como solicitante de asilo de manera inmediata.

La falta de un Reglamento de desarrollo de la Ley 12/2009 dificulta la situación de numerosas personas de protección internacional. Continúan sin resolverse las reagrupaciones familiares, y también las extensiones familiares de los hijos e hijas de personas refugiadas que lo son por extensión familiar (algunos llevan documentados con tarjeta de solicitante de protección internacional desde hace más de 5 años), así como las de matrimonios posteriores a la solicitud de protección.

La ausencia de desarrollo reglamentario de las reagrupaciones familiares de personas beneficiarias de protección internacional establecidas en el artículo 41 de la Ley es especialmente dramático para las unidades familiares cuyos miembros ostentan distinta nacionalidad. La convivencia de dos sistemas para garantizar la unidad familiar (extranjería y protección internacional) puede abocar a plazos de espera elevadísimos o a no poder ejercer su

derecho a la unidad familiar por imposibilidad práctica de llevar ambos procedimientos a la vez. La Audiencia Nacional ha resuelto a finales de 2017 un recurso contencioso administrativo que defendía la aplicación unitaria de los artículos 39 a 41 de la Ley 12/2009 sin que la falta de desarrollo deba perjudicar a las personas beneficiarias de protección internacional.

A lo largo del año, por ese mismo motivo, siguieron existiendo dificultades en la tramitación de las extensiones familiares, principalmente por la actuación de las oficinas consulares españolas en los países de origen, que, extralimitándose en sus competencias, realizan un control previo del grado de parentesco, o del riesgo de persecución del familiar reagrupado, que no ha de ser valorado en el procedimiento de extensión familiar. También se han dado retrasos en la expedición de visados por parte de las Embajadas una vez que la extensión familiar ya ha sido aprobada.

Otro de los supuestos que continúa pendiente de desarrollo reglamentario y que preocupa al Foro es la posibilidad de solicitar Protección Internacional en Embajadas y Consulados. El artículo 38 de la Ley 12/2009 establece que los Embajadores de España podrán promover el traslado del solicitante de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud de protección internacional. Sin embargo, el texto legal no regula de forma expresa las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de las personas solicitantes, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los mismos, estableciendo que se determinarán en un posterior desarrollo reglamentario. Para que esta figura sea efectiva es necesario que el Reglamento desarrolle las condiciones de acceso y el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado máxime teniendo en cuenta las crecientes dificultades que encuentran los solicitantes de protección internacional para llegar a España y tener acceso al procedimiento.

Especial mención merece la falta de desarrollo reglamentario del artículo 46 de la Ley 12/2009 para garantizar un tratamiento diferenciado para aquellas personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

En este sentido, si bien no se trata de un desafío exclusivo del procedimiento de protección internacional, no podemos dejar de preocuparnos sobre cómo afecta el procedimiento de determinación de la edad en caso de menores extranjeros no acompañados solicitantes de protección internacional. Tanto por el hecho de ser menores como por las circunstancias intrínsecas a la necesidad de protección internacional, harán frente a enormes dificultades para documentar su edad. Adaptar las pruebas al origen étnico y cultural resulta aún más necesario en el caso de personas que huyen de violaciones de derechos humanos o conflictos para garantizar una adecuada protección a las personas menores de edad.

Se ha producido un importante incremento en el Puesto Fronterizo de Adolfo Suárez-Madrid Barajas. La especial situación que se ha vivido en los meses de julio y agosto de 2017,

llevó a plantear una queja al Defensor del Pueblo acerca de las condiciones de la sala donde deben permanecer las personas solicitantes de protección internacional durante la tramitación de su expediente. En colaboración con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid se realizó una nota conjunta en el mes de julio de 2017 para aclarar y poner de manifiesto las consecuencias del número muy elevado de solicitudes en ese puesto fronterizo en la tramitación de los expedientes, que a fecha de hoy han sido solventadas.

Continuaron las restricciones a la libertad de movimiento en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. A este respecto el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en fecha 29 de septiembre de 2017 estimó un recurso y vuelve a anular las resoluciones de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, y de la Dirección General de Policía, que habían denegado a un solicitante de asilo el derecho a trasladarse desde la ciudad de Ceuta a la península. El tribunal estima que no es procedente la denegación a una persona refugiada su derecho a trasladarse a la Península tras haber sido admitida su solicitud de asilo. En su decisión, el Tribunal aclara que el afectado “se encuentra en situación regular” por lo que no cabe ninguna restricción de movimiento “por todo el territorio nacional”.

Pese a que en marzo de 2015 se inauguró una oficina de asilo en el puesto fronterizo de El Tarajal en Ceuta, desde su creación, no se ha presentado ninguna petición de asilo, peticiones que deberían tramitarse por el procedimiento en frontera.

En el caso de Melilla, sólo las personas procedentes del conflicto sirio, argelinas y marroquíes tienen una posibilidad real de solicitar protección internacional en el puesto fronterizo habilitado, posibilidad vedada para las personas subsaharianas cuya única opción viable es saltar la valla, escondidas en vehículos o a través del mar en peligrosas e inseguras embarcaciones, o incluso a nado. Las dos últimas opciones son especialmente utilizadas por las mujeres.

Continuaron llevándose a cabo en las dos ciudades autónomas las llamadas “devoluciones en caliente”. A este respecto es importante señalar que el pasado día 3 de octubre de 2017, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, condenó a España por las devoluciones en caliente a Marruecos de dos personas en la valla de Melilla sin ser identificadas y sin que tuvieran acceso a los procedimientos y garantías oportunas. La Corte consideró en su decisión que estas devoluciones “suponen una expulsión de carácter colectivo”. El fallo concluye que España también vulneró el derecho a un recurso efectivo. Dicho procedimiento vulnera el derecho de acceso al procedimiento de protección internacional.

Es necesario poner especial atención a las personas que están llegando a las costas andaluzas, 2017, La frontera sur española es actualmente la tercera vía de entrada a Europa de personas migrantes y refugiadas por el mar Mediterráneo. El número de llegadas por vía marítima se ha triplicado durante 2017. Este contexto presenta importantes retos en materia de acceso al procedimiento de protección internacional, acogida, identificación y tratamiento específico de personas con necesidades especiales.

Sin embargo, existen dificultades de coordinación y homogeneidad en la respuesta ante llegadas y obstáculos en el acceso a la información y al procedimiento de protección internacional. El acceso a este procedimiento depende en muchos casos del lugar de llegada.

Persiste el hecho de no poder acceder a los listados de los expedientes que son elevados mensualmente a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, lo que dificulta la información y coordinación con todos los agentes que intervienen en el procedimiento administrativo, dado que no existe trámite de audiencia al interesado en este sentido. Esta circunstancia genera para el interesado una situación de indefensión dado que no puede desvirtuar en la fase administrativa los argumentos de la instrucción.

#### 1.6.3. Propuestas de mejora.

Dado que varias de las recomendaciones que se plantearon en el Informe Anual del Foro para la Integración de los Inmigrantes del año 2016 no han recibido respuesta, y se mantienen las preocupaciones que las motivaron, se insiste en proponer cambios y mejoras en varios de esos aspectos.

Por otro lado, reconocemos que se han apreciado algunas mejoras en el número de entrevistas de instrucción realizadas, al contemplar indicios de trata de seres humanos para admitir a trámite las peticiones en frontera, reactivación de expedientes de determinadas nacionalidades, y cierta flexibilización en los criterios para la concesión de extensiones familiares y en la aplicación del Reglamento de Dublín. Consideramos muy necesario mantener y continuar la línea de estos avances.

Consideramos necesario, asimismo:

- Agilizar la tramitación de los expedientes de protección internacional en los plazos legalmente establecidos.
- Garantizar que las citas para la formalización de las solicitudes de protección internacional se lleven a cabo en el menor tiempo posible y asegurar desde su registro, y no desde la formalización, el acceso al sistema de acogida.
- Garantizar la articulación de sistemas de acogida que aseguren a todas las personas solicitantes de asilo una vida digna, adecuándose a las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país, así como los medios oportunos para atender a personas en situación de especial vulnerabilidad o con necesidades especiales.
- Garantizar que se documente la voluntad de solicitar protección internacional en todas las dependencias en las que la Ley permite presentar una petición.

- Dotar de mayores recursos personales a las dependencias que se encuentren más saturadas a fin de agilizar las solicitudes de protección internacional, admisiones a trámite y gestiones de documentación.
- Mejorar el alcance del derecho a conocer el contenido del expediente administrativo de las personas solicitantes facilitando el acceso al mismo tanto para las personas interesadas como a su representación legal en el procedimiento administrativo.
- Garantizar el acceso a la información y al procedimiento de protección internacional de forma adecuada e individualizada en frontera aérea, marítima y terrestre, así como en los centros de internamiento asegurando el acceso a asistencia letrada.
- Garantizar que todas las personas solicitantes que lo requieran son asistidas por intérpretes de su lengua materna adecuadamente capacitados para intervenir en el procedimiento de protección internacional.
- Suprimir las restricciones a la libertad de circulación de solicitantes de protección internacional ~~asilo~~ en Ceuta y Melilla y los criterios discrecionales y discriminatorios para realizar traslados a la península
- Mejorar la gestión de las llegadas de personas migrantes y refugiadas por vía marítima, asegurando la identificación de necesidades de protección y acceso, en su caso, al procedimiento de protección internacional.
- Garantizar formación adecuada y continua en materia de protección internacional a todos los agentes que intervienen en el procedimiento de protección internacional, incluyendo los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.
- Adoptar medidas de identificación y protección efectiva de víctimas de trata, tanto con fines de explotación sexual como laboral u otras formas de explotación, con la participación de las entidades, así como la aplicación de un enfoque centrado en la protección de las víctimas a todos los niveles, incluyendo la acogida y el reconocimiento de protección cuando se reúnan los requisitos para ello.
- Garantizar una adecuada protección de los menores evitando que sean detenidos bajo ninguna circunstancia y asegurando una apropiada identificación de los niños y niñas no acompañados y la aplicación de pruebas de determinación de la edad adecuadas.
- Impulsar la aplicación del contenido del artículo 46.3 y 37.b) de la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, y artículo 125 del Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 que prevén autorizar la permanencia, residencia o estancia en España cuando concurren razones humanitarias detectadas

dentro del marco del procedimiento de determinación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes. Resulta llamativo que a lo largo de los últimos años no se estén detectando casos merecedores de este tipo de autorizaciones con las dramáticas situaciones de las que proceden muchos solicitantes

- Activar el estudio de los expedientes de extensión familiar y reagrupación familiar que se encuentren paralizados al amparo de la interpretación que la Audiencia Nacional hace de los artículos 39 a 41 de la Ley 12/2009.
- Aplicar la línea jurisprudencial abierta por la Audiencia Nacional en relación a la valoración de las persecuciones llevadas a cabo por las maras en El Salvador y Honduras como posibles persecuciones que den lugar al reconocimiento de la condición de refugiado.
- Mantener un diálogo constructivo con los agentes sociales y entidades especializadas en el ámbito de la protección internacional y la Delegación de ACNUR en España para consensuar la postura española en la tramitación de los reglamentos que configurarán el nuevo Sistema Europeo Común de Asilo. Consideramos imprescindible que a la hora de llevar a cabo una reforma tan amplia en el sistema de protección internacional se dé voz a las preocupaciones de las entidades especializadas.

## **2.- Incidencias detectadas en la aplicación Régimen Comunitario**

*Normativa de aplicación: Real Decreto 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.*

### **2.1 Algunas consideraciones generales:**

Sigue habiendo dudas sin resolver y sin que exista un criterio o alguna instrucción clara al respecto. Planteamos algunas:

¿PUEDE TRABAJAR UN FAMILIAR DE LA UE CUANDO SE LA HA DENEGADO LA TARJETA DE FAMILIAR DE RESIDENTE COMUNITARIO O CUANDO TIENE UNA ORDEN DE EXPULSIÓN?

¿TIENE DERECHO AL COBRO DE PRESTACIONES COMO POR EJEMPLO EL DESEMPLEO SI HA COTIZADO PARA ELLO CUANDO NO TIENE TFRC O REGISTRO?

¿PUEDE REALIZAR ACTIVIDAD ECONOMICA UN FAMILIAR A CARGO Y SEGUIR MANTENIENDO LA TARJETA DE FAMILIAR DE RESIDENTE COMUNITARIO?

### **2.2 Visado de familiar de residente comunitario.**

2.2.1.- Países a los que no se les exige visado para entrar, pero debieran emitir visado para entrar por reagrupación comunitaria:

Aunque no se precise visado para entrar (como turista) los Consulados deberían conceder un visado de entrada por reagrupación familiar. Lo que se está produciendo ahora es que los consulados no entienden que tengan que conceder esos visados, y por tanto la persona reagrupada tiene que cumplir todos los requisitos de entrada que se le piden a un turista, por ejemplo (carta invitación que le hace su cónyuge) y que le puede ser denegada por entender que pretender ser reagrupada.

2.2.2 Países en los que se precisa visado para entrar:

Problemas para concesión de dicho visado al interpretar “a cargo” de manera estricta (impidiendo la concesión del visado, por ejemplo, si hay otros familiares directos en el país).

Exigencia de tener libro de familia para la concesión de visado en el caso de matrimonio cuando el mismo no se encuentra aún inscrito en el RCC (Marruecos- Agadir.) Hemos de recordar que hay un enorme retraso en las inscripciones y que estas personas, se ven forzadas a estar separadas durante muchos meses. Recordemos además que, en este caso, hablamos del cónyuge de un español o de un ciudadano comunitario y que se pone en riesgo el Derecho a la vida en familia.

Pese a que el RD 240 establece que este visado será gratuito y preferente, en la práctica muchos consulados no dan ninguna preferencia a estos visados.

### **2.3 Certificado de registro de ciudadano de la UE**

2.3.1.- Medios económicos: Como sabemos uno de los requisitos que se exige para la solicitud de la tarjeta comunitaria una vez se encuentre en territorio español el familiar, es que el ciudadano de la UE acredite la disposición de medios económicos suficientes, tanto para mantenerse así mismo, como a su núcleo familiar. Pero en el caso de que el ciudadano de la UE, este cobrando una prestación o un subsidio las solicitudes son desestimadas, sin tomar en cuenta que existe una diferencia entre una prestación contributiva como es la prestación por desempleo (PARO) y los subsidios.

Desde el Foro creemos que se debe prestar mayor atención a estos casos ya que las prestaciones contributivas deben ser tomadas como válidas, para poder acreditar la subsistencia y la de sus familiares y no el caso de las ayudas complementarias.

2.3.2.- En el supuesto de pedir un duplicado se exige para su nueva obtención que se reúnan los requisitos establecidos en el artículo 7 (tenencia de medios económicos).

2.3.3.- Hijos mayores de Ciudadanos de UE: Aún que la normativa establece que no es necesaria la justificación de dependencia de los hijos hasta los 21 años, seguimos

encontrando denegaciones por este motivo a menores de dicha edad y en algunos casos sí la conceden a hijos mayores de 30 años, que claramente ya no dependen de sus padres.

## **2.4 Concesión de tarjeta de familiar de residente comunitario**

2.4.1 Estricta interpretación del concepto “estar a cargo” en el país de origen. “estar a cargo” termino ambiguo y discrecional, que tiene una amplia interpretación y que muchas veces no es fácilmente acreditable.

- Envíos de dinero para el sustento del familiar durante cuánto tiempo ¿? asemejan a los requisitos de la reagrupación familiar.

- Difícil demostración cuando los envíos se realizaron a nombre de otra persona. Debido a las circunstancias familiares. No admisión de declaraciones juradas envíos de dinero a un hermano para el sostenimiento de la madre al no poder trasladarse la madre al banco, o en los casos de envíos a hermana para que administren las remesas que tienen como finalidad el sostenimiento de los hijos del comunitario, aun siendo estos mayores de 18 años.

- Dificultad en la demostración de carencia de medios en algunos países por la inexistencia de registros públicos que acrediten la no tenencia de bienes, prestaciones- Exigencia de medios económicos en el caso de ser familiar de residente ciudadano español. (Sentencia reciente del TS).

2.4.2 Cónyuges o parejas de hecho de ciudadano español, se exigen medios económicos al ciudadano comunitario. Si no está trabajando o no aporta un certificado bancario que acredite que tiene más de 5.000 euros en cuenta, se deniega la petición de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión.

2.4.3.- Denegación en el caso de tener antecedentes penales sin que se explique por qué motivo” amenaza grave, real, actual contra el orden público”. Tener antecedentes penales sin más no puede motivar una denegación.

2.4.4.- Exigencia de seguro médico privado en el caso de no ser beneficiario (padres, hijos y hermanos mayores de 26 años). Dicho seguro es difícil de obtener (en el caso de personas muy mayores o enfermos crónicos) o son muy caros y tienen periodo de carencia. No es posible acogerse al convenio de SS al exigir este un año de empadronamiento. Es decir, no hay solución para estas personas, que además son las más vulnerables. Se convierte en una exigencia de imposible cumplimiento. Las compañías no aseguran (y no se les puede obligar a hacerlo) y la alternativa del convenio especial no es viable por la exigencia de empadronamiento.

Desde este FORO creemos que debe contemplarse la posibilidad de que estas personas puedan contratar un convenio con la S. Social, sin necesidad de esperar un año de empadronamiento.

2.4.5.- Otros Familiares: *Artículo 2.bis Entrada y residencia de otros familiares del ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo*

A lo largo del 2017 se ha ido incrementando la entrada en territorio español de otros familiares, dependientes en los países de origen del ciudadano de la UE, que una vez en nuestro territorio las solicitudes son denegadas.

## **2.5 Acceso a la sanidad pública de ciudadanos con la TFRC**

Se deniega el acceso a la sanidad pública de los familiares de comunitarios una vez obtenida la tarjeta. En ocasiones se avisa a la oficina de extranjeros para que se extinga la tarjeta al no cumplir los requisitos exigidos para su obtención art. 7 RD.

## **2.6 Dificultad en el acceso al estatuto permanente**

Se exige reunir los requisitos para su concesión (medios económicos...)

## **2.7 Extinción de la tarjeta de familiar de residente comunitario**

**En caso de divorcio o separación legal** se extingue la TFRC con efectos retroactivos dejando al extranjero en situación irregular, con pérdida de las prestaciones a las que tenía derecho por las cotizaciones a la Seguridad Social efectuadas.

**Menores de 21 años, independientes de sus padres** que incluso tienen trabajo estable, solicitan una autorización de residencia de larga duración (un cambio de régimen porque han estado residiendo en territorio español 5 años continuados) y se les deniega dicha petición, no los dejan cambiar de régimen (pasándose por alto el inciso de la normativa de extranjería que señala que se aplicará el régimen general a ciudadanos comunitarios en la medida que les sea más favorable). En estos supuestos, los padres (españoles) ya no viven con sus hijos porque están fuera del hogar

En algunos casos, los padres tienen que volverse a empadronar con sus hijos para tramitarles la tarjeta comunitaria (aunque no es verdad que los hijos dependan actualmente de ellos porque se acaban de independizar y hasta tienen empleo) pero en otros, no, y este hijo se queda en situación irregular porque ni le dejan renovar la comunitaria (porque no está empadronado con el padre) ni le dejan cambiar a residencia de larga duración a pesar de tener un empleo fijo.

**Creemos que debería informarse de la posibilidad de estos familiares de después de un año de residencia y contando con un contrato de trabajo pueden modificar su situación administrativa y así pueden obtener una autorización independiente a la de sus familiares comunitarios.**

### **3.- Incidencias detectadas en la aplicación de la normativa de extranjería.**

*Normativa de aplicación: L.O. 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.*

Detectamos soluciones, requerimientos o exigencias diferentes en las distintas Oficinas de Extranjería. Consideramos que se deberían dictar más instrucciones y que estas sean públicas para una mejor intervención de todos los operadores y para no generar vulneraciones de derecho.

**3.1.- Citas telemáticas** para presentación de los distintos trámites de extranjería: Hemos venido detectando a lo largo del último trimestre del 2017, la imposibilidad de poder solicitar citas telemáticas para los extranjeros.

**3.2.- Residencia de Larga duración:** Hemos tenido conocimiento de que, en las solicitudes de la residencia de larga duración, en los que el titular tiene familiares a cargo, no se está procediendo a otorgar las renovaciones por el mismo tiempo de duración de la concedida al titular, como lo establece el apartado 11 del artículo 61 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009: “*La autorización de residencia por reagrupación familiar renovada se extenderá hasta la misma fecha que la autorización de que sea titular el reagrupante en el momento de la renovación*”. En lugar de ello, se les otorga muchas veces una renovación de dos años.

Además de en muchos casos se produce la negativa de las oficinas de extranjería a entregar el certificado de silencio positivo, transcurrido el plazo de 90 días, no solo excediendo dicho plazo, si no dejando al solicitante en un limbo administrativo.

**3.3.-Expulsiones:** no existe principio de proporcionalidad al imponer la sanción administrativa dentro de un procedimiento sancionador: todo se sanciona con la sanción de expulsión. Se aplica la Sentencia del TJUE del 23.04.2015.

**3.4.- Arraigo:** se están denegando algunas peticiones de arraigo cuando el extranjero tiene antecedentes policiales (no se aplica presunción de inocencia). Si se tienen antecedentes penales, es posible que sea causa de denegación (excepto en el caso de progenitores de niños españoles de acuerdo a la Sentencia del TJUE Caso Rendón 13.09.2016 c 165/14)) pero en el caso de meros antecedentes policiales, no existe una causa en ese sentido.

**3.5.- Notificaciones electrónicas:** Detectamos que existe un desequilibrio entre el procedimiento electrónico y la realidad de las personas migrantes, que marcan la casilla de consentimiento para la notificación por correo electrónico pero luego no tienen ni

conocimiento, ni en ocasiones acceso al certificado digital. Este desequilibrio provoca incluso la pérdida de permisos. En todos los formularios de extranjería aparece esta casilla:

**CONSENTO que las comunicaciones y notificaciones se realicen por medios electrónicos** <sup>(6)</sup>

En la nota al pie se informa que lo que se recibirá por correo electrónico es un aviso de que se ha publicado en la sede electrónica y que para acceder la persona deberá tener certificado digital.

- (6) Conforme a la DA 4º del RD 557/2011, están obligados a la notificación electrónica, aunque no hayan dado su consentimiento, las personas jurídicas y los colectivos de personas físicas que, por su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos. Si usted no está incluido en alguno de los colectivos mencionados, se le notificará por esta vía únicamente si marca la casilla de consentimiento. En ambos casos la notificación consistirá en la puesta a disposición del documento en la sede electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (<https://sede.mpt.gob.es>).

La notificación se realizará a la persona cuyos datos se indiquen en el apartado "domicilio a efectos de notificaciones" o, en su defecto, al solicitante. Para acceder al contenido del documento es necesario disponer de certificado electrónico asociado al DNI/NIE que figure en el apartado "domicilio a efecto de notificaciones".

Es conveniente además que rellene los campos "teléfono móvil" o "e-mail" para tener la posibilidad de enviarle un aviso (meramente informativo) cuando tenga una notificación pendiente.

Para acceder al certificado digital es necesario tener DNI o NIE (que no siempre es el caso) y además instalar un software determinado en el ordenador (no todas las personas tienen un ordenador propio).

Esto está siendo especialmente gravoso en el acceso a la Nacionalidad cuyo expediente es totalmente electrónico.

**3.6.-Renovaciones de permisos:** aunque se puede denegar por antecedentes penales, la resolución ha de ser motivada y basarse en los motivos ya señalados en el apartado de arraigo. No se pueden denegar por antecedentes policiales, y sin embargo ocurre.

**3.7.- Irregularidad sobrevenida:** detectamos cada vez más supuestos de irregularidad sobrevenida y no solo vinculados a la falta de cotización o de empleo. Nos preocupa por ejemplo la situación de los extranjeros que no pueden renovar su pasaporte (bien porque no hay Embajada en España, bien porque habiéndola no renueva aquí, sino que exige viajar al país de origen. Es el caso de muchos países subsaharianos y asiáticos o de Venezuela.

## **4.- Novedades jurisprudenciales**

### **4.1 Nacionales:**

#### **STS DE 24 DE MARZO DE 2017**

Hechos: un ciudadano peruano residente en farmacología en un hospital público madrileño durante 4 años al que no se había reconocido el derecho al cobro de la prestación de desempleo por encontrarse en régimen de estancia. Actualmente el extranjero ostenta la residencia como familiar de ciudadano de la UE, pero cuando se generó el derecho a la

prestación su autorización era de estancia por estudios (prorrogada anualmente desde febrero de 2009 hasta enero de 2015), sin autorización de trabajo, en virtud del art. 43 del RD 557/2011.

El SPEE le denegó la prestación alegando que no se encontraba entre las personas comprendidas en la prestación por desempleo que determina el art. 205 de la LGSS, ni entre los que deben cotizar por dichas contingencias ya que la autorización por estudios que le fue concedida en su día solo le habilitaba para permanecer en España durante el tiempo de duración de su formación de especialista y además durante la misma no procedía su cotización por la contingencia de desempleo. La sentencia de instancia, confirmada por la de suplicación, concede la prestación. El SPEE recurre y se desestima el recurso.

EL TS afirma que el actor sí está comprendido en el ámbito del 205 de la LGSS, su relación es laboral, de carácter especial. Hay obligación de cotizar por desempleo, ya que lo recoge la LGSS, sin que haya exclusión alguna en la propia LGSS ni en la LOEX. EL TS afirma que no es aplicable en este supuesto la D.A. 16 del RD 557/2011, ya que el actor no es titular de una autorización de trabajo, en cumplimiento con el art. 43 de RD 557/2011.

La sentencia tuvo un voto particular, de M.A. Luelmo Millán, al que se adhirieron M.M. Calvo Ibarlucea y J.L. Gilolmo López, de opinión diferente, al considerar que la cotización fue indebida, y que en principio, la autorización que se había otorgado llevaba implícito el retorno del estudiante-trabajador a su país, una vez finalizada la formación sin que una autorización de estancia por estudios pueda algún efecto en las cotizaciones por la contingencia de desempleo.

Añade el voto que la autorización de residencia como familiar de ciudadano de la UE no se extendió más allá de 6 meses después de dicha contingencia.

#### **STS 15/2017 DE 10 DE ENERO DE 2017**

La Sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia el 21 de marzo de 2012, desestimando el recurso interpuesto por una persona extranjera contra la resolución que le denegaba la autorización por circunstancias excepcionales que había solicitado. EL demandante presentó recurso de casación ante el TS basándolo en infracción de la jurisprudencia y del art. 31.7 de la L.O. 4/2000 de 111 de enero.

La Sentencia de instancia desestimó el recurso que presentó el extranjero ascendiente de un menor de edad de nacionalidad española sobre el que ostentaba la patria potestad. Invocaba que esta circunstancia debía ser suficiente para sostener una circunstancia excepcional de arraigo, contemplada en el aquel entonces vigente art. 49.2 del RD 864/2001. EL solicitante tenía antecedentes penales en Colombia, su país de origen, y había sido condenado a 9 meses de prisión en España por sentencia firme en marzo de 2006 por un delito de violencia doméstica y lesiones. Dicha condena fue suspendida por dos años. EL solicitante había solicitado en el 2011 la cancelación de dichos antecedentes penales. La administración denegó la autorización de residencia solicitada por el ciudadano extranjero por considerar que ser ascendiente de un menor español no es suficiente por sí mismo para acreditar las circunstancias excepcionales que fundamentan la concesión de la autorización de residencia.

EL TS en febrero de 2014 acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre el planteamiento de una posible cuestión prejudicial ante el TSJUE y finalmente en febrero

suspendió el procedimiento para plantear al TSJUE la siguiente cuestión: “¿Es compatible con el art. 20 de Tratado de Funcionamiento de la UE, interpretado a la luz de las Sentencias de 19 de octubre de 2004 y 8 de marzo de 2011, una legislación nacional que excluye la posibilidad de otorgar permiso de residencia a un progenitor de un ciudadano de la UE, menor de edad y dependiente de aquél, por tener antecedentes penales en el país donde formula la solicitud, aunque ello lleve aparejada la salida forzosa del territorio de la Unión del menor al tener que acompañar al progenitor?

EL TSJUE dictó sentencia el 13 de septiembre de 2016 y en ella afirma que no permitir al progenitor nacional de un tercer Estado, que se ocupa de un ciudadano de la UE menor de edad, residir con éste en el Estado miembro de acogida, privaría de todo efecto útil al derecho de residencia del menor, ya que el disfrute por el menor implica necesariamente que éste tenga derecho a ser acompañado por la persona que se encarga de su cuidado efectivo, y que esta persona pueda residir con él en el estado miembro. Así pues el art. 12 TFUE y la Directiva 2004/38 que confieren el derecho a residir en el Estado miembro de acogida al menor nacional de otro Estado miembro que cumpla los requisitos establecidos en el art. 7.1 b) de la Directiva, esta misma normativa permite que el progenitor que se encarga del menor resida con él en el Estado miembro de Acogida. Así pues en el caso concreto, la hija del recurrente cumple las condiciones establecidas para disfrutar del derecho de residencia en España, por lo que, de la mano de la misma normativa hay que oponerse a que se le deniegue al progenitor la residencia en España. EL TJUE señala que existen situaciones muy concretas en las que pese a no ser aplicable el derecho secundario en materia de derecho de residencia de los nacionales de terceros Estados, y pese a que el ciudadano de la UE no haya ejercido su libertad de circulación, debe reconocerse el derecho de residencia a un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de dicho ciudadano, pues de lo contrario se estarían vulnerando el efecto útil de la ciudadanía de la UE, si a consecuencia de esa denegación, el ciudadano de la UE se viera obligado a abandonar el territorio de la UE en su conjunto. El art. 20 del TFUE debe interpretarse en este caso concreto en el sentido de que se opone a la normativa nacional española que exige la denegación automática a una autorización de residencia al nacional de un tercer Estado, progenitor de unos hijos menores de edad, ciudadanos de la Unión y de los que tiene la guarda exclusiva, debido únicamente a que el interesado tiene antecedentes penales, cuando tal denegación tenga como consecuencia obligar a esos hijos suyos a abandonar el territorio de la UE.

Por lo tanto, el TS, en atención a lo declarado por el TJUE implica en el caso concreto el art. 31.4 de la Ley de Extranjería, y anula la sentencia dictada en marzo de 2012 por la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso administrativo 439/2010 y ello con independencia de que el recurrente con fecha posterior a la presentación del recurso de casación, accedió a la residencia legal en España por diferente vía, pero el TS estimó conveniente resolver este recurso para salvaguardar otros derechos del recurrente.

#### **STC 29/2017 DE 27 DE FEBRERO DE 2017**

La recurrente fue condenada por Sentencia de 19 de diciembre de 2013 como autora de un delito de falsedad en documento público a la pena de 2 años de prisión y multa de diez meses con accesorias y costas, acordándose la sustitución de la pena de prisión por la de expulsión del

territorio nacional con prohibición de entrada en España durante 6 años. En el procedimiento penal seguido en Manresa se aportaron y admitieron como medios de prueba diferentes documentos que presentó la recurrente para acreditar su arraigo en España y sus circunstancias personales y familiares (fotocopia del libro de familia, inscripción literal de nacimiento de sus hijos, inscripción literal de su matrimonio en España, tarjetas de residencia de sus hijos y esposo, alta en el sistema RETA de su marido...). Dicha Sentencia fue apelada por la condenada, pero la Audiencia Provincial de Barcelona desestimó el recurso alegando que “basta remitirse a lo expuesto en la sentencia en el sentido de que no hay prueba alguna de la relación familiar que se argumenta como motivo para no realizar tal sustitución”. Entonces la recurrente invoca su derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, alegando que probó documentalmente su arraigo familiar y social en España en el procedimiento penal, y que las resoluciones impugnadas no se han pronunciado sobre el fondo de esta cuestión, sin valorar la existencia de estos documentos oficiales españoles. La demandante solicitó la suspensión de la decisión de expulsión por el perjuicio irreparable que podría producirle.

La Sala 1<sup>a</sup> del TC admitió a trámite la demanda de amparo apreciando una especial transcendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina en el propio TC. Suspende la ejecución de expulsión en tanto se tramite el recurso.

El Ministerio Fiscal formuló alegaciones interesando que se otorgue amparo y afirma que la cláusula excepcional de expulsión para penas inferiores a 6 años ( art. 89.1 CP en su redacción de aquel momento)se interpretaba por los tribunales penales incluyendo un estudio de las circunstancias concretas del penado, su arraigo en nuestro país, la situación familiar y laboral, e incluso los riesgos a sufrir tortura o tratos degradantes en su país de origen, y añade el Ministerio Fiscal que esta jurisprudencia ha sido acogida por el legislador, ya que el actual art. 89.4 CP, redactado por la LO 1/2015 de 30 de marzo, establece que “ no procederá la sustitución, cuando a la vista de las circunstancias del hecho y las personales del autor, en particular su arraigo en España, la expulsión resulte desproporcionada”. Expone el Ministerio Fiscal también la jurisprudencia establecida en:

- STC 138/2014 sobre el canon de razonabilidad constitucional del art. 24 es más exigente cuando entran en juego valores y principios de relevancia constitucional , como el interés superior del menor
- STC 46/2014 sobre la necesidad de valorar las circunstancias personales en las denegaciones de renovaciones de permisos cuando entre en juego el derecho a la intimidad familiar, la protección social, económica y jurídica de la familia
- STC 140/2009 en la que se recogía que la ausencia de motivación de una resolución administrativa era más evidente tras alegarse en numerosas ocasiones la existencia de cuatro hijos menores escolarizados.

El TC reitera que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva alcanza también a la eficacia probatoria, y que es necesario que los órganos judiciales especifiquen el discurso que enlaza la actividad probatoria con el relato fáctico y que permita conocer los criterios que fundamentan la decisión. También reitera que tanto Administración como los tribunales deben ponderar las alegaciones de arraigo social y familiar que se hacen cuando se valore alguna

medida que implique la salida del territorio, pues entran en juego otros derechos como los mencionados por el M. Fiscal.

Concluye el TC que las resoluciones judiciales vulneran el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva, en su faceta de obtener una resolución judicial motivada y fundada en derecho. Afirma que han utilizado como único argumento para resolver la alegación sobre la existencia de arraigo “que aunque la acusada dice tener dos hijos con ella en España, no se ha demostrado tal extremo mediante documental alguna como tampoco que tenga trabajo, medio legal de vida o arraigo alguno en España mediante el empadronamiento o documento similar”, y esta respuesta , el TC afirma con rotundidad que no se puede considerar que satisfaga las exigencias del deber de motivación de las resoluciones judiciales en cuanto a la valoración probatoria, coincidiendo con lo sostenido por el Ministerio Fiscal. Además de declarar vulnerado el derecho de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva, el alto tribunal la restablece en su derecho y declara la nulidad de la sentencia del Juzgado de lo Penal nº2 de Manresa y de la A.P. de Barcelona en el extremo de la decisión de sustituir la pena de 2 años.

#### **STC 145/2017 (Pleno) de 14 de diciembre de 2017**

EL recurso de inconstitucionalidad es interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el Decreto-ley 3/2015, de 24 de julio, del Cónsul de la Generalitat de Valencia, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunidad Valenciana. El recurso se fundamenta por el Abogado del Estado en dos tipos de razones: la primera, vinculada a la indebida utilización del decreto-ley que resulta contraria tanto al artículo 44.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia, como al artículo 86 CE, y, la segunda, de tipo competencial por vulneración de los artículos 149.1.2, 16 y 17 CE.

Para el Abogado del Estado, la norma valenciana vulnera la competencia estatal para establecer el ámbito objetivo y subjetivo de la materia sanidad y está en contradicción con el artículo 3 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud; este precepto estatal permite acceder a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud a los extranjeros no registrados ni autorizados para residir en España en los supuestos y circunstancias concretas que establece pero no de una manera generalizada.

La normativa básica estatal cierra toda posibilidad a las normas autonómicas de desarrollo para configurar un sistema de acceso a las prestaciones sanitarias que no atienda a los conceptos de asegurado o de beneficiario que han establecido las bases recogidas en el tantas veces citado art. 3 de la Ley 16/2003, a excepción del supuesto residual de la suscripción del convenio especial previsto en el apartado 5.

El artículo 3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en la redacción introducida por el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 16/2012, garantiza la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado y beneficiario.

La determinación de la condición de asegurado y beneficiario del Sistema establecida en el artículo 3 de la Ley 16/2003, cumple la doble exigencia de ser formal y materialmente básica, pues se encuentra recogida en una norma con rango de ley y tal determinación ha sido considerada por la doctrina de este Tribunal como materialmente básica. El TC entra a examinar

la constitucionalidad o no del reconocimiento en el Decreto-Ley del Cónsul de la Generalitat Valenciana 3/2015 del derecho de acceso a prestaciones sanitarias por parte de una serie de colectivos que no entran en el concepto de asegurado ni beneficiario que hace la norma estatal con carácter básico, y concluye que debe declararse constitucional y nulo por vulneración del art. 149.1.16 CE.

#### 4.2 Unión Europea:

##### **STJUE (SALA OCTAVA) DE 7 DE DICIEMBRE DE 2017**

La Delegación de Gobierno de Navarra adoptó en junio de 2015 de una resolución de expulsión con prohibición de entrada de 5 años impuesta a una persona extranjera residente de larga duración en España, lo cual conllevaba la extinción de dicha autorización de residencia en virtud de lo dispuesto en el art. 57.2 de la Ley 4/2000. Esta resolución se recurrió por el ciudadano extranjero ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo competente. El órgano jurisdiccional considera que el art. 57 apto. 5 de la Ley orgánica 4/2000 incorpora a nuestro derecho el art. 12 de la Directiva 2003/109, imponiendo la obligación de considerar antes de adoptar una medida de expulsión de un residente de larga duración otras circunstancias personales de esta persona (el tiempo de residencia, su edad, la vinculación con España, las consecuencias de esta medida para esta persona y para los miembros de su familia y los vínculos con el país de origen). Señala el Tribunal que el criterio mayoritario en los TSJ de España es considerar el término “sanción de expulsión” del art. 57.5 como la sanción impuesta por determinadas infracciones administrativas y no a la impuesta a una persona residente de larga duración por haber sido condenado a una pena privativa de libertad de más de un año (como es el caso), y por ello, indica que no es aplicable el art. 57.5 de la LO 4/2000.

El Juzgado de lo contencioso-administrativo de Pamplona considera que para saber el alcance de la protección que tienen los residentes de larga duración establecida en el art. 12 de la Directiva 2003/109 contra una expulsión es necesario saber si el concepto “expulsión” se refiere a toda decisión administrativa con independencia de su naturaleza y la modalidad de adopción, y si esa norma de la Directiva es compatible con el art. 57.2 de la LO 4/2000 que acota la protección contra la expulsión exclusivamente a una modalidad de expulsión impuesta a los residentes de larga duración. El juzgado suspendió el procedimiento y decidió plantear la cuestión prejudicial al TJUE.

EL **TJUE** dice que a tenor del art. 12.1 de la Directiva 2003/109 los Estados miembros únicamente podrán tomar una decisión de expulsión contra un residente de larga duración cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública. Recuerda que en el art. 12.3 la misma directiva obliga a valorar a los Estados miembros determinadas circunstancias antes de adoptar una decisión de expulsión de un

residente de larga duración (la edad, los vínculos con el país de origen y con el país de residencia, las consecuencias de la expulsión para él y para su familia), luego es indiferente que la medida se acuerde como sanción administrativa o como consecuencia de una condena penal, por lo que no se puede adoptar una decisión de expulsión contra un nacional de un tercer Estado, residente de larga duración, por la mera razón de que haya sido condenado a una pena privativa de libertad superior a un año. El Tribunal de Justicia señala que el objetivo principal de la Directiva 2003/109 es la integración de los nacionales de terceros países que se han instalado permanentemente en los Estados miembros, y que deben gozar de una protección reforzada contra la expulsión.

### **STJUE, SENTENCIA DE 7 DE MARZO DE 2017**

Los demandantes en el litigio principal, una pareja casada, así como sus tres hijos menores de corta edad, son de nacionalidad siria y residen en Alepo (Siria). El 12 de octubre de 2016, presentaron, sobre la base del artículo 25, apartado 1, letra a), del Código de visados, sendas solicitudes de visado de validez territorial limitada en la embajada de Bélgica en Beirut (Líbano) antes de regresar, al día siguiente, a Siria. Alegaban que los visados solicitados tenían como finalidad permitirles abandonar la ciudad asediada de Alepo para presentar una petición de asilo en Bélgica. Uno de los demandantes en el litigio principal declaraba, en particular, que había sido secuestrado por un grupo armado, golpeado y torturado antes de ser finalmente puesto en libertad contra el pago de un rescate. Los demandantes en el litigio principal insistían, sobre todo, en la seguridad precaria en Siria en general, y en Alepo en particular, y en el hecho de que, al ser de confesión cristiana ortodoxa, corrían el riesgo de sufrir persecuciones por sus creencias religiosas. Añadían que les resultaba imposible registrarse como refugiados en los países limítrofes porque se había cerrado la frontera sirio-libanesa.

La Oficina de extranjería belga desestimó esas solicitudes y explicó concretamente que estos demandantes tenían la intención de permanecer más de 90 días en Bélgica, que el artículo 3 del CEDH no obligaba a los Estados Partes de ese convenio a admitir en sus territorios respectivos a «las personas que vivan una situación catastrófica» y que las representaciones diplomáticas belgas no figuraban entre las autoridades ante las que un extranjero puede presentar una solicitud de asilo. Según la Oficina de extranjería, autorizar la expedición de un visado de entrada a los demandantes en el litigio principal para que puedan presentar una solicitud de asilo en Bélgica equivaldría a permitirles presentar tal solicitud en una representación diplomática.

El órgano jurisdiccional belga remite el asunto al TC belga también, para su estudio y finalmente se suspende el procedimiento y se remite al TJUE. Los demandantes en el litigio principal alegan esencialmente que el artículo 18 de la Carta impone a los Estados miembros la obligación positiva de garantizar el derecho de asilo y que la concesión de la protección internacional es el único medio para evitar el riesgo de que se infrinjan el artículo 3 del CEDH y el artículo 4 de la Carta.

Las cuestiones prejudiciales que se hacen desde Bélgica son: Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si el artículo 25,

apartado 1, letra a), del Código de visados debe interpretarse en el sentido de que las obligaciones internacionales a las que se refiere dicha disposición incluyen el deber, por parte de un Estado miembro, de respetar el conjunto de los derechos garantizados por la Carta, en particular en sus artículos 4 y 18, por el CEDH y por el artículo 33 de la Convención de Ginebra. Mediante su segunda cuestión prejudicial, pregunta fundamentalmente si, teniendo en cuenta la respuesta a la primera cuestión, el artículo 25, apartado 1, letra a), del Código de visados debe interpretarse en el sentido de que el Estado miembro que conoce de una solicitud de visado de validez territorial limitada está obligado a expedir el visado solicitado cuando resulta probado que existe el riesgo de que se infrinjan los artículos 4 y/o 18 de la Carta o de que se incumpla una obligación internacional a la que ese Estado miembro está sujeto. En su caso, el tribunal remitente desea averiguar si la existencia de vínculos entre el solicitante y el Estado miembro que conoce de la solicitud de visado tiene alguna influencia a este respecto.

El TJEU responde a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 1 del Código de visados debe interpretarse en el sentido de que una solicitud de visado de validez territorial limitada presentada por un nacional de un tercer país por razones humanitarias, sobre el fundamento del artículo 25 de este Código, en la representación del Estado miembro de destino situada en el territorio de un tercer país con la intención de presentar, en cuanto llegue a este Estado miembro, una solicitud de protección internacional y de permanecer, por tanto, en dicho Estado miembro más de 90 días en un período de 180 días, no está comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicho Código, sino que, en el estado actual del Derecho de la Unión, sólo está sujeta al Derecho nacional. Por lo tanto, los Estados Miembros de la UE no están obligados a expedir un visado humanitario a las personas que deseen solicitar asilo en el territorio de un Estado miembro.

#### **4.3 Internacionales**

##### **STEDH DE 30 DE MARZO DE 2017**

##### **Asunto C. y otros contra Grecia. Sobre explotación de trabajadores migrantes agrícolas. Los Estados deben combatir el trabajo forzado y el tráfico de seres humanos.**

El Tribunal afirma que Grecia no cumplió con sus obligaciones de prevenir la trata de seres humanos y de proteger a las víctimas, investigando los delitos cometidos y castigando a los culpables. Recoge la sentencia que las autoridades griegas conocían la situación que se daba en los campos de fresas respecto a 42 nacionales de Bangladesh reclutados exclusivamente para recolectar la fresa a un salario de 22€ por una jornada de 7 horas y que eran vigilados por guardias de seguridad privada armados, mientras trabajaban y vivían en condiciones pésimas. Los trabajadores que no tenían permiso de residencia no cobraron su salario, y ante las protestas, abrieron fuego contra ellos. La Corte de Estrasburgo declaró que el art. 4 de la Convención prohíbe el trabajo forzado y la esclavitud, más allá de una interpretación restrictiva del concepto de esclavitud. En este caso, los trabajadores también habían sido víctimas de un delito de trata, prohibido en el art. 3 bis del Protocolo de la convención de Palermo, y en art. 4 de la Convención del Consejo de Europa.

El TEDH condenó a Grecia a pagar a las víctimas de los disparos 12.000€ y a los que resultaron heridos, 16.000€.

## **STEDH DE 3 DE OCTUBRE DE 2017**

### **Asunto N.D. y N.T. c. España. Devoluciones en caliente en Melilla y Ceuta**

Los demandantes alegaron la violación del art 3 y 13 del Convenio en relación con el art. 4 y 13 del Protocolo nº 4. Se quejaron del rechazo inmediato a Marruecos, y de la ausencia de un recurso efectivo ante esto, que habían sido objeto de una expulsión colectiva y que no habían tenido posibilidad de ser identificados ni alegar sus circunstancias ni los malos tratos sufridos en Marruecos, ni de impugnar el rechazo que sufrieron.

Tras el estudio de los hechos y de la normativa invocada por las partes, y por terceros que fueron escuchados el TEDH da la razón a los demandantes y declara por unanimidad que se ha producido una violación del art. 13 del Convenio, en relación con el art. 4 del Protocolo 4º y falla, por seis votos a uno, que España debe abonar a los demandantes con 5000€ más el coste fiscal que pudiera conllevar su cobro por daños morales.

#### **INTERESANTE A TENER EN CUENTA**

(Aún no se ha dictado sentencia, pero se admitió el recurso a trámite en cuestiones relevantes en materia de extranjería)

### Auto de 6 de marzo de 2017

TS ha admitido a trámite el recurso de casación presentado por el Abogado del Estado considerando que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en la determinación de la aplicabilidad o no del art. 7 del Real Decreto 240/2007 de 16 de febrero a la reagrupación de familiares no comunitarios de ciudadanos españoles

### Auto de 21 de marzo de 2017

El TS admite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la persona extranjera por tener interés casacional para la formación de jurisprudencia precisando los criterios para la determinación de los recursos suficientes a efectos de la renovación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar y el alcance, a efectos de su denegación, de la valoración o de la ausencia de valoración de otras circunstancias como las establecidas en el art. 17 de la Directiva 2003/86/CE. Serán objeto de interpretación los art. 61.3.b. 2º y 54.1 del RD 557/2011 en relación con los arts. 7,16 y 17 de la Directiva 2003/86/CE.

### Auto del TS de 13 de octubre

El TS ha admitido a trámite el recurso de casación presentado por la representación procesal de una persona extranjera al objeto de determinar si la expulsión del territorio nacional es la sanción preferente a imponer a los extranjeros que hayan incurrido en las conductas tipificadas como graves en el apto. A) del art. 53.1 de la LO 4/2000 o, si por el contrario, la sanción principal para dichas conductas es la multa, siempre que no concurren circunstancias agravantes adicionales que justifiquen la sustitución de la multa por la expulsión del territorio nacional.

## **5.- La aplicación de las novedades normativas en materia de nacionalidad.**

El Informe Anual del Foro viene dedicando interés desde hace algunos años al procedimiento de adquisición de nacionalidad española, tanto en lo relativo al aspecto normativo, como a la práctica administrativa y gestión de los procedimientos.

El Informe de 2015, abordó la situación de la gestión de los expedientes de solicitud de la nacionalidad por residencia y analizó las iniciativas legales, en concreto La Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, así como el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

El informe de 2016 ya tuvo en cuenta la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre (BOE de 11 de octubre de 2016), que vino a desarrollar el RD 1004/2015, concretando aspectos de aplicación práctica del procedimiento).

Las conclusiones del informe de 2016 hacían referencia a los siguientes extremos:

- Disminución del número de solicitudes presentadas, que en promedio mensual resultaban ser de 5180. Se apuntó como causas probables la falta inicial de información sobre el procedimiento, el impacto económico, la brecha digital y las exigencias establecidas a la hora de acreditar el grado de integración en la sociedad española.
- Utilización masiva de los Registros Civiles para la presentación de solicitudes, frente a la sede electrónica del Ministerio de Justicia y otros registros públicos.
- Incidencias en Registros Civiles donde los interesados habían pedido cita con anterioridad al nuevo procedimiento.
- Falta de articulación normativa sobre el procedimiento de dispensa de las pruebas CCSE y DELE.
- Falta de agilización en la tramitación de expedientes.

El informe formulaba propuestas en el mismo sentido: reducción del impacto económico para los interesados mediante bajada de tasas, ampliación de los supuestos de exención de la prueba CCSE y DELE, concreción de procedimiento de dispensa de tales pruebas, establecimiento de medidas eficaces para facilitar la presentación de las solicitudes en otros registros públicos, ampliación del plazo transitorio de la norma, ampliación de la oferta de convocatorias y plazas para la prueba DELE, habilitación de otras fórmulas para el pago de las pruebas y establecimiento de vía específica, ágil y eficaz de acceso para la resolución de incidencias en esta prueba.

Al abordar el informe de 2017 nos vemos en la obligación de examinar la situación doce meses después. Con esta intención vamos a valorar los siguientes extremos, intentando –en la medida que los datos facilitados lo permitan– establecer una comparativa con el ejercicio anterior:

### 5.1.- Datos estadísticos

- a) **Solicitudes de nacionalidad por residencia presentadas a 31/12/2017, al amparo del nuevo procedimiento (en vigor desde 15/10/2015) teniendo en cuenta el año y la forma de presentación, sexo y edad de la persona solicitante y tipo de presentación**

Formulada consulta por el Foro, la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN en adelante) nos informa de que a fecha de 31/12/2017 las solicitudes de nacionalidad por residencia son las que recoge el cuadro que insertamos a continuación, desglosado por años:

Tabla 13

AÑO DE PRESENTACIÓN	2015	2016	2017	TOTAL
<b>Solicitudes presentadas en Sede electrónica</b>	513	17.705	34.814	<b>53.032</b>
<b>Solicitudes presentadas a través de Geiser</b>	105	2.337	11.821	<b>14.263</b>
<b>Solicitudes presentadas en papel</b>	2.343	53.444	41.069	<b>96.856</b>
<b>TOTAL EXPEDIENTES REGISTRADOS</b>	<b>2.961</b>	<b>73.486</b>	<b>87.704</b>	<b>164.151</b>

Se observa que el número de solicitudes al amparo del nuevo procedimiento se ha ido incrementando progresivamente, aunque ha seguido habiendo de forma simultánea, solicitudes correspondientes al anterior procedimiento. Se inserta cuadro de solicitudes de ambos procedimientos:

Tabla 14

AÑO DE SOLICITUD	Antiguo procedimiento	Nuevo procedimiento	TOTAL
<b>2015</b>	137.011	2.961	139.972
<b>2016</b>	45.832	73.486	119.318
<b>2017</b>	8.355	87.704	96.059

Tabla 15

SOLICITUDES PRESENTADAS AL AMPARO DEL NUEVO PROCEDIMIENTO A TRAVÉS DE SEDE ELECTRÓNICA			
COLECTIVO	RANGOS EDAD	SEXO	TOTAL
<b>ABOGADOS</b>	Entre 18 y 69 años	Hombre	5

		Mujer	5
	Más de 70 años	Mujer	1
Total ABOGADOS			<b>11</b>
<b>GESTORES</b>	Entre 0 y 13 años	Hombre	8
		Mujer	4
	Entre 14 y 17 años	Hombre	1
		Mujer	2
	Entre 18 y 69 años	Hombre	23
		Mujer	32
Total GESTORES			<b>70</b>
<b>SEDE</b>	Entre 0 y 13 años	Hombre	4.528
		Mujer	4.016
	Entre 14 y 17 años	Hombre	1.177
		Mujer	1.087
	Entre 18 y 69 años	Hombre	19.311
		Mujer	22.578
	Más de 70 años	Hombre	94
		Mujer	160
<b>TOTAL</b>			<b>53.032</b>

Tabla 16

SOLICITUDES POR SEDE ELECTRÓNICA DESGLOSADO POR SEXO			
SEXO	HOMBRE	MUJER	TOTAL
<b>TOTAL</b>	<b>25.147</b>	<b>27.885</b>	<b>53.032</b>

Tabla 17

TIPO DE PRESENTACIÓN A TRAVÉS DE SEDE ELECTRÓNICA	TOTAL
<b>Interesado</b>	<b>18.470</b>
<b>Representante Legal</b>	<b>5.544</b>
<b>Representante Voluntario</b>	<b>29.018</b>
<b>TOTAL</b>	<b>53.032</b>

El número es considerablemente más alto que el año anterior (75102 expedientes presentados), lo que puede llevarnos a pensar que se han superado los meses de incertidumbre en el procedimiento y que el número de personas que durante este ejercicio ya tenían superadas

las pruebas CCSE y DELE también es mayor, lo que favorece lógicamente la formalización de la solicitud.

La DGRN nos informa asimismo del siguiente estado de trámite:

Tabla 18

Estado ciudadano	Estado Trámite MJUS	Nº de Expediente Registrados
<b>Archivado por desistimiento expreso</b>		2
<b>Concedido</b>		16
<b>En tramitación</b>	SIN EVALUAR/PENDIENTE ENVÍO DOCUMENTOS A GENARES	52634
	EN TRAMITE (PENDIENTE DE INFORMES)	375
	FINALIZADO ENVIO DOCUMENTOS A GENARES	1
	SIN EVALUAR (GENERADO OFICIO DE ADMISIÓN)	1
<b>En tramitación: requerido</b>	REQUERIDO	3
		<b>53032</b>

El cuadro se refiere únicamente al estado de trámite de los expedientes presentados a través de la sede electrónica. De los 53032, dieciséis están concedidos. Según información ofrecida por la Subdirectora Adjunta de la Dirección General de Nacionalidad y Estado Civil en la charla coloquio celebrada en el Consejo General de la Abogacía Española el 23/11/2017, los expedientes resueltos responden a solicitudes formuladas por personal al servicio de las Fuerzas Armadas y otros supuestos excepcionales y de urgencia.

A continuación, se añade información sobre los expedientes de nacionalidad por residencia pendientes del procedimiento en vigor hasta el 15 de octubre del 2015.

Tabla 19

<b>EXPEDIENTES PENDIENTES RESOLVER ANTIGUO PROCEDIMIENTO</b>	
<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2010</b>	<b>1388</b>
<b>2011</b>	<b>1.472</b>
<b>2012</b>	<b>2.089</b>
<b>2013</b>	<b>3.235</b>
<b>2014</b>	<b>12.864</b>
<b>2015</b>	<b>137.011</b>
<b>2016</b>	<b>45.832</b>
<b>2017</b>	<b>8.355</b>

**TOTAL 212.266**

Respecto del total de expedientes de solicitud de nacionalidad pendientes de resolución, Actualmente, se han incorporado todos los expedientes del año 2015 correspondientes al antiguo procedimiento a la aplicación de gestión y se encuentran todos ellos en tramitación (informes preceptivos oficiales solicitados, en calificación y resueltos).

A fecha 22 de febrero de 2018, esta es la situación de los expedientes solicitados en 2015 siguiendo el procedimiento antiguo:

Tabla 20

EXPEDIENTES SOLICITADOS EN 2015	
ANTIGUO PROCEDIMIENTO	
RESUELTOS A FECHA 22/02/2018	
<b>Resolución concesión</b>	20.261
<b>Resolución denegación</b>	1200
<b>Archivados</b>	399
<b>TOTAL</b>	21.860

- b) Pruebas CCSE y DELE: número de plazas presentadas y distribución por ciudades, número de candidatos inscritos y distribución por ciudades, resultados de las pruebas y desglose de los candidatos por nacionalidades.**

En el caso de la prueba DELE durante 2017 hubo siete convocatorias (mismo número que habrá en 2018), se ofertaron 43620 plazas y tuvieron 22013 candidatos. Como en el informe anterior ya se apuntó, aunque el total nacional es suficiente, territorialmente está muy descompensando. Mientras que hay provincias en las que no se alcanza a ocupar ni el 6% de las plazas ofertadas (Cuenca), otras apenas cubren el número de candidatos (Albacete, Gerona). El porcentaje de aprobados es del 74% (dos puntos por encima que el ejercicio anterior).

El precio de la prueba es de 124 euros y la forma de pago es bien on line, bien en el Centro de Examen.

La prueba CCSE ofertó un total de 173182 plazas a las que se inscribieron 63962 personas, el número de inscritos es inferior al del ejercicio anterior (24110 personas menos). El número de plazas y su distribución territorial es más amplio que el caso de la prueba DELE. El porcentaje de aprobados de 2017 es del 97% (también dos puntos por encima del ejercicio anterior), la provincia que presenta un porcentaje de aprobados menor es Jaén, con un 93%. El precio de la prueba en este caso es de 85 euros y la única forma de pago es on line. El candidato cuenta con dos oportunidades por el pago de tasas.

El principal problema para los interesados es la brecha digital. El acceso a la prueba (inscripción, comunicación, pago) es informático cuando un amplio porcentaje de personas interesadas no son usuarias ni quisiera de correo electrónico.

El precio de las pruebas, junto con las tasas de solicitud está teniendo un papel disuasorio, sobre todo en grupos familiares.

### **5.2 Estado normativo**

#### **a) Procedimiento de dispensa**

El artículo 10.5 de la Orden Ministerial JUS/1625/2016, de 30 de septiembre (BOE de 11 de octubre de 2016) relativa a la tramitación del procedimiento de nacionalidad por residencia introducía la posibilidad de que las personas que no sepan leer ni escribir, las que tengan dificultades de aprendizaje y las que hayan estado escolarizados en España y superado la educación secundaria obligatoria podrán solicitar la dispensa de las pruebas CCSE y DELE al Ministerio de Justicia.

Desde el Ministerio de Justicia se informa de la elaboración de una norma que venga a desarrollar esta solicitud de dispensa. Tal norma, a fecha de informe, aún no ha sido promulgada.

No obstante, sí se están resolviendo las dispensas solicitadas aún si esta normativa de desarrollo, al menos en lo referente a personas que lo solicitan en base a haber superado la educación secundaria obligatoria en España.

Habrá que esperar a ver cómo se desarrolla el procedimiento, no obstante, si preocupa que una hipotética exigencia de documentos venga a tener un efecto disuasorio en el grupo de solicitantes de mayor vulnerabilidad social y económica (pensamos, por ejemplo, en personas analfabetas de escasos recursos económicos que tengan que aportar acta notarial, se conceda una dispensa parcial y tengan que pagar tasas de examen CCSE y DELE, además de tasa de solicitud)

### **5.3 Conclusiones**

- El número de solicitudes de nacionalidad es ligeramente superior al del ejercicio anterior
- La tramitación de las solicitudes del “nuevo procedimiento” no se han iniciado (salvo excepciones), la resolución de expediente lleva orden cronológico y actualmente están siendo resueltos aquellos expedientes con entrada en Ministerio de Justicia de enero/febrero 2015
- La oferta de plazas de prueba CCSSE parece suficiente tanto a nivel nacional como territorial
- La prueba DELE debería ajustar la oferta de plaza a la necesidad territorial
- La gestión electrónica de los trámites aleja el procedimiento del interesado, que requiere de apoyo en cada una de las fases.
- El alto costo de las tasas tiene efectos disuasorios a nivel de unidad familiar (se está eligiendo a quien se le solicita nacionalidad).

- Ha pasado más de un año desde la publicación de la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, más de dos desde el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre y aún no tenemos la norma que desarrolle la dispensa de las pruebas de integración.
- El fin de la modificación del procedimiento fue dotar de agilidad y celeridad el proceso, a fecha de hoy el objetivo no se ha cumplido. En el Informe anual del Foro del año anterior, el Ministerio de Justicia se encontraba resolviendo las solicitudes presentadas a principios del año 2015, a fecha del informe de este año se ha avanzado en un mes, estando resolviendo las solicitudes de primeros de febrero de 2015.
- La situación no ha variado en ninguno de los aspectos destacados en el Informe 2016.

#### **5.4 Propuestas**

El foro, por medio de este Informe, propone al Ministerio de Justicia:

- Que se reduzca el impacto que genera la brecha digital en el colectivo inmigrante. La gestión electrónica coloca al colectivo en una situación de dependencia que se inicia con la indefensión que genera la necesidad de inscribirse como nuevo usuario en el Instituto Cervantes y se alarga durante todo el procedimiento.
- Reiteramos la necesidad de que se concrete y entre en vigor en el más breve espacio de tiempo posible el procedimiento de dispensa en la realización de las pruebas DELE y CCSE. Y que este procedimiento se regule teniendo en cuenta la capacidad económica media de los solicitantes para que no se convierta en un filtro socio económico.
- Que se requiera al Instituto Cervantes para que amplíe las plazas ofertadas para las pruebas DELE al menos en aquellos territorios donde las mismas se cubren de forma prácticamente total.
- Que se agilice la tramitación de expedientes, en un año apenas ha habido avance en la resolución de los mismos.

## MONOGRAFÍA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOCIAL

### EL INCREMENTO DE LA DESIGUALDAD Y SUS CONSECUENCIAS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO ESPAÑOL.

#### CONTENIDO:

##### INTRODUCCIÓN.

##### 1. Análisis sobre la integración de niños y jóvenes procedentes de terceros países no comunitarios y su pertenencia a bandas violentas latinoamericanas, en relación con la Desigualdad y el Sistema Educativo

###### 1.1. Análisis del fenómeno de las bandas juveniles desde el punto de vista de las asociaciones: Rumiñahui, Suyae y Cesal.

###### 1.2. Asociación Rumiñahui:

- 1.2.1. *Factores que influyen en los jóvenes que los llevan a pertenecer a las bandas juveniles.*
- 1.2.2. *La migración durante la adolescencia: testimonios.*
- 1.2.3. *La relación entre padres e hijos menores o adolescentes.*
- 1.2.4. *El trato de la sociedad.*

###### 1.3. Asociación Suyae:

- 1.3.1. *El adolescente inmigrante.*
- 1.3.2. *Las segundas generaciones.*
- 1.3.3. *La violencia.*

###### 1.4. Asociación Cesal.

###### 1.5. Conclusiones.

- 1.5.1. *Aspectos sociales.*
- 1.5.2. *Aspectos personales.*
- 1.5.3. *Aspectos educativos.*

###### 1.6. Ubicación geográfica de las bandas juveniles violentas en España en el contexto del incremento de la desigualdad y sus consecuencias en el ámbito educativo español.

##### 2. La necesidad de las Aulas de Enlace como instrumento para paliar las dificultades de los menores procedentes de terceros países, en su integración a la escolarización, en relación con la Desigualdad y el Sistema Educativo.

2.1. Normativas reguladoras de la integración tardía en el sistema educativo español, de los alumnos procedentes de terceros países no comunitarios.

2.2. Significado de las aulas de enlace, cómo funcionan, objetivos y destinatarios.

2.3. Estudio comparativo de las aulas temporales de adaptación lingüística –ATAL- andaluzas y las aulas de enlace- AE- madrileñas.

**3. El Bullying escolar, personal y cibernético. Medidas estatales y autonómicas para erradicarlos en relación con la Desigualdad y el Sistema Educativo.**

3.1. Generalidades sobre el acoso escolar en todas sus modalidades.

3.2. Definición del acoso escolar.

3.3. Aspectos penales del acoso y ciberacoso escolar.

3.4. Algunos protocolos autonómicos y estadísticas sobre el acoso escolar en algunas autonomías.

3.5. Plan estratégico de convivencia escolar.

**4. Absentismo y abandono escolar: medidas preventivas, en el contexto del incremento de la desigualdad y su influencia, en relación con la Desigualdad y el Sistema Educativo.**

4.1. Definiciones conceptuales.

4.2. La importancia de frenar el abandono educativo temprano -AET.

4.3. La situación europea y el panorama español.

4.4. Factores favorecedores del absentismo y el abandono escolar.

4.5. Medidas preventivas para combatir el Abandono Educativo Temprano -AET.

4.6. El papel de la inmigración en estos fenómenos, en el contexto del incremento de la desigualdad en el sistema educativo español.

**5. El aumento creciente de la Desigualdad Educativa en España.**

**6. Conclusión General.**

**7. Reseña Bibliográfica Recomendada.**

## **INCREMENTO DE LA DESIGUALDAD Y SUS CONSECUENCIAS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO EN RELACIÓN CON LA DESIGUALDAD Y EL SISTEMA EDUCATIVO.**

### **INTRODUCCIÓN.**

La Comisión de Educación y Sensibilización Social, considera de importancia tener en cuenta las siguientes observaciones:

- Tratándose de un Informe del Foro Nacional, las aportaciones no se deben limitar a solo la Comunidad Autónoma en donde está ubicado éste, debiendo abarcar todo el territorio español.
- Teniendo en cuenta la mayoría expresada en el Pleno del Foro del 10/10/ 2017, la Comisión de Educación y Sensibilización Social, ha puesto mucho énfasis en los temas solicitados en el Pleno antes citado y, en las dos aportaciones enviadas, una por el Vicepresidente Segundo, referente a las Pandillas Juveniles violentas de origen latinoamericano, cumplimentadas por la Comisión y otra por la Fundación ACOBE, sobre la Aulas de Enlace, como la anterior aportación, también ampliada y completada por la Comisión, la cual agradece a ambas instituciones sus aportaciones.

A continuación se enuncian los temas que comprende este Informe, en el cual como se enunció anteriormente se han abordado todos los aspectos sugeridos en el Foro del 10 de octubre de 2017, haciendo hincapié en el Incremento de la Desigualdad y sus consecuencias en el Ámbito Educativo Español y, el Fenómeno Migratorio.

### **1.- Análisis sobre la integración de niños y jóvenes procedentes de terceros países no comunitarios y su pertenencia a bandas violentas latinoamericanas, en relación con el la Desigualdad y el Sistema Educativo.**

Resulta sumamente importante, tener en cuenta, en este primer numeral del Informe Anual 2017 del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, la importancia que ha tenido en el territorio español la llegada de los grupos y bandas violentas, con la simultaneidad de las reagrupación de los niños y jóvenes, muy especialmente de procedencia Centro América y Suramérica.

#### **1.1. Análisis del fenómeno de las bandas juveniles desde el punto de vista de las asociaciones: Rumíñahui, Suyae y Cesal.**

Las tres asociaciones, destacan dos elementos de vital importancia en el fenómeno de bandas:

- La etapa de la adolescencia en la cual los menores se integran en bandas como una forma de autoafirmación.

- Búsqueda de la identidad en el centro educativo, como el primer espacio de socialización.

## **1.2. Asociación Rumiñahui:**

### **1.2.1 Factores que influyen en los jóvenes que los llevan a pertenecer a las bandas juveniles.**

Realizando un análisis preliminar, se detectan varios elementos generadores de la predisposición de los jóvenes y adolescentes procedentes de terceros países no comunitarios, a integrarse en este tipo de bandas:

- A nivel Social:
  - Marginalidad.
  - Frustración.
  - Agresividad.
  - Falta de arraigo.
- A nivel Escolar:
  - Fracaso escolar.
  - Bajo nivel cultural y educativo.
  - Familias desestructuradas, conflictivas o monoparentales, generalmente con la madre como cabeza de familia.
  - Desatención por parte de la familia.
  - Carencia afectiva.
- A nivel Personal:
  - Falta de conciencia y realismo del nuevo ambiente sociocultural.
  - Poca o nula aceptación en los grupos autóctonos en los cuales se han ubicado, particularmente en el ámbito escolar y habitacional.
  - Reagrupación tardía, cuando el joven está en la pre-adolescencia o adolescencia, llegando a un ámbito sociocultural completamente distinto en el cual ha vivido toda su vida, no aceptando la nueva situación vivencial.
  - Esta experiencia migratoria también tiene sus orígenes en el largo tiempo que permanecen los menores y jóvenes separados de sus padres los cuales no pudieron reagruparlos por su situación socio-laboral, quedando a cargo de familiares, viéndose en una nueva situación traumática al volver a recomponer los vínculos con sus progenitores.

Todo este fenómeno desemboca en la pérdida de referentes válidos para los jóvenes en el interior de su ámbito familiar, lo que influye en la búsqueda de estos, en otros lugares, como las bandas o las pandillas. Para reafirmar la situación descrita se exponen algunos testimonios:

### **1.2.2 La migración durante la adolescencia: testimonios.**

Se ha considerado necesario por parte de la Presidencia Comisión de Educación, la inclusión del literal de los testimonios reales que siguen a continuación, porque constituyen una fuente primaria básica a la hora de estudiar el fenómeno de la proliferación de las bandas juveniles en nuestro país, desde la perspectiva del adolescente migrante

- Testimonio 1:

*"Yo un niño de 11 años que jugaba con carritos y canicas en mi país, Ecuador, que vivía con mis abuelos en un pueblo. No conocía a mi madre ni a mi padre pero era feliz con mis amigos de infancia, cuando un día viaje a la ciudad con mi abuelo, yo no sabía nada de lo que pasaba en ese momento, pero yo escuchaba "te vas a conocer a tu madre". Yo por un lado me sentía bien por mi madre, la iba a conocer por primera vez, y por otro lado me dolía porque mis abuelos que me criaron, de 1 a 12 años (...) llegue a España cumpliendo 12 años, conocí a mi madre y más familiares que no conocía".*

- Testimonio 2:

*"El primer día me lo pase bien en familia, pero al día siguiente cuando mi madre trabajaba todo día y así siguió la rutina en casa, como estaba solo pues no comía, no salía, no tenía amigos, me dio depresión, y tenía la moral muy baja todos los días. Una semana más tarde entré al instituto, pero no era lo mismo, la convivencia con los compañeros, el trato con los profesores, las ganas de estudiar eran pocas, igual que mi autoestima, me encerré en mí mismo, sin amigos, sin hablar con alguien, iba a clase por obligación decía yo."*

- Testimonio 3:

*"Al año después cuando empecé el instituto también empecé hacer amigos pero de nuestro continente, latinoamericanos, éramos pocos en el instituto y nos formamos una piña, solo nosotros, los españoles nos insultaban y agredían, y entre nosotros nos defendíamos".*

*"Empecé a salir al parque a jugar fútbol con unos compañeros de clase, porque en casa no había nadie quien me diga no salgas, haz deberes, come..."*

*"Era de casa al colegio y del colegio a casa, y empecé a salir más a menudo que en casa ya ni llegaba después del cole, salía directo al parque con mis compañeros, también hacia pellas, empecé a conocer más gente en los parques, en otros colegios por mis compañeros o amigos".*

### **1.2.3 La relación entre padres e hijos menores o adolescentes.**

En muchas ocasiones la experiencia migratoria daña las relaciones en el ámbito familiar, la pérdida de referentes vinculada a la inmigración tardía, unida a una precariedad económica y laboral del núcleo familiar, genera unas dinámicas que socavan las relaciones entre los padres, madres, menores y jóvenes.

Los menores y jóvenes pasan muchas horas en la calle, sin presencia ni supervisión adulta. La precariedad a la que se ven sometida las familias procedentes de terceros países no

comunitarios, provoca que los progenitores realicen largas jornadas laborales, con muy poco tiempo para dedicarse al cuidado y crianza de sus hijos, agregándose a ello, la precariedad en la vivienda con hacinamiento, carencia de intimidad y espacio vital para poder cumplir con sus deberes escolares.

#### **1.2.4 El trato de la sociedad.**

Una vez en la sociedad de acogida, los niños y jóvenes pueden sufrir en su entorno el rechazo de ésta, siendo especialmente doloroso cuando la misma se produce en el centro escolar, generándose un sentimiento de indefensión ante la discriminación de los compañeros. La banda proporciona un entorno falazmente seguro, con unas normas claras, supliendo la poca o nula aceptación, de la sociedad autóctona o de acogida.

- Testimonio 4:

*"Comencé a bajar al parque solo porque en casa me daba depresión, y en las canchas había un grupo de chavales que siempre estaban jugando, conversando con chicas y yo me acercaba para que me metan al equipo para jugar. Eran latinos como yo y me llamaba la atención su forma de actuar y sus vestimentas, y nunca me negaron nada, y eran directos y claros al hablar con cualquier persona. Eran de todas las edades, tenían una organización que a los de afuera les intrigaba."*

*Yo en casa con problemas, en el instituto me iba mal, empecé a beber y a conocer las drogas. Un día yo quede con uno de ellos porque yo estaba mal y necesitaba hablar, desahogarme, le conté mis problemas y me aconsejó porque él también pasó por lo mismo años atrás y cogimos confianza y quedábamos a menudo.*

*Pasaban los días y seguía bajando al parque solo porque estaban ellos, un grupo de gente que conocí en el parque, y yo me sentía bien con ellos, no me deseaban el mal, eran gente buena. Pero tenían sus pros y contras, porque tenían pautas y reglas. Y no me decían nada de ellos, solo decían....que si quieres saber.. ¡¡Entra!!*

*Yo me decidí y me entré al grupo con 14 años, no como pensé pero ya estaba dentro y me sentí bien porque tenía algo o alguien que me apoye o me regañe si hago algo mal, tenía como un hermano mayor que nunca tuve.*

*Dentro era muy distinto, tenían sus normas, leyes, propósitos, códigos, mandatos.*

El no tener presencia adulta y verse rechazados por la sociedad de acogida, genera una situación de aislamiento social, que provoca la necesidad de construir lazos y redes que sirven de medio de escape de una situación percibida por los menores, como impuesta -“yo no quería venir”-. Viendo en la banda como una alternativa deseable, un espacio seguro y una manera de generar una identidad propia.

Por otra parte, muchos de estos jóvenes integrados en las bandas y situados fuera del sistema educativo, una vez alcanzada la edad adulta, encuentran dificultades para acceder al mercado de trabajo, así como para su desarrollo en el plano personal y económico. Aunque

pudieran percibir, por su pertenencia a dichas bandas, peligrosidad o riesgo, otras realidades alternativas pero posibles para ellos, no acaban de ser consideradas como factibles: suelen no responder a sus intereses y por eso tienden a permanecer en las mencionadas bandas.

- Testimonio 5:

*"Con 15 años y ya en un banda juvenil, con problemas familiares y solo en la calle con más chavales de la misma edad conociendo la calle y la drogas... uno mismo se pregunta ¿cómo uno ha llegado a tal extremo de estar en esta situación? Tan hostil para un niño de 15 años.*

*Seguí en la banda aun así, viendo cosas malas como agresión, explotación, atentados, peleas con armas blancas, reyertas".*

Muchos de estos jóvenes y adolescentes valoran la banda, pero no siempre todas las acciones realizadas por sus miembros, siendo la lealtad uno de los valores más apreciados de estas organizaciones. Algunos se encuentran abiertos al cambio y a la transformación de la realidad de estas bandas y de los jóvenes que los integran.

- Testimonio 6:

*"Yo viviendo un infierno en casa y sobreviviendo en la calle, hoy estoy haciendo lo mejor para que esto sea de bien y que mi grupo no esté en las calles como antes. Que la policía no los trate como nos han tratado a nosotros que no nos humille como lo han hecho, yo quiero que mi gente sean personas importantes en la sociedad. Que la gente no nos tenga miedo porque somos personas y como tal tenemos nuestros derechos y nuestra propia dignidad, y que la sociedad nos dé la oportunidad de demostrarle que nosotros no somos como nos califican las redes sociales, los periódicos, o la prensa".*

### **1.3 Asociación Suyae.**

Para analizar la integración de niños y jóvenes migrantes en grupos y bandas violentas en el ámbito escolar, el punto de partida es la adolescencia, ya que es la etapa evolutiva donde se encuentran la mayoría de estos jóvenes.

Entre las características propias de la adolescencia encontramos la necesidad de:

- Reafirmación.
- Transgresión.
- Conformidad intergrupal.
- Invulnerabilidad.
- Rechazo a la ayuda del adulto.
- Susceptibilidad a la presión del entorno.

En este proceso, por todos es sabido la importancia de la amistad y la tendencia grupal, lo cual viene motivado por distintos factores como:

- La desvinculación progresiva de la madre/padre.
- Compartir con otros, que están en las mismas condiciones- cambios, conflictos, deseos- refuerza estos vínculos.
- Búsqueda de aceptación fuera del ambiente familiar.

- El desarrollo sexual.

Si se continúa analizando los motivos de la integración de niños y jóvenes de terceros países no comunitarios, en bandas violentas en el ámbito escolar, además de las características propias de la adolescencia, se debe centrar en las características de los menores y jóvenes procedentes de terceros países no comunitarios y en estos últimos años, los de segunda generación.

### **1.3.1 *El adolescente inmigrante:***

El adolescente inmigrante desarrolla unas características específicas que se suman al hecho de ser adolescente, como es el duelo migratorio: la inmigración conlleva una enorme cantidad de pérdidas. La elaboración de los duelos, se caracteriza por un equilibrio entre la asimilación de lo nuevo y la reubicación de lo dejado atrás. Es un proceso complejo de elaboración, de integración, no exento de dolor y de sufrimiento. El duelo migratorio no es un tipo de duelo único, sino que cada persona lo vive de manera distinta; influyen muchos factores: los recursos personales de cada cual, las redes sociales de apoyo, el nivel de integración social, las condiciones de vida, las vivencias dejadas atrás.

La mayoría de estos adolescentes, ha iniciado el duro viaje de la migración sin su consentimiento, con un iniciado pero no finalizado proceso de transformación dentro de una sociedad y claves culturales distintas al país receptor. El adolescente deja lo que le era conocido, incluyendo su escuela, sus amigos de infancia, familiares y allegados en el país de origen, entorno cultural y tiene forzosamente que aprender a descubrir maneras de familiarizarse con una nueva vida en un país que apenas conoce.

Unido a todo ello, en estas edades aparecen normalmente las primeras tensiones generadas por la incapacidad de comunicación con los demás, la valoración de los afectos, el miedo al rechazo, los climas de tensión causados por el proceso de maduración y transición hacia la vida adulta.

Como consecuencia de este desplazamiento, los adolescentes se socializan en distintas tradiciones culturales, mezclando valores, reglas, identidades y pertenencias, de una forma dinámica y cambiante.

### **1.3.2 *Las segundas generaciones.***

En cuanto a la construcción de la condición de inmigrante de los niños y jóvenes de segundas generaciones, hay factores que influyen a la hora de una posible vinculación a las bandas latinas, dentro del contexto escolar y fuera de él:

- Posición social subordinada caracterizada por: discriminación, precariedad laboral, estigma étnico...
- Los menores y jóvenes de segunda generación, van estructurándose dentro de su condición de procedencia de terceros países no comunitarios, que reproduce las condiciones de exclusión de sus padres/madres, ciudadanía de derecho pero no de hecho.
- Estos menores y jóvenes no se sienten ciudadanos españoles y en sus países de origen los identifican como extranjeros. En palabras de Sayad, 1999, se encuentran “entre el ser y el estar: desde la doble ausencia, ni aquí ni allí”

Se puede observar que muchos de estos menores y jóvenes que toman contacto con las bandas latinas, dentro de los centros educativos, suelen encontrarse en segundo de la ESO, normalmente en clase de desfase curricular donde se les da apoyo, como en el **-PMAR-, PROGRAMA DE MEJORA DEL APRENDIZAJE Y RENDIMIENTO**. Durante el curso 2015/16 se implantó por la LOMCE, el **Programa de Mejora del Aprendizaje y Rendimiento –PMAR-** en el nivel de 3º de Educación Secundaria Obligatoria.

• **¿EN QUÉ CONSISTE ESTE PROGRAMA?**

En este programa, que sustituye a la Diversificación Curricular, se utilizará una metodología específica a través de la organización de contenidos, actividades prácticas y materias diferentes, con la finalidad de que los alumnos puedan cursar el 4º de la etapa de secundaria, por la vía ordinaria y obtengan el Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

• **¿QUÉ REQUISITOS SE NECESITAN PARA ACCEDER A ESTE PROGRAMA?**

- Tener dificultades de aprendizaje no imputables a falta de trabajo y con posibilidades de incorporarse a 4º para obtener el Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria.
- Haber cursado 2º de Secundaria, y no estar en condiciones de promocionar a 3º.
- Haber repetido al menos una vez en cualquier etapa del currículum escolar.
- Excepcionalmente, 3º de Secundaria y no estar en condiciones de promocionar a 4º, o en Formación Profesional Básica, Aulas de compensación Educativas, etc.

Dadas que las competencias educativas, están transferidas a las Comunidades Autónomas, respetándose las normativas básicas del **PMAR**, establecidas en la LOMCE, cada C.C.A.A. introduce otros elementos útiles para el beneficiario, como Navarra y Cantabria.

**1.3.3 La violencia.**

Se entiende que la violencia es una estrategia utilizada para conflictos y que tiene consecuencias dañinas para los otros, y a veces también para uno mismo. Las conductas violentas no son instintivas, ni respuestas automáticas o involuntarias. En la violencia se implican conductas complejas, voluntarias y que tienen una finalidad que puede ser controlar a otros, obtener beneficios, etc.

En muchos de los ámbitos vitales de algunos de estos menores y jóvenes - la escuela, el ocio, la familia, el trabajo, la salud – hay un factor común predominante: la violencia que parece estar presente en todo su entorno. La violencia juvenil, se manifiesta en las múltiples riñas que se producen en las zonas de ocio, en las conductas agresivas que acompañan al tráfico y consumo de drogas, en el fenómeno de la violencia escolar, en los actos vandálicos de los fines de semana, en las peleas entre bandas juveniles, en los acosos sexuales entre jóvenes y hasta en los, escasos pero graves, asesinatos de los que son autores menores.

En muchas ocasiones, las segundas generaciones de jóvenes inmigrantes, se encuentran con una posición social caracterizada por la precariedad laboral, el estigma étnico, la discriminación... etc.

En la experiencia de la asociación se ha observado como muchos menores y jóvenes vinculados a bandas latinas, han sido víctimas de acoso en los centros educativos y la banda les ha servido de apoyo no sólo social sino grupal y estructural en todos los ámbitos de su vida.

#### **1.4 Asociación Cesal:**

Desde CESAL, en el trabajo tanto de calle, como en contacto con centros educativos del distrito de Tetuán, se ha detectado un incremento en la captación de menores en grupos y bandas juveniles, en el último año y medio, motivado este por la salida de la cárcel de jóvenes pertenecientes a bandas, convirtiéndose en captadores de jóvenes menores de edad, ya que por esta circunstancia, los delitos quedan impunes.

La edad de captación de los jóvenes está comprendida entre los 15 a 19 años, y se realiza, a través de encuentros en parques o centros educativos. Los sitios de reunión suelen ser a la salida de los institutos o por las tardes en parques o plazas para fumar y realizar sus reuniones.

#### **1.5 Conclusiones.**

Resumiendo las aportaciones de las asociaciones se destacan como causas de la integración de los jóvenes en las bandas latinas, las siguientes:

##### **1.5.1. *Aspectos sociales.***

- La experiencia migratoria negativa, con pérdida de referentes familiares y culturales.
- Inmigración no deseada.
- Desorientación ante la sociedad de acogida.
- Mezcla de valores y reglas que generan confusión.

##### **1.5.2. *Aspectos personales.***

- El acercamiento se produce durante la adolescencia, un momento conflictivo en el desarrollo personal.
- Falta de supervisión familiar, por carencia de tiempo y medios económicos.
- Entorno familiar desestructurado.
- Se ve la banda como lugar de refugio ante un ambiente exterior hostil.

##### **1.5.3. *Aspectos educativos.***

- El centro educativo es el primer lugar de contacto con las bandas.
- Falta de perspectivas de futuro, fracaso y absentismo escolar.
- Necesidades de clases de refuerzo. Aulas de enlace.
- Rechazo de alumnos de otros grupos nacionales o del país de acogida.

#### **1.6. Ubicación geográfica de las bandas juveniles violentas en España en el contexto del incremento de la desigualdad y sus consecuencias en relación con la Desigualdad y el sistema Educativo.**



Fuente: MECD <http://recursostic.educacion.es/bancoimagenes/web/>

El Ministerio del interior, a través de la Policía y la Guardia Civil, actualmente realiza un seguimiento sobre un total de **427 bandas juveniles latinoamericanas, violentas ubicadas por todo el territorio español**. Este control sobre ellas, ha permitido que al finalizar el año 2015 se hubiesen producido un total de **786 detenciones de personas vinculadas a estas organizaciones**, según datos en poder del Ministerio del Interior.

El censo elaborado por el Ministerio del Interior, en el año 2015 tenía controladas y muy bien identificadas a las **principales 6 bandas juveniles latinoamericanas**: Latin King, Ñetas, Dominican Don't Play, Forty Two, Trinitarios y Blood.

Sin embargo, estas son solo los llamados '**Grupos de Referencia**', que luego controlan decenas o incluso centenares de '**Grupos Subordinados**', también llamados '**Capítulos**' o '**Coros**', en las denominaciones propias utilizadas por las citadas bandas latinas.

En la lista el Ministerio del Interior, también se incluye otras organizaciones que coinciden ideológicamente o en sus formas con estas bandas, pero que son **independientes** y no dependen jerárquicamente de nadie, carentes de una estructura similar a las bandas latinas, antes citadas.

Siguiendo el informe del Ministerio del interior, de las 6 principales bandas latinas, se originan **70 'capítulos' o 'coros' territoriales y 18 independientes**. Completan la lista otros 45 grupos juveniles violentos imposibles de clasificar entre los sectores anteriores y que Interior define como "otros"

Al finalizar el año 2015, los Latin King, es la banda con más implantación en España, a pesar de que en 2016 y 2017, el Ministerio del Interior, ha detectado un notable crecimiento de otras organizaciones como los Trinitarios o los Dominican Don't Play.

- **Los Latin King.**

Hay dos capítulos de Latin King en Andalucía, uno en Málaga y otro en Sevilla; dos en Aragón, en Zaragoza y Huesca; dos en Castilla y León, en Burgos y en la localidad burgalesa de Aranda de Duero; tres en Castilla-La Mancha. En Caudete, Albacete, en Yuncos y Toledo se hacen llamar los Watos Locos; dos en Baleares, ambos en Palma de Mallorca, bajo la denominación propia de capítulo Tribu Monárquica y capítulo Islam. En Madrid hay hasta nueve capítulos de Latin King, repartidos en los siguientes **territorios**: Leganés, Móstoles, Puerta del Ángel, Entrevías, La Elipa, 12 Octubre, Vallecas, Alcobendas y Fuenlabrada. En Navarra hay un capítulo en Pamplona y 04 en la Comunidad Valenciana, en Benidorm, Elche, Alicante y Valencia capital. La expansión en España de los Latin King, según el estudio del Ministerio del Interior, en las localidades de Murcia capital, Cartagena, Totana y Jumilla con 04 capítulos, concluye la implantación de esta banda en el territorio español.

- **Los Trinitarios.**

La segunda banda en importancia por el número de capítulos son los Trinitarios, que cuentan con un total de 16 de estos subgrupos, de los cuales 12 están concentrados sólo en Madrid. Son la banda con más presencia en la capital de España y sus miembros están repartidos en Leganés, Vallecas, Alcalá de Henares, Usera, Cuatro Caminos- Tetuán, Villaverde Alto, Villaverde Bajo, Fuenlabrada, Parla, Valdemoro, Collado Villalba y Orcasitas. Además cuentan con un capítulo en las localidades de Zaragoza, Mallorca, Guadalajara y Burgos.

- **Los Dominican don't play.**

Dominican Don't Play es la tercera banda con 11 capítulos, 08 de ellos en Madrid, a los que denominan coros: Alcobendas, Lavapiés, Prosperidad, Villaverde, Usera, Tetuán, Argüelles y Campamento. Los otros 03 capítulos se ubican en las localidades de Albacete, Zaragoza y Huesca.

- **Los Ñeta.**

Los Ñetas, según el informe del Ministerio del Interior, poseen 10 grupos, 07 de ellos en Madrid: Vallecas con 02 capítulos, Quintana, Villaverde, Arganzuela, Torrejón de Ardoz y Parla, con 02 capítulos. En Burgos, Mallorca y Guadalajara, existen 03 grupos.

- **Los Forty Two y Blood.**

Estas dos bandas, según el informe de Interior, tienen poca presencia en Madrid, con tres capítulos ubicados en Móstoles Alcorcón y en Leganés. La presencia de los **Blood**, también se detecta en con un capítulo en Huesca y otro en Aragón.

- **Los independientes.**

El Ministerio del Interior, tiene ubicadas las llamadas **Bandas Independientes**, antes descriptas, calculando la existencia de unas 18 bandas con organización independiente de las seis grandes que se extienden a lo largo de 09 comunidades autónomas: los Baby King, y la Bling Bling, los One Blood y los Sureños en Mallorca, los Bola 08 y los The Prestige Family en Valencia, los Black Panther en Zaragoza, los Blood 901 en Pamplona, los Latin Brothers en Torraba y Albacete, los Chucufú en Gijón, los Master of the Street en Valladolid. Además están los Stin King/Queen en Logroño, El Trío Latino en Hellín y Albacete, los Warriors 13 en Villaverde; en Madrid, los Yekas, los Sureños y los Providence Salvatrucha; los Locos en Alcobendas, Madrid y los Big Boys en Torrejón de Ardoz.

Como puede apreciarse la implantación de los llamados **Independientes**, es escasa en la comunidad de Madrid, a diferencias de las 06 las bandas latinas grandes y bien estructuradas; ambas a pesar de sus grandes diferencias, están implantadas en barrios sociocultural y socio-laboral, con altos índices de paro, de población procedente de terceros países no comunitarios, los cuales a pesar de llegar a ser españoles por adopción, continúan conservando sus costumbres y un profundo arraigo con los países de origen sin una, verdadera y auténtica integración sociocultural, ampliándose la brecha del incremento de la desigualdad tanto en el ámbito sociocultural, como educativo.

Para medir el éxito de la lucha de las Fuerzas de Seguridad Españolas, contra estas bandas juveniles violentas, hay que tener en cuenta el número de diligencias abiertas, las detenciones e incluso el control por parte de las fuerzas de Seguridad del número de nuevos miembros, que se han incorporado a estas bandas.

El resultado de esta lucha contra las bandas latinas, fue en 2015 de 318 diligencias y 437 detenidos, entre ellos, 80 menores. El total de menores arrestados en todo este año fue aproximadamente un 15%, según este informe.

A la hora de detectar el número de nuevos integrantes a las bandas latinas que en el año 2015, incrementaron las filas de algún tipo de organización juvenil violenta, las cifras no son precisas como consecuencia de los datos con los que cuenta la Guardia Civil y la Policía. Estas reflejan en algunos casos falta de coordinación y en otros de comunicación, como consecuencia de que sus actuaciones son en ámbitos diferentes.

Por otra parte, se desconoce en el Ministerio del Interior, datos precisos de las policías autonómicas del País Vasco y Cataluña, a pesar del interés del Ministerio del Interior, por subsanar esta deficiencia, creando el llamado **PLAN DE ACCIÓN CONTRA EL FENÓMENO DE LOS GRUPOS JUVENILES VIOLENTOS**, con actuaciones en todas las Comunidades Autónomas.

En base a los estudios del profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Barcelona, D. David Moya Malapeira, publicados en la Revista **CIDOB, Nº 81 y “La llegada de las maras a Cataluña”, artículo de D. Santiago Herrero Blanco**, publicado en la **“REVISTA POLICÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA-ENERO-JUNIO 2015”**, se realizará una sintética aportación, sobre las bandas juveniles latinoamericanas en Cataluña, dado que el Informe del Ministerio del Interior de 2016, carece de cualquier información al respecto, por las causales antes señaladas.

Esta aportación, se fundamentará principalmente sobre las actuaciones de las bandas juveniles latinoamericanas en Cataluña, en el contexto del Régimen Jurídico de Extranjería y su aplicación en esta Comunidad Autónoma.

Las bandas juveniles latinoamericanas existentes en los barrios de las ciudades catalanas, con algunas excepciones, todavía no tienen una estructura ni organización delictiva al estilo de las maras centroamericanas, pero su proliferación es un síntoma de la falta de integración social y fracaso educativo de los jóvenes procedentes de terceros países no comunitarios. Por ello es necesario luchar contra el incremento de la desigualdad y sus consecuencias en el sistema educativo español, y particularmente, en el catalán, fortaleciendo los recursos sociales y educativos, y ampliar y hacer más flexibles los servicios educativo-formativos de carácter no reglado, que existen actualmente, evitando con ello la exclusión social y legal de los jóvenes procedentes de terceros países no comunitarios, lo cual permitirá su inserción laboral y lograr con ello que no busquen la pertenencia a las bandas juveniles latinoamericanas violentas.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, existen las siguientes bandas juveniles latinoamericanas:

- La Mara Salvatrucha.
- Los Latin Kings.
- El Barrio 18.
- Ñetas.
- Black Panthers.
- Trinitarios.

En Cataluña, se denominan **maras**, a las bandas juveniles violentas latinoamericanas, las cuales hicieron sus primeras apariciones en Cataluña, a mediados de la década del 2000, creándose por la vistosidad de alguno de sus miembros, alarma por pensar que trasladarían a esta Comunidad Autónoma los niveles de violencia y la actividad delictiva, que llevaban a cabo en América Central del Norte y Suramérica, junto a informaciones acerca de su voluntad de expandirse por Europa.

Con el paso del tiempo estos hechos no se han llegado a producir en toda su extensión. Tanto la Mara Salvatrucha, como el Barrio 18 han llegado, sí, pero lejos de apropiarse del territorio, sembrar la violencia y replicar sus prácticas delictivas de Centro y Suramérica, en el territorio catalán, su actividad ha podido ser controladas por las Fuerzas de Seguridad Autonómicas y no han llegado a suponer el grave problema social o criminal de grandes magnitudes.

Posteriormente, se destacan la aparición de Latin Kings, Ñetas, la de Black Panthers y Trinitarios, con el incremento d la llegada de nuevos flujos migratorios ecuatorianos y dominicanos.

## **2.- La necesidad de las aulas de enlace como instrumento para paliar las dificultades de los menores y jóvenes procedentes de terceros países no**

## **comunitarios, en su integración a la escolarización, en relación con la Desigualdad y el Sistema Educativo.**

### **2.1 Normativas reguladoras de la integración tardía en el Sistema Educativo Español, de los alumnos procedentes de terceros países no comunitarios.**

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los procedentes de los terceros países no comunitarios en España y su integración social, afirma en el Capítulo I Los derechos y libertades de estos y en el artículo 9 el derecho a la educación, en lo concerniente a la enseñanza básica:

*“Todos los extranjeros menores de 18 años tienen derecho y deber a la educación en las mismas condiciones que los españoles, derecho que comprende el acceso a la enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y al acceso al sistema público de becas y ayudas”.*

La Orden 445/2009, BOCM nº 19, del 06 de febrero, regula la incorporación tardía y la reincorporación de alumnos procedentes de terceros países no comunitarios a la enseñanza básica del sistema educativo español. Las correcciones de errores de dicha orden se publicaron en el BOCM de 3 marzo de 2009.

En las Instrucciones de la Vice-consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, de 28 de julio de 2008, se regula la escolarización y las aulas de enlace para el alumnado procedente de sistemas educativos de terceros países no comunitarios, incorporados tardíamente al currículo escolar.

A pesar de las numerosas normativas establecidas por la Vice-consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, desde 2002, regulando las Aulas de Enlace, para los escolares procedentes de terceros países no comunitarios. Dichas aulas en ocasiones no cumplen con sus objetivos. Estas disfunciones, de hecho, si no son corregidas, pueden agravar las situaciones de desigualdad en las aulas

### **2.2 Significado de las aulas de enlace, cómo funcionan, objetivos y destinatarios.**

Para favorecer la incorporación de los alumnos procedentes de terceros países no comunitarios al sistema educativo, la Comunidad de Madrid ha lanzado el “Programa Escuelas de Bienvenida”, poniendo énfasis en las Aulas de Enlace. Se trata de lograr por medio de ellas, que el alumno se incorpore al entorno escolar y social en las mejores condiciones posibles.

Estas Aulas de Enlace, que contarán con un número máximo de 12 alumnos cada una, no deben de estar únicamente dedicadas a los alumnos procedentes de terceros países no comunitarios, que no dominen o desconozcan la lengua española, sino que también deben poner énfasis en aquellos con graves carencias de los conocimientos básicos del sistema educativo español, con el fin de contrarrestar el incremento de la desigualdad en la escolarización.

Estas aulas, reciben distintas denominaciones, en las CC.AA. Aulas de Acogida en Cataluña, Islas Baleares y Murcia; Programas de Refuerzo Lingüístico, en el País Vasco; Aulas Temporales de Adaptación Lingüística, en Andalucía y Extremadura; Aulas de Inmersión Lingüística, en

Navarra y La Rioja; Programas de Acogida al Sistema Educativo, en la Comunidad Valenciana; Aulas de Enlace, en la Comunidad de Madrid.

En las Aulas de Enlace, en la Comunidad de Madrid, los destinatarios de este programa son los alumnos procedentes de terceros países no comunitarios, escolarizados por primera vez, del segundo y tercer ciclo de Educación Primaria y los de Educación Secundaria Obligatoria, que se escolaricen tanto en centros públicos como en centros concertados.

➤ **Los requisitos para integrarse en un Aula de Enlace son:**

- Desconocimiento por parte de los alumnos de la lengua castellana, por ejemplo rumanos, marroquíes, subsaharianos en general, chinos etc.
- Que el alumno presente un grave desfase con respecto a los conocimientos básicos que le corresponderían por edad por haber tenido una escolarización irregular en su país de origen.
- Incorporación a las Aulas de Enlace niños y jóvenes de entre 8 y 16 años, que accedan por primera vez al sistema educativo español, y en el mismo año de su llegada.

Las Aulas de Enlace, deben ser un puente para la integración, no solo mediante la inmersión lingüística, sino también afianzando sus conocimientos sobre las asignaturas del curso escolar al cual ha sido asignado el alumno, evitando con ello el fracaso escolar de los alumnos procedentes de terceros países no comunitarios, carentes de esta formación y en algunos casos del conocimiento del idioma castellano.

➤ **Los objetivos de las Aulas de Enlace:**

- Posibilitar atención específica al alumnado procedente de sistemas educativos de terceros países no comunitarios, que se integra en el sistema educativo español y presenta graves carencias lingüísticas y académicas, mediante programas específicos que le permitan eliminar dichas carencia.
- Acortar el tiempo para la completa integración de este alumnado en el sistema educativo español y facilitar la incorporación al curso correspondiente.
- Favorecer el desarrollo de la identidad personal y cultural del alumno y su integración en el medio social.
- Evitar que el alumno por permanecer demasiadas horas en las Aulas de Enlace, pierda el contacto y la integración a su grupo escolar al que ha sido asignado.
- Favorecer el aprendizaje académico.
- Ayudar a la integración social y escolar del alumno.

El funcionamiento de las Aulas de Enlace, parte de la propuesta de la Comisión de Escolarización de cada centro escolar, la cual propone a los padres que sus hijos se integren en un Aula de Enlace. Como puede apreciarse, es un recurso totalmente voluntario, no obligatorio, que los progenitores pueden aceptar o rechazar. Los alumnos que se integren a estas Aulas de Enlace estarán a cargo de uno o dos profesores. Cada escolar tiene un grupo de referencia, según su edad, con el que va a compartir ciertas clases. Además, se programarán una serie de actividades de ocio y tiempo libre donde los alumnos de las Aulas de Enlace, convivan con otros alumnos del centro. Todas estas actividades, tanto si se realizan en el propio centro escolar como si se desarrollan en fin de semana o en periodo de vacaciones, estarán cubiertas por el Seguro Escolar.

El escolar puede estar en un Aula de Enlace un máximo de nueve meses, en el mismo curso académico o en dos consecutivos. Cuando termina su formación en el Aula de Enlace, si su preparación ha sido satisfactoria, puede pasar a integrarse en su grupo de referencia en el colegio. En caso de alumnos mayores que no alcancen los objetivos previstos, pueden ser derivados, previa valoración por el equipo educativo, a otro tipo de programas, como los de Educación Compensatoria o Formación Profesional Básica.

En la Ley que regula las Aulas de Enlace, se aconseja que los profesores que estén al frente de las mismas cuenten “con formación o experiencia en enseñanza del español o del español como segunda lengua y, en todo caso, con experiencia en atención al alumnado extranjero o con necesidades de compensación educativa”.

Las Aulas de Enlace han sufrido una profunda evolución. Desde el año 2004 hasta el 2008, el número total de aulas de enlace creció constantemente de 190 hasta 293 en el curso 2008/2009, año en el que la cifra alcanzó su punto más alto. A partir de ese año se inicia la reducción del número de Aulas de Enlace.

En el curso 2009/2010, hubo solo 20 Aulas de Enlace menos que en el anterior. La supresión más drástica de estas, se produjo al año siguiente, 2010/2011, cuando la cifra bajó de 276 a 142, lo que supone una caída de casi el 50 %. En 2014/2015, la cifra alcanzó su mínimo, 62 Aulas de Enlace, hecho que se mantuvo durante dos cursos consecutivos. El curso escolar, 2016/2017, es el primero en el cual se produjo un aumento en el número de Aulas de Enlace desde 2008/2009. Puede afirmarse, que hoy por hoy, las Aulas de Enlace no alcanzan ni la mitad de su cifra inicial. Por otro lado, se observa que desde 2004 hasta 2010, el grueso de las aulas de enlace pertenecía a centros públicos.

No obstante, a partir del curso 2011, esta tendencia se transformó. Desde entonces, hay más Aulas de Enlace en centros concertados, que en centros públicos. De las 109 aulas de enlace iniciales en centros públicos en 2004/2005, hoy solo quedan 27, alrededor de un cuarto; mientras que, de las 81 aulas de enlace iniciales en centros concertados, quedan 46, es decir, más de la mitad. La drástica caída en el número total de aulas de enlace en el curso 2010-2011 coincide con los recortes en el gasto público del Gobierno de España, como consecuencia de la crisis económica, que repercutió en educación en términos globales, del 5,1 % del PIB en 2009 al 4,7 % del PIB en 2011, situándose así por debajo de la media europea del 5,3%, según un informe de la Comisión Europea del 2013.

## **2.3 Estudio comparativo de las aulas temporales de adaptación lingüística – ATAL- andaluzas y las aulas de enlace- AE- madrileñas.**

Este estudio comparativo se fundamenta en el hecho que son las dos Comunidades Autónomas que con mayor precisión, definen y han puesto en práctica el apoyo a los alumnos procedentes de terceros países no comunitarios, destacando que las ATAL, se orientan más a prestar ayuda a los alumnos procedentes de terceros países no comunitarios, carentes de un suficiente dominio del idioma español. Sin embargo ambas, las ATAL Y LAS AE, con diferencias notorias organizativas, y de funcionamiento, poseen en líneas generales la coincidencia de sus objetivos: facilitar la integración y reducir las desigualdades entre los alumnos autóctonos y los procedentes de terceros países no comunitarios.

- Los objetivos de las ATAL andaluzas y de las AE madrileñas, establecidos por sus respectivas normativas, se dirigen a responder a dos necesidades básicas de los alumnos procedentes de terceros países no comunitarios: mejorar sus competencias comunicativas en la lengua de instrucción y dotarles de mejores condiciones para que pueda integrarse con éxito en el entorno escolar y social. Las AE van más allá en sus propósitos, y pretenden además *“favorecer el desarrollo de la identidad personal y cultural del alumno”*. Otra cuestión es en qué medida tales objetivos se alcanzan y si el modelo de apoyo lingüístico por el que se opta -las medidas adoptadas, su organización, los recursos empleados, etc.- favorece o dificulta la integración y la disminución de del incremento de la desigualdad en el sistema Educativo Español.
- Deben explorarse más a fondo las posibilidades del apoyo dentro del aula, especialmente en el caso de Primaria. Aunque esta medida requiere más recursos y esfuerzos.
- El tiempo dedicado por las ATAL y las AE al apoyo lingüístico al alumnado de habla no hispana, es insuficiente. Obviar que el aprendizaje de la lengua curricular requiere más de tres años de la enseñanza, en la política y la práctica, estaría contribuyendo al fracaso escolar de los estudiantes procedentes de terceros países no comunitarios. En el caso madrileño, esto se agrava por la escasa exposición de los alumnos y alumnas, a sus iguales hispanohablantes, necesaria para el aprendizaje lingüístico.
- El escaso tiempo de que carecen ambas, parece inevitable que los contenidos de las ATAL y las AE, se limiten a la lengua española y algo de las costumbres y normas de nuestra sociedad. Los contenidos curriculares prácticamente no tienen cabida en este tipo de aulas. En las AE, existe un mayor riesgo de desfase curricular, a estructura y concepción.
- Tanto en las TAL como en las AE, la cultura y la lengua de origen del alumno no tienen cabida en el contexto de aprendizaje. Esto contraviene uno de los objetivos declarados por las AE, “favorecer el desarrollo de la identidad personal y cultural del alumno”. Por ello hay que concienciar a todos los docentes, de la gran riqueza que supone para éste el mantenimiento de su lengua originaria; y en definitiva, dar cabida a la cultura de origen de los alumnos en el aula lingüística, a los diccionarios bilingües, a utilizar su lengua para explicarse unos a otros, hablar de elementos de

su cultura, es decir mantener siempre presente en esto alumnos beneficiarios, de dónde proceden y cuáles son sus raíces originarias.

- Es necesario mejorar la coordinación entre el aula lingüística y la de referencia, así como el conocimiento que se realiza en estas aulas por parte de otros docentes, para que sus expectativas se ajusten a la realidad. En el caso de los docentes itinerantes en Andalucía, resulta imprescindible que éstos dispongan de tiempo para reunirse y coordinarse con los tutores y para participar en la vida del centro. Además, todo el profesorado debe asumir que los alumnos procedentes de terceros países no comunitarios, son *sus* alumnos. En el caso de las AE, deben ponerse en marcha medidas que mejoren la integración de estos alumnos en el centro dando como hecho posible y necesario, de que éstos continúen en el mismo centro una vez finalizada su estancia en las AE.
- La incorporación del alumnado a un AE, fuera del centro en que continuará su escolaridad supone una doble segregación: primero de su contexto residencial cuando se le incorporó al centro del Aula de Enlace; posteriormente, cuando comienza su integración en éste, se le desplaza al centro de procedencia donde tiene que pasar por otro proceso de adaptación, dificultando su real interacción tanto en el sistema educativo como en la sociedad, lo que podría redundar en el incremento de la desigualdad tanto socioeducativa como sociocultural.

### **3.- El *Bullying* escolar, personal y cibernético. Medidas estatales y autonómicas para erradicarlos, en relación con la Desigualdad y el Sistema Educativo.**

#### **3.1.- Generalidades sobre el acoso escolar en todas sus modalidades.**

El acoso escolar (en todas sus modalidades) se acentúa, especialmente, en ciertos grupos vulnerables, entre los que se incluye el colectivo de inmigrantes, al encontrarse en ocasiones en una situación de doble vulnerabilidad: por un lado, por el enjuiciamiento negativo que se otorga a su hecho diferencial; por el otro, debido a las condiciones de violencia estructural y desigualdad que, lamentablemente, les toca experimentar en ocasiones.

Este ha existido, existe a día de hoy en España y, lamentablemente, seguirá existiendo, si no se consiguen adoptar las medidas adecuadas y se dotan a los agentes que deben intervenir de los recursos necesarios para su prevención, detección e intervención, y si no se implican todos los estamentos estatales, autonómicos y la sociedad civil en su erradicación. El suicidio del adolescente Jokin Ceberio en Hondarrubia, en 2004, víctima de acoso escolar, hizo tomar conciencia de este problema por primera vez. En todo el territorio español, sin embargo, a pesar de haberse creado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el **PLAN ESTRATÉGICO PARA LA CONVIVENCIA ESCOLAR**, no hay una verdadera política gubernamental para la lucha real, eficaz y eficiente contra las distintas modalidades del Acoso Escolar.

En relación a la lucha contra el Acoso Escolar, a propuesta del Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar se realizó en el 2010, el último estudio sobre convivencia escolar

denominado “Estudio estatal sobre la convivencia escolar en la Educación Secundaria Obligatoria”, realizado en el marco de un convenio entre la Unidad de Psicología Preventiva de la Universidad Complutense y el Ministerio de Educación, con la colaboración de las Comunidades Autónomas, en él se indicaba que un 4% de los alumnos del sistema educativo español lo sufrían.

En el primer semestre de 2018 se ha publicado el Informe Anual del Servicio de atención telefónica de casos de malos tratos y acoso en el ámbito de los centros docentes del sistema educativo español – 900018018 - donde se pueden analizar datos sobre las llamadas recibidas: tipología de las llamadas; información sobre las llamadas de los posibles casos de acoso, datos sobre el tipo de acoso. En este informe se recogen los siguientes datos: durante el primer año de funcionamiento del Servicio de Atención Telefónica fueron atendidas 25.366 llamadas. De éstas, 8.630 fueron llamadas sobre posibles casos de acoso de las que un 6%, 1373 llamadas, fueron de ciberacoso.

Sin embargo, informes elaborados por entidades sociales, como la Fundación ANAR, en colaboración con la Fundación Mutua Madrileña o la Fundación Save The Children, dan cifras muy diferentes. El último informe de la Fundación ANAR y la Fundación Mutua Madrileña, sobre acoso escolar, publicado el pasado 27 de abril de 2016, se basa en las llamadas atendidas a través de la línea de ayuda al menor y de la línea de atención del adulto y la familia del Teléfono ANAR durante los últimos cuatro años. Este informe, al igual que los otros dos publicados en 2016 en relación a esta problemática, son los únicos informes a nivel nacional, que han sido elaborados teniendo en cuenta la experiencia de los afectados, tanto de los menores y jóvenes que sufrían este tipo de violencia como de sus familiares. Durante esos cuatro años, el teléfono ANAR atendió 113.374 llamadas relacionadas con el acoso escolar, que dieron lugar a 3.933 casos donde un menor de edad, estaba siendo víctima de acoso o ciberacoso escolar y necesitaba de la orientación, ayuda e, incluso, intervención de los profesionales del Teléfono ANAR. Sólo en el año 2016, se atendieron 52.966.

Por otro lado, el informe de la Fundación Save The Children, publicado en febrero de 2016, se basa en la encuesta de 21.487 estudiantes de la ESO de entre 12 y 16 años. De acuerdo a ese informe, un 9,3% de esos estudiantes ha sufrido acoso y un 6,9% ciberacoso. Si estos resultados se extrapolan al conjunto de la población, el número de víctimas se eleva a 111.000 y 82.000 menores de edad respectivamente.

### **3.1. Definición del acoso escolar.**

Antes de abordar cualquier análisis sobre este fenómeno social, es importante delimitar los conceptos de acoso y ciberacoso escolar, para saber cuándo se está en presencia de un caso de este tipo. De acuerdo con D. Olweus, pionero en la investigación de la violencia entre iguales, define el acoso escolar:

*“El acoso es una conducta de persecución física y/o psicológica que realiza un alumno contra otro, al que elige como víctima de repetidos ataques. Esta acción, negativa e intencionada, sitúa a la víctima en una posición de la que difícilmente puede salir por sus propios medios”.*

De acuerdo con esta definición, para estar en presencia de un caso de acoso y ciberacoso escolar, deben concurrir las siguientes características:

- La existencia de una desigualdad de poder entre el agresor y la víctima, es decir, un desequilibrio de fuerzas a nivel físico, social o psicológico.
- Una intención clara de hacer daño.
- Una reiteración o permanencia en el tiempo de este tipo de conductas, es decir, que no se trate de hechos aislados.
- Se trata de violencia entre iguales, por lo tanto, los acosadores y víctimas son en la mayoría de los casos menores de edad, alumnos del mismo centro escolar; esta violencia se produce dentro del entorno escolar aula, instalaciones del colegio, ruta, actividades extraescolares, etc. o fuera del entorno escolar a través de un dispositivo móvil, es el llamado ciberbullying o cibercaoso.
- La Instrucción 10/2005, de la Fiscalía General del Estado, sobre el tratamiento del Acoso Escolar desde el Sistema de Justicia Juvenil señala:

*"(...) Debe deslindarse el acoso escolar de los incidentes violentos, aislados u ocasionales entre alumnos o estudiantes. El acoso se caracteriza, como regla general, por una continuidad en el tiempo, pudiendo consistir los actos concretos que lo integran, en agresiones físicas, amenazas, vejaciones, coacciones, insultos o en el aislamiento deliberado de la víctima, siendo frecuente que el mismo sea la resultante del empleo conjunto de todas o de varias de estas modalidades. La igualdad que debe estructurar la relación entre iguales degenera en una relación jerárquica de dominación-sumisión entre acosador/-es y acosado. Concurre también en esta conducta una nota de desequilibrio de poder, que puede manifestarse en forma de actuación en grupo, mayor fortaleza física o edad, aprovechamiento de la discapacidad de la víctima, etc."*

- Por lo que respecta al ciberacoso escolar o ciberbullying, éste comparte las mismas características que el acoso escolar tradicional, antes mencionado, si bien este tipo de acoso tiene unas características propias que lo hacen diferente del otro:
  - La utilización de las nuevas tecnologías por los acosadores, fundamentalmente, las redes sociales y los chats.
  - La aparición de otro tipo de daños como la vulneración o el ataque a la intimidad y privacidad del menor, por ejemplo, con la difusión de fotos o videos comprometidos de él, sin su consentimiento.
  - Los testigos o espectadores, son muchos más que en el acoso escolar tradicional.
  - Este acoso se puede realizar en cualquier momento y desde cualquier lugar, de tal forma, que no solo se produce en el entorno escolar, sino que continúa después, no cesa y persigue al menor hasta su casa y hasta la hora de dormir, lo cual agrava el daño psicológico en el menor de edad víctima; puede llegar a tener un alcance de 24 horas los 7 días de la semana, o los 365 días del año.

### **3.2 Generalidades sobre el acoso escolar en todas sus modalidades.**

El acoso escolar (en todas sus modalidades) se acentúa, especialmente, en ciertos grupos vulnerables, entre los que se incluye el colectivo de inmigrantes, al encontrarse en ocasiones en una situación de doble vulnerabilidad: por un lado, por el enjuiciamiento negativo que se otorga a su hecho diferencial; por el otro, debido a las condiciones de violencia estructural y desigualdad que, lamentablemente, les toca experimentar en ocasiones.

Este ha existido, existe a día de hoy en España y, lamentablemente, seguirá existiendo, si no se consiguen adoptar las medidas adecuadas y se dotan a los agentes que deben intervenir de los recursos necesarios para su prevención, detección e intervención, y si no se implican todos los estamentos estatales, autonómicos y la sociedad civil en su erradicación. El suicidio del adolescente Jokin Ceberio en Hondarrubia, en 2004, víctima de acoso escolar, hizo tomar conciencia de este problema por primera vez. En todo el territorio español, sin embargo, a pesar de haberse creado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el **PLAN ESTRATÉGICO PARA LA CONVIVENCIA ESCOLAR**, no hay una verdadera política gubernamental para la lucha real, eficaz y eficiente contra las distintas modalidades del Acoso Escolar.

En relación a la lucha contra el Acoso Escolar, a propuesta del Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar se realizó en el 2010, el último estudio sobre convivencia escolar denominado “Estudio estatal sobre la convivencia escolar en la Educación Secundaria Obligatoria”, realizado en el marco de un convenio entre la Unidad de Psicología Preventiva de la Universidad Complutense y el Ministerio de Educación, con la colaboración de las Comunidades Autónomas, en él se indicaba que un 4% de los alumnos del sistema educativo español lo sufrían.

En el primer semestre de 2018 se ha publicado el Informe Anual del Servicio de atención telefónica de casos de malos tratos y acoso en el ámbito de los centros docentes del sistema educativo español – 900018018 - donde se pueden analizar datos sobre las llamadas recibidas: tipología de las llamadas; información sobre las llamadas de los posibles casos de acoso, datos sobre el tipo de acoso. En este informe se recogen los siguientes datos: durante el primer año de funcionamiento del Servicio de Atención Telefónica fueron atendidas 25.366 llamadas. De éstas, 8.630 fueron llamadas sobre posibles casos de acoso de las que un 6%, 1373 llamadas, fueron de ciberacoso.

Sin embargo, informes elaborados por entidades sociales, como la Fundación ANAR, en colaboración con la Fundación Mutua Madrileña o la Fundación Save The Children, dan cifras muy diferentes. El último informe de la Fundación ANAR y la Fundación Mutua Madrileña, sobre acoso escolar, publicado el pasado 27 de abril de 2016, se basa en las llamadas atendidas a través de la línea de ayuda al menor y de la línea de atención del adulto y la familia del Teléfono ANAR durante los últimos cuatro años. Este informe, al igual que los otros dos publicados en 2016 en relación a esta problemática, son los únicos informes a nivel nacional, que han sido elaborados teniendo en cuenta la experiencia de los afectados, tanto de los menores y jóvenes que sufrían este tipo de violencia como de sus familiares. Durante esos cuatro años, el teléfono ANAR atendió 113.374 llamadas relacionadas con el acoso escolar, que dieron lugar a 3.933 casos donde un menor de edad, estaba siendo víctima de acoso o ciberacoso escolar y necesitaba de la orientación, ayuda e, incluso, intervención de los profesionales del Teléfono ANAR. Sólo en el año 2016, se atendieron 52.966.

Por otro lado, el informe de la Fundación Save The Children, publicado en febrero de 2016, se basa en la encuesta de 21.487 estudiantes de la ESO de entre 12 y 16 años. De acuerdo a ese informe, un 9,3% de esos estudiantes ha sufrido acoso y un 6,9% ciberacoso. Si estos resultados se extrapolan al conjunto de la población, el número de víctimas se eleva a 111.000 y 82.000 menores de edad respectivamente.

### **3.3. Aspectos penales del acoso y ciberacoso escolar.**

Actualmente, el Código Penal no prevé un tipo penal de “acoso escolar”. Por este motivo, a la hora de dictar sentencias condenatorias por conductas constitutivas de acoso o ciberacoso escolar, los Juzgados y Tribunales, aplican diferentes tipos penales ya existentes en el Código Penal, dependiendo de la situación e intensidad del acoso, siendo además bastante frecuente que se esté en presencia de un concurso real de delitos.

Estos tipos penales son los siguientes:

- **Art. 138 a 142. Delito de homicidio o asesinato.**
- **Art. 143. Delito de inducción al suicidio.**
- **Art. 147 a 156.ter. Delitos de lesiones.**
- **Art. 169 o 172. Delitos de amenazas o coacciones.**
- **Art. 172.ter. Delito de acoso u hostigamiento.**
- **Art. 173.1. Delito contra la integridad moral.**
- **Art. 178 a 183. Delitos de agresión y abuso sexual.**
- **Art. 197. Delitos contra la intimidad del menor.**
- **Art. 205 a 210. Delitos de calumnia e injurias.**

La Jueza Tamara Martínez Esteban aclara que “una vez que los hechos son denunciados y puestos en conocimiento del Fiscal, el Sistema de Justicia Penal Juvenil, debe ofrecer una adecuada respuesta, tanto al acosador o acosadores, como a la víctima, que debe girar en torno a tres ejes, los cuales coinciden parcialmente con los objetivos de la LORRPM, Ley Orgánica Reguladora de la Responsabilidad de Penal de los Menores, como son:

- Protección de la víctima con cesación inmediata del acoso.
- Respuesta educativa-sancionadora al acosador, atendiendo a sus circunstancias psicológicas, sociales y familiares y también según la gravedad de los hechos cometidos.
- La reparación de daños y perjuicios por parte del agresor, si procede.
- Indicar que si los acosadores son mayores de edad, se les podrá exigir responsabilidad penal y civil conforme al Código Penal, por el proceso penal ordinario regulado en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.”

El Acoso escolar, en todas sus modalidades es un fenómeno social, del cual se posee una amplia concienciación. De él son víctimas los niños, niñas y adolescentes, también sus familias y todos los centros escolares públicos y privados.

Las competencias en materia de educación están transferidas a las Comunidades Autónomas. Todas ellas han aprobado un **Protocolo Frente al Acoso Escolar**, no obstante cada comunidad con su propio protocolo, impide una coordinación frente al problema, hecho fundamental para luchar contra este tipo de violencia.

Por este motivo, se echa en falta la existencia de un Protocolo básico de carácter estatal contra la violencia escolar, que constituya un instrumento fundamental para garantizar la coordinación interinstitucional en la prevención, detección e intervención de la violencia escolar, así como la existencia de unos estándares mínimos en la atención de los casos de acoso y ciberacoso escolar. Así como existe un “**Protocolo Básico de Intervención contra el Maltrato Infantil**”, aprobado por el Observatorio de Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, debe armonizarse a nivel nacional, mediante un PROTOCOLO del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que permita disponer de una regulación común, datos oficiales actualizados en el tiempo, sobre violencia escolar a nivel nacional, que ofrezca un conocimiento riguroso de la dimensión del problema y, en consecuencia, adoptar políticas o medidas, que permitan detectar en los centros escolares el problema y sus víctimas.

Una de las causas principales es la falta de personal, su falta de formación en esta temática y la falta de recursos de asistencia necesarios, para la prevención fundamental, como para la detección e intervención inmediata ante un caso de acoso escolar.

La UNESCO, declaró el 02/05/ de 2013, como día Internacional Contra el *Bullying*, el 02 de mayo, sin embargo en España, ese día no se realizó ningún acto o pronunciamiento al respecto, siendo este un problema con un considerable incremento en todo el territorio nacional; por otra parte, ha sido imposible encontrar estadísticas fiables que permitan establecer las diferencias entre el porcentaje de niños y jóvenes originarios de terceros países no comunitarios y los autóctonos, víctimas del acoso escolar en todas sus modalidades.

### **3.4. Algunos protocolos autonómicos y estadísticas sobre el acoso escolar en algunas autonomías.**

Andalucía es la comunidad autónoma con mayor porcentaje de acoso escolar, dándose en sus aulas un 27,7% de alumnos acosados. Así lo indica el informe Cisneros X, publicado en el año 2007, actualizándose anualmente sobre acoso y violencia escolar en España. Una de las investigaciones más exhaustivas y pionera que se han llevado a cabo, encuestando a 24.990 alumnos desde 2º de Primaria a 1º de Bachillerato de 14 comunidades. Aun cuando el estudio los estudios preliminares se realizaron en años anteriores; uno de sus autores, el psicólogo Iñaki Piñuel, considera que estos datos "son extrapolables al día de hoy" a raíz de las evaluaciones que su equipo de investigación realiza de forma anual en los diferentes colegios del país.

Según asegura el exhaustivo estudio, uno de cada cuatro alumnos de 7 a 17 años sufre acoso escolar, es decir, el 23,30% de los chicos y chicas que estudian en los colegios e institutos del país.

Por detrás de Andalucía, las comunidades con mayor porcentaje de *Bullying* son el País Vasco y Navarra, con un 25,6%; Asturias y Cantabria, con un 23,6%.

Otras regiones están más o menos en la media, como es el caso de Madrid y Castilla y León. Sin embargo, algunas C.C.A.A, han logrado situarse por debajo de la media nacional y se dan menos casos de acoso escolar en sus aulas, como son los casos de Aragón, con un porcentaje del 18,2%, Canarias, Extremadura, Castilla-La Mancha, con un 20% y Murcia, con un porcentaje del 21,5% de niños y niñas acosados en sus centros educativos.

A pesar del alto porcentaje de Acoso Escolar que se da en Andalucía, esta comunidad tiene un PROTOCOLO DE ACTUACIÓN, bastante completo, destacando sus principales aspectos:

- Paso 1. Identificación y comunicación de la situación.
- Paso 2. Actuaciones inmediatas.
- Paso 3. Medidas de urgencia.
- Paso 4. Traslado a las familias o responsables legales del alumnado.
- Paso 5. Recogida de información de distintas fuentes.
- Paso 6. Aplicación de correcciones y medidas disciplinarias.
- Paso 7. Comunicación a la comisión de convivencia.
- Paso 8. Comunicación a la inspección educativa.
- Paso 9. Medidas y actuaciones a definir.
- Paso 10. Seguimiento del caso por parte de la inspección educativa.

La Comunidad de Madrid, a través de la Subdirección General de la Inspección Educativa de la Consejería de Educación, promulgó el Protocolo para la corrección y sanción de las situaciones de acoso escolar en los centros docentes no universitario, muy amplio y completo, cuyos aspectos principales destacables se sintetizan:

- Se esquematizan, con carácter general, criterios e indicadores que permiten identificar las posibles situaciones de acoso y las tipologías más habituales de acosado y acosador.
- Los profesores y otros miembros de la comunidad educativa, han de extremar la vigilancia y la observación. Cualquiera que tenga conocimiento de comportamientos de acoso en cualquiera de sus modalidades, deberá comunicarlo de inmediato a la dirección del centro.
- El director del centro, una vez recibida la notificación, reunirá al tutor del presunto agredido, al tutor del o de los presuntos agresores, al jefe de estudios y, en su caso, al orientador, para recabar información detallada, y tomar las medidas provisionales que consideren más oportunas tendentes a: garantizar la seguridad del agredido; advertir al agresor de lo asocial de su conducta. De todo lo actuado deberá quedar constancia escrita, utilizando los Anexos indicados a lo largo del proceso.
- Verificada la existencia de acoso, se comunicará de inmediato tal extremo a las familias de todos los implicados y a la Inspección Educativa.
- El acoso escolar tendrá, en cualquier caso, la consideración de falta muy grave, a la que se aplicará la correspondiente corrección disciplinaria según lo previsto en el Decreto 15/ 2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid. El procedimiento sancionador, deberá resolverse en el plazo más breve posible.
- Los agresores deberán dar cumplimiento a lo establecido en el punto 2 del artículo 19 del mencionado Decreto 15/2007 y reparar el daño moral causado.
- Si la gravedad de los hechos así lo aconsejase -bien sea por la entidad de la agresión o por la desprotección del menor- se pondrán los mismos en conocimiento de la Fiscalía de Menores en el caso de alumnos mayores de 14 años; si fuesen menores de esta edad, la comunicación se hará a los Servicios Sociales del Ayuntamiento o Junta Municipal, correspondiente.
- La comisión de convivencia, dentro de las funciones de evaluación periódica de la convivencia en el centro, que el artículo 9.3.d) del Decreto 15/2007 le atribuye y con respeto a la tramitación de los procedimientos en curso y a la confidencialidad de los datos, evaluará específicamente las actuaciones realizadas en los casos de acoso escolar

realizando un seguimiento de sus resultados y elaborando al final de cada trimestre un informe al respecto, en el que se indique:

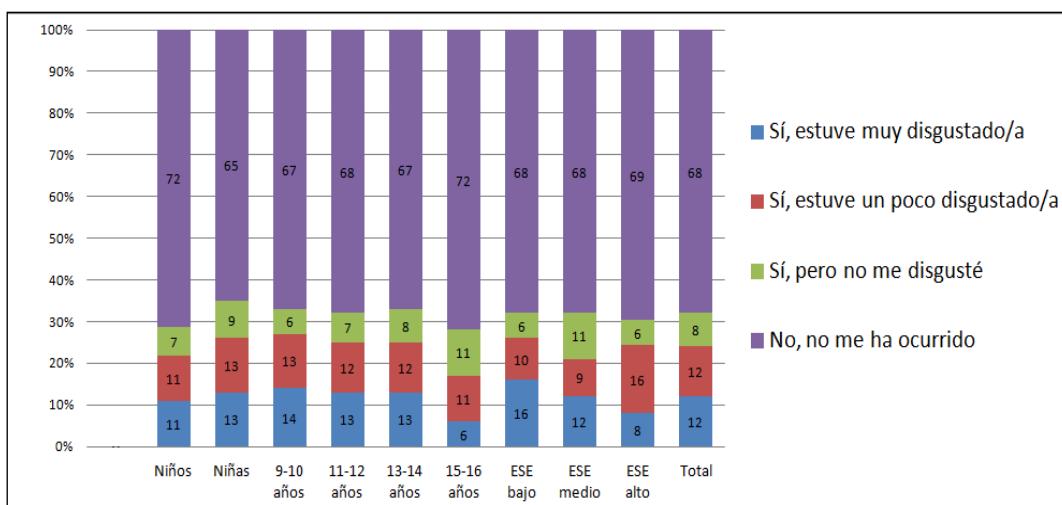
- la eficacia de las medidas adoptadas para la protección y apoyo psicológico del acosado.
- la eficacia de las medidas adoptadas para la modificación de conductas del acosador.
- el impacto del caso en la convivencia del centro, y las propuestas de mejora.

Dicho informe se archivará junto con toda la documentación relativa al caso y estará a disposición de la inspección para que pueda verificar, en sus visitas al centro, la correcta aplicación de estas recomendaciones.

- Todas las actuaciones deberán producirse en condiciones de máxima garantía de confidencialidad.

Sin perjuicio de que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Decreto 15/2007, el jefe de estudios debe llevar un control de las faltas cometidas, por los alumnos contra las normas de convivencia. Al final del curso escolar, los centros cumplimentarán con la mayor precisión el estadillo de faltas y sanciones y los remitirán a la Subdirección General de Inspección Educativa, a fin de que se puedan elaborar datos estadísticos que permitan a la Administración Autonómica, reorientar la toma de decisiones para la mejora de la convivencia en los centros docentes.

**GRÁFICO Nº 1. Porcentaje de menores que han sufrido *Bullying* offline u online en los últimos 12 meses por género, edad y estatus socioeconómico –ESE–.**



Fuente: Net Children Go Mobile: Riesgos y oportunidades en internet y el uso de dispositivos móviles entre menores españoles -2010-2015

**GRÁFICO Nº 2. Distintas formas en las cuales los menores han sufrido *Bullying* en los últimos 12 meses, por edad.**

Formas de acoso	Edad				Total
	9-10	11-12	13-14	15-16	
En persona, cara a cara	27	27	27	20	25
Llamadas a teléfono móvil	0	1	2	3	1
A través de mensajes en mi teléfono (SMS o MMS)	0	1	2	3	1
En una red social (Tuenti, Facebook...)	1	4	6	8	4
En una plataforma (Youtube, Instagram, Flickr)	2	3	6	2	3
Por mensajería instantánea (MSN, WhatsApp, Skype)	2	4	7	9	5
En un chat	3	6	4	2	4
Correo electrónico	0	0	0	0	0
Alguna forma de bullying a través de internet o dispositivos móviles	8	13	14	15	12
TOTAL	4,78	6,56	7,56	6,89	6,11

Fuente: Net Children Go Mobile: Riesgos y oportunidades en internet y el uso de dispositivos móviles entre menores españoles (2010-2015.)

### **3.5. Plan estratégico de convivencia escolar.**

Durante el curso 2015-2016 se ha elaborado el Plan Estratégico de Convivencia Escolar mediante un proceso participativo coordinado por el Ministerio de Educación Cultura y Deporte, a través del Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa. Con este motivo se ha creado un Grupo Técnico compuesto por representantes de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, además de otros organismos gubernamentales. La convivencia es tratada como un eje trasversal y territorial de las políticas del Estado. El plan se presenta como un marco de cooperación entre Ministerios, una referencia para alumnos familias y docentes así como un instrumento integrador de actuaciones entre las distintas CC.AA <sup>25</sup>.

#### **➤ Medidas concretas:**

- Protocolo de convivencia escolar.
- Guía de Padres.
- Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar.
- Registro Estatal de la Convivencia.
- Programa de Cooperación Territorial.
- Congreso Estatal anual de Convivencia Escolar.
- Itinerarios de formación del profesorado en convivencia.
- Red estatal de escuelas “Tolerancia cero a la violencia”.
- Manual de Apoyo a Víctimas de Violencia Escolar a nivel estatal.
- Teléfono de atención a víctimas del acoso escolar.
- El MECD ha publicado dos guías para la comunidad educativa: Guía de prevención y apoyo a las víctimas de violencia escolar y guía de prevención y apoyo a las víctimas de ciberacoso en el contexto escolar.

<sup>25</sup> Para una información más detallada vid. plan-estrategico-convivencia-escolar.pdf

## **4. Absentismo y abandono escolar: medidas preventivas, en el contexto del incremento de la desigualdad, en relación con la Desigualdad y el Sistema Educativo.**

### **4.1. Definiciones conceptuales.**

Antes de comenzar a analizar un tema tan complejo, es preciso definir primero los conceptos con los se va a trabajar. En este caso, “Absentismo” y “Abandono” escolar. Ambos han sido definidos por diferentes organismos de maneras diversas, por lo que no se puede afirmar con rotundidad que exista una definición inequívoca de los mismos. Es por ello que se han tenido en cuenta tanto a organismos internacionales o supranacionales -la OCDE y la Unión Europea-, pues aportan una visión más amplia y global del término, como las definiciones aportadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte español.

De acuerdo a las fuentes consultadas, se pueden acotar las definiciones de ambos términos:

- **Absentismo:** La ausencia, justificada o no, de un alumno durante una o más horas lectivas. Implica una pérdida de éstas clases, y se puede dar de manera más o menos continuada. Se considera la antesala del abandono cuando se da de forma frecuente, y se torna especialmente grave en las etapas obligatorias de la educación. Puede producirse por distintos factores<sup>26</sup>:
- **Familiares:** Motivado por diversas causas; que la familia se sirva del estudiante para trabajar o cuidar de otros hermanos, absentismo activo, debido a la ausencia de valores familiares, que den importancia a la educación e impliquen a los padres en el proceso educativo y disciplinario de sus hijos, absentismo pasivo, fruto de la movilidad constante de la unidad familiar, debido a que se dedica a actividades temporeras, absentismo nómada, o también motivado por una situación familiar inestable, desestructurada o precaria que dificulte la atención del estudiante, el cual puede denominarse **absentismo desarraigado**.
- **Escolares:** El alumno no se siente motivado o implicado en la escuela, se aburre o no es capaz de adaptarse, lo que implica un rechazo al proceso educativo. Aquí es vital la implicación de los profesores y el centro escolar, que han de atender de manera personalizada cada caso y darle una respuesta efectiva.
- **Sociales:** Se dan cuando el alumno se ve condicionado por factores del entorno, tales como la imitación del comportamiento de sus compañeros absentistas, o la socialización en un entorno cultural que no valora el importante papel que la educación tiene, y tendrá, en sus vidas.

---

<sup>26</sup> RIBALLA MALLADA, F. J., 2007: “*La ausencia a clase*”. Universidad Antonio de Nebrija.

El absentismo escolar, es una fuente de desigualdades sociales; aunque su repercusión excede el ámbito de lo educativo, es relevante el papel que la escuela juega en la historia personal de cada alumno.

Para comprender el fenómeno del absentismo escolar en el contexto de la influencia del incremento de la desigualdad, en el sistema educativo español, se deben enmarcar en tres aspectos:

- Conocimiento y análisis de las situaciones, socioculturales, socioeconómicas y socio-laborales, en las cuales se enmarca la vida de cada alumno.
- Profundización en el conocimiento del actual Sistema Educativo, teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas, tienen transferidas las competencias educativa, reafirmándose el hecho de que el absentismo escolar, es la consecuencia de una paulatina acumulación de manifestaciones de distanciamiento de las pautas de actuación y los emblemas de identificación de la escuela.
- La Comunidad de Madrid, por medio de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, suscribe convenios de colaboración con las Corporaciones Locales para el desarrollo, en su ámbito municipal, del programa de prevención y control del absentismo escolar. Tienen como objetivo que todos los alumnos escolarizados en Educación Infantil y Educación Obligatoria, asistan regularmente a sus centros. Para ello, se pretende establecer un proceso mediante el cual se faciliten respuestas globalizadas y coordinadas que permitan abordar la problemática del absentismo escolar y, con ello la continuidad y regularidad de la escolarización en el periodo obligatorio. Este proceso se efectúa a través de tres líneas de actuación: prevención, detección e intervención.
- **ORDEN 10/2016**, de 5 de enero, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se establecen módulos económicos de financiación, aplicables a los convenios de colaboración suscritos entre la Comunidad de Madrid y las Corporaciones Locales, para el desarrollo de programas de prevención y control del absentismo escolar del alumnado de centros docentes sostenidos con fondos públicos en las etapas de educación obligatoria durante el año 2016.
- **ABANDONO ESCOLAR:** El abandono escolar hace referencia a aquellos alumnos que dejan sus estudios por uno u otro motivo. En concreto, y a partir de ahora, se pondrá énfasis en el llamado “**Abandono Educativo Temprano**”, o AET. Este concepto abarca a todo el alumnado que abandona los estudios antes de completar la segunda etapa de la Educación Secundaria. Si bien el alumno que abandone la formación general tras haber completado 4º de la E.S.O., estará en posesión, tanto del Graduado Escolar como del Título de Secundaria, la realidad social y económica muestra cómo, cada vez más, es preciso aumentar el nivel de estudios si se desea tener un empleo y un salario dignos, en un mercado laboral cada vez más competitivo. Así, tanto el MECD como la OCDE o la UE, están tomando como referencia la segunda etapa de la Educación Secundaria Obligatoria, que abarcaría bien el Bachillerato o los Cursos de Formación Profesional de Grado Medio. En base a ello, se puede definir el **Abandono Educativo Temprano**, como el porcentaje de población joven, entre los 18 y los 24 años, en los cuales no ha completado la mencionada etapa de la Secundaria y que no tiene intención de continuar con otro tipo de estudios.

Para una mejor comprensión del texto, se considera preciso definir los tres conceptos adicionales, que tienen gran relevancia a lo largo del análisis: qué se entiende tanto por “**fracaso escolar**”, “**bajo rendimiento**” y, el significado de la llamada “**tasa de idoneidad**”:

-**FRACASO ESCOLAR**<sup>27</sup>: Atendiendo a la definición más extendida del término en España, hace referencia a todo alumno que se retira del sistema educativo antes de alcanzar los mínimos legales exigidos.

- **BAJO RENDIMIENTO**<sup>28</sup>: Muy influenciado por los Informes del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos –PISA-, de la OCDE, este concepto hace referencia a todos aquellos alumnos, que no alcanzan las competencias mínimas exigidas en cualquiera de las tres áreas que PISA analiza: comprensión lectora, matemáticas o ciencias, lo que puede generar actitudes negativas hacia la escuela y la educación en sí misma, fruto de la desmotivación.

- **TASA DE IDONEIDAD**<sup>29</sup>: Porcentaje del alumnado que está matriculado en el curso que, por edad, le correspondería. En oposición a ello, se encuentran los casos de repetición de curso, o **tasa de repetición**, donde el alumno no supera el mínimo de materias exigidas para continuar su formación y se ve obligado a volver a matricularse en el curso completo en el que se encuentra. En el contexto de la inmigración, se produce el hecho de ubicar al menor escolarizado a mitad de curso sin hacerle un previo examen de conocimientos, ubicándolo en el curso, teniendo solamente en cuenta la edad cronológica.

#### **4.2. La importancia de frenar el abandono educativo temprano -AET-.**

Como se verá más adelante, todos los elementos arriba definidos forman parte de un complejo entramado multicausal que, de no ser intervenido a tiempo, culmina en el **Abandono Educativo Temprano**, es decir, un alumno que no supera el segundo ciclo de la Educación Secundaria; es en la importancia de culminar esa formación, donde se centra este apartado.

A continuación, se presenta una tabla donde se exponen de manera opuesta las consecuencias individuales que, a futuro, puede tener el **Abandono Educativo Temprano –AET**

DESVENTAJAS DEL AET	VENTAJAS DE CONTINUAR ESTUDIANDO
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reduce las oportunidades laborales.</li> <li>➤ Aumentan las desventajas socioeconómicas.</li> <li>➤ Crecen los riesgos sobre la salud.</li> <li>➤ Aumenta el riesgo de exclusión social.</li> <li>➤ Menor implicación en actividades políticas, sociales o culturales.</li> <li>➤ Menor calidad de vida.</li> <li>➤ Riesgo de perpetuarlo a la descendencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Reduce el riesgo de desempleo.</li> <li>➤ Salarios más elevados.</li> <li>➤ Mayor salud.</li> <li>➤ Menor delincuencia.</li> <li>➤ Mayor productividad y crecimiento.</li> <li>➤ Menor gasto público y social.</li> <li>➤ Más cohesión social.</li> <li>➤ Incidencia positiva sobre las expectativas de futuro de sus descendientes.</li> </ul>

<sup>27</sup> FUNDACIÓN “LA CAIXA”, 2007: “Fracaso y Abandono Escolar en España”, p. 18. Colección Estudios Sociales nº29.

<sup>28</sup> OCDE, 2012: “PISA. Estudiantes de bajo rendimiento: por qué se quedan atrás y cómo ayudarles a tener éxito”, p. 05.

<sup>29</sup> MECD, 2016: “Sistema estatal de indicadores de la educación 2016”, p. 56.

Atendiendo a los efectos que el **Abandono Educativo Temprano**, puede tener sobre cada alumno, no es difícil imaginar los efectos que la suma de todas estas situaciones individuales puede tener sobre España, tanto en el medio como en el largo plazo.

Generaría, una población menos formada, menos implicada a todos los niveles, con menores expectativas de crecimiento y mejora en todos los aspectos: laboral, económico, personal, más dependiente del gasto y la inversión pública y con un elevadísimo riesgo de perpetuar esta situación para las generaciones futuras.

La Unión Europea, no es ajena a esta realidad. Es por ello que el Consejo de Ministros de la UE, adoptó en 2009, un conjunto de medidas, tanto generales como específicas para cada país, englobadas dentro del llamado "**Marco Estratégico: Educación y Formación 2020**". Dicho conjunto de medidas continúa la estela de la anterior estrategia en educación del año 2010, con la finalidad de mejorar la formación y la empleabilidad de la población europea.

Uno de los objetivos aún existentes, hace clara alusión al tema específico indicado: frenar el **Abandono Educativo Temprano**, con una tasa de alumnado matriculado en el segundo ciclo de la Educación Secundaria que supere el 90%<sup>30</sup>. Este objetivo específico se enmarca dentro del tercer objetivo estratégico "**Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa**", lo cual casa a la perfección con los efectos potenciales negativos del **AET**, antes descritos.

#### **4.3.1 La situación europea y el panorama español.**

##### ➤ **Absentismo escolar:**

El absentismo se considera como uno de los grandes elementos, que anteceden al **Abandono Educativo Temprano**, que sería la culminación de un largo proceso de bajo rendimiento, fracaso y desmotivación del alumno. En este sentido, España no presenta buenos resultados. Según el Informe PISA de 2015, y pese a que la cifra de absentismo en términos generales se ha reducido tres puntos desde el anterior informe de 2012, el alumnado español sigue presentando una tasa de absentismo mayor, que la media de la OCDE. El 25% de los estudiantes declaró haber faltado, al menos, un día completo a clase en las dos semanas previas a la realización del Informe, algo que incide de forma directa en su rendimiento académico<sup>31</sup>.

##### -Abandono Educativo Temprano:

Atendiendo a las expectativas de la UE, el conjunto de países que la conforman debería haberse reducido su tasa de **Abandono Educativo Temprano**, al 10% de la población para el año 2020. En conjunto, la media europea se sitúa en un 11%, aunque hay variaciones. Las primeras se dan, por supuesto, entre países. Las segundas, se encuentran desagregando los datos en función del género de los estudiantes, y también añadiendo el factor de la inmigración, aunque esto último se estudiará en profundidad en el apartado siguiente. En esta tabla de elaboración propia de la Comisión de

---

<sup>30</sup> COMISIÓN EUROPEA, 2015: "Overview of Europe 2020 Targets". Disponible online: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf) [14/03/2017].

<sup>31</sup> OCDE, 2015: "PISA 2015: Resultados Clave", p. 12.

Educación y Sensibilización, a partir los últimos datos disponibles del Eurostat, para el año 2016, se puede observar dicha comparativa desagregada por sexos<sup>32</sup>:

AET 2015	UNIÓN EUROPEA	ESPAÑA
MEDIA	11%	20%
HOMBRES	12.4%	24.3%
MUJERES	09.5%	16.1%

Fuente: Comisión de Educación y Sensibilización Social.

**Se aprecian aquí dos cuestiones clave para continuar con el análisis:**

- En primer lugar, la enorme diferencia que se presenta entre las cifras de la Unión Europea y las que obtiene España. El resultado nacional, pese a presentar una tendencia descendente en los últimos años, es casi el doble, de la media, obtenida por la UE<sup>33</sup>. Esto indica que, pese a que los esfuerzos realizados están dando sus frutos, aún queda mucho camino por recorrer, si España quiere estar a la altura de sus socios europeos más desarrollados. La UE, consciente también de la gran diferencia entre España y las cifras medias de la Unión, ha fijado el objetivo nacional del **AET** en un 15% para el año 2020 para España.
  
- En segundo lugar, la desagregación de los datos por género, permite entrever que existen una serie de factores condicionantes del éxito o el fracaso educativo, y el consecuente abandono de los estudios, de carácter complejo y multicausal. Las características propias de cada alumno, así como las de su entorno, serán claves para determinar cómo les afectarán.

Antes de continuar con el análisis de las causas que favorecen o frenan el **Abandono Educativo Temprano**, -AET-, hay que atender a una cuestión fundamental. La situación española, no es en absoluto homogénea. Debido a su propia organización política, donde las competencias, atendiendo a los efectos que el **Abandono Educativo Temprano** puede tener sobre cada alumno, no es difícil imaginar los efectos que la suma de todas estas situaciones individuales puede tener sobre un país, tanto en el medio como en el largo plazo. Generaría, pues, una población menos formada, menos implicada a todos los niveles, con menores expectativas de crecimiento y mejora en todos los aspectos: laboral, económico, personal, más dependiente del gasto y la inversión pública y con un elevadísimo riesgo de perpetuar esta situación para las generaciones futuras. Queda mucho camino por recorrer si España quiere estar a la altura de sus socios europeos más desarrollados. La UE, consciente también de la gran diferencia entre España y las cifras medias de la Unión, ha fijado el objetivo nacional de **AET**, en un 15% para el año 2020 para España.

En la siguiente tabla, elaboración propia de la Comisión, en base a los datos de la Encuesta de Población Activa del año 2016, se pueden observar dichas diferencias, así como la continuación de la evolución descendente de la tasa de **AET** en España, que logra reducirse un punto porcentual de media respecto al año 2015. Aun cuando la tabla presenta los resultados conjuntos, desagregando nuevamente por género, la tendencia de las mujeres a presentar un

<sup>32</sup> COMISIÓN EUROPEA, 2016: "Key ET2020 indicators and benchmarks".

<sup>33</sup> MECD, s.f.: "Plan para la reducción del Abandono Educativo Temprano", p. 20.

porcentaje de **AET** inferior a los hombres, se mantiene en todas las Comunidades Autónomas, salvo en el Principado de Asturias<sup>34</sup>.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE AET
PAÍS VASCO	07,9
CANTABRIA	08,6
NAVARRA	13,4
MADRID	14,6
GALICIA	15,2
ASTURIAS	16,6
CASTILLA Y LEÓN	17,3
LA RIOJA	17,8
CATALUÑA	18,0
CANARIAS	18,9
<b>MEDIA NACIONAL</b>	<b>19,0</b>
ARAGÓN	19,1
COMUNITAT VALENCIANA	20,2
EXTREMADURA	20,4
CEUTA	21,5
ANDALUCÍA	23,1
CASTILLA LA MANCHA	23,2
MELILLA	24,4
MURCIA	26,4
BALEARES	26,8

#### **4.4. Factores favorecedores del absentismo y el abandono escolar.**

Como ya se ha indicado, hay una serie de condicionantes que pueden frenar o potenciar el **Abandono Educativo Temprano**<sup>35</sup>. Desde ciertos sectores, se entiende la Inmigración como una más de estas variables. No obstante, ciertas voces discrepantes entienden que el alumnado

<sup>34</sup> MECD, 2016: "Nivel de Formación, Formación Permanente y Abandono: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa". Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/mercado-laboral.html> [14/03/2017]

<sup>35</sup> La variable género ya ha sido mencionada en el apartado anterior. Al no tener claras las circunstancias que propician una mayor tasa de abandono entre hombres que entre mujeres, no se analizará esta cuestión más detalladamente en este apartado.

procedentes de terceros países no comunitarios, no presenta o es un factor más de riesgo del fracaso, absentismo o abandono escolar *per se*, sino que reúne, en un elevado número, los factores de riesgo que a continuación se detallan, y que son éstos los que generan su vulnerabilidad respecto al alumnado del país de acogida o autóctono.

Se ha comentado ya que el proceso de abandono escolar tiene un origen multicausal, y es cierto. No obstante, no todas las variables tienen igual peso a la hora de determinar qué futuro le espera al alumno en cuestión. Atendiendo al Informe Pisa 2015, hay dos aspectos que se tornan especialmente relevantes, a la hora de analizar porqué unos alumnos fracasan y otros no en el proceso educativo: el nivel socio-cultural y el origen de procedencia de terceros países no comunitarios.

Si se quiere estudiar el fenómeno de la educación, es preciso aclarar que en modo alguno la responsabilidad de sus éxitos o fracasos recae exclusivamente sobre el alumno. Las condiciones de partida tienen un fuerte efecto en los resultados académicos de cada estudiante, y en el riesgo que presenta de fracasar en los estudios, ausentarse en las horas lectivas o abandonar finalmente su educación; es necesario tener en cuenta dos elementos esenciales, en este sentido:

- **El capital económico:** Según el Informe “*Fracaso y Abandono Escolar en España*”, “*el atributo con más peso en el proceso de salida del sistema educativo es la clase social del alumno*”<sup>36</sup>. De hecho, las diferencias más pronunciadas entre los resultados obtenidos en los estudios, sin tener en cuenta esta variable, se dan, por un lado, entre hombres y mujeres, y por otro, entre el alumnado nacional o autóctono y el procedente de terceros países no comunitarios. El efecto del capital económico es tal, que, una vez incluida la variable económica, estas diferencias se reducen progresivamente a medida que se aumenta el nivel socioeconómico de los alumnos estudiados, lo que es un claro ejemplo de la relevancia de esta cuestión sobre las demás<sup>37</sup>, teniendo en cuenta su influencia en el incremento de la desigualdad en el proceso educativo.
- **El capital cultural:** Uno de los factores más sorprendentes del análisis de las fuentes antes citadas, es el hecho de la coincidencia de ambos, en la gran importancia que el nivel de estudios de los progenitores, puede tener en el desarrollo del alumno. La mayor tasa de fracaso escolar se concentra en los jóvenes cuyos padres tienen menos estudios, aun cuando terminaran la educación obligatoria. Es más, se ha comprobado como el nivel de estudios de la madre, puede ser incluso más determinante que el de los padres. En 2015, el porcentaje de –AET– en alumnos, cuyas madres tienen estudios superiores fue del 04.1%, mientras que se situaba en un 37.5% en el caso de descendientes de mujeres que, como mucho, habían terminaron la educación primaria<sup>38</sup>.

#### **4.5. Medidas preventivas para combatir el Abandono Educativo Temprano- AET-**

<sup>36</sup> FUNDACIÓN “LA CAIXA”, 2007: “*Fracaso y Abandono Escolar en España*”. Colección Estudios Sociales nº29, p. 71.

<sup>37</sup> EURYDICE, 2014: “*La lucha contra el abandono temprano de la educación y la formación en Europa: estrategias, políticas y medidas*”, p. 06.

<sup>38</sup> MECD, 2016: “*Sistema estatal de indicadores de la educación 2016*”, p. 62.

En tanto que se plantea como un objetivo específico de la Unión Europea, para el año 2020, ya analizado y, el hecho de que la comunidad educativa es cada vez más consciente de la importancia de que el alumnado continúe formándose más allá de la primera etapa de la E.S.O., se han puesto en marcha una serie de medidas que pretenden prevenir este proceso.

Dada la complejidad del sistema educativo español, se resumirán aquí únicamente aquellas propuestas del MECD, a escala nacional. Las medidas estatales en esta cuestión vienen definidas en el **"Plan para la reducción del Abandono Educativo Temprano"- AET**, elaborado por el MECD en base a las indicaciones generales de la estrategia europea. A su vez, las CC.AA. tienen en cuenta estas indicaciones a la hora de elaborar sus propias propuestas<sup>39</sup>.

- **Medidas preventivas:** se plantean haciendo hincapié en los aspectos individuales y psicológicos del proceso formativo, algo que, como ya se ha mencionado anteriormente está arrojando buenos resultados, independientemente de los factores económicos. Se busca incentivar al alumno a que estudie, tanto para que se matricule como, más importante aún, que no abandone a lo largo del proceso. El objetivo es atender las necesidades de cada alumno, ofreciendo un servicio integral que satisfaga sus expectativas. Para ello, se propone una coordinación constante entre las instituciones responsables, ya no sólo del área de educación, sino también con los Servicios Sociales y de Empleo, ofreciendo a su vez becas y otros sistemas de incentivos para los estudiantes.

Por supuesto, las tareas de análisis, sistematización de datos e investigación de causas y variables que inciden en el **-AET-**, es otra prioridad de estas políticas preventivas. Analizar y entender los motivos que llevan el fracaso del alumnado, es vital para poder incidir sobre ellos y revertir las estadísticas actuales.

El Plan, también, busca diversificarse para hacerse más atractivo, planteando una oferta variada en cuanto a la modalidad del estudio -presencial, online- y su estructura -por áreas, módulos- e incluso planteando distintas ofertas formativas, pensadas para grupos de edad concretos, lo cual puede favorecer la reincorporación al sistema educativo de personas de mediana edad.

La convivencia en el centro, es también uno de los grandes objetivos de este Plan. Las medidas concretas varían en función del centro, los problemas que se planteen y las particularidades de cada uno de los alumnos. La mejora del rendimiento se plantea como otra meta a conseguir. Para ello, se trata de atender las situaciones particulares de bajo rendimiento, y de incidir en ellas mediante programas concretos de apoyo, como las aulas de diversificación o los refuerzos en materias clave.

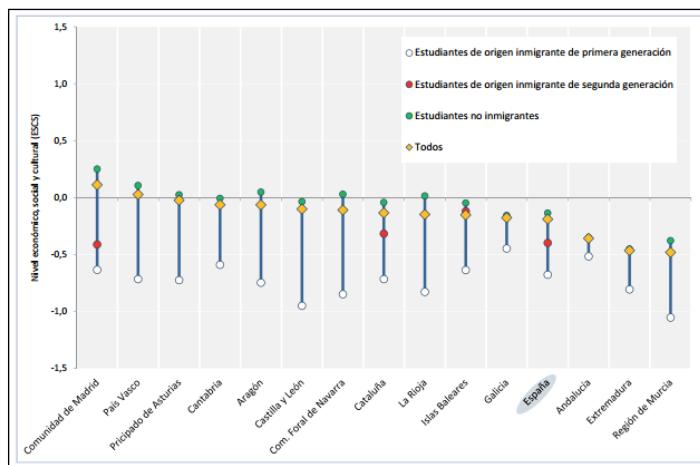
Es preciso tener en cuenta que, pese a que las medidas mencionadas tienen como objetivo prevenir el **Abandono Educativo Temprano,-AET-** la mayoría buscan incidir sobre los aspectos que conducen al mismo, por lo que actuarán también, necesariamente, sobre las tasas de repetición de curso, fracaso y bajo rendimiento, absentismo y motivación personal, la antesala del Abandono.

#### **4.6. El papel de la inmigración en estos fenómenos, en el contexto del incremento de la Desigualdad y el Sistema Educativo**

---

<sup>39</sup> MECD, s.f.: "Plan para la reducción del Abandono Educativo Temprano", p. 25-26.

Las variables culturales y económicas antes mencionadas, afectan de forma muy relevante a cualquier alumno, ya que su peso respecto al resto es considerablemente mayor. La segunda gran variable de peso es la Inmigración. Sin embargo, esos dos factores mencionados, son marcadamente influyente en el alumnado procedente de terceros países no comunitarios. De hecho, y tomando al alumnado de 15 años como punto de referencia, las diferencias entre el estatus socioeconómico y cultural de los descendientes procedentes de terceros países no comunitarios son significativas, en comparación con los hijos de españoles autóctonos, fenómeno reflejado en todas las Comunidades Autónomas<sup>40</sup>:



Fuente: Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España.

El alumnado procedente de terceros países no comunitarios, generalmente tendrá un **origen socioeconómico** más desfavorecido, que el autóctono, fenómeno que se aprecia más acrecentado hoy día, por el incremento de la desigualdad en el sistema Educativo Español. Generalmente, los padres de alumnos procedentes de terceros países no comunitarios, nacionales de estados miembros de la Unión Europea y españoles de origen, con mejores condiciones de trabajo, entre ellas salariales, de jornada y/o de menor temporalidad. Ello tiene como consecuencia la desatención del hijo-estudiante, que dispone de mucho tiempo libre el cual ocupa en actividades no necesariamente positivas, ni relacionadas con su formación. A su vez, los padres disponen de menor tiempo para involucrarse en su desarrollo formativo, pudiendo favorecer la desconexión del alumno con el propio proceso.

En cuanto a los **factores culturales**, la tendencia es clara: no importa la fecha ni la estadística que se consulte, los estudiantes procedentes de terceros países no comunitarios tienen de media, un nivel de estudios inferior al de la población nativa o autóctona. Ello es grave por dos motivos; el primero, por la ya mencionada influencia del nivel de estudios de los padres sobre las expectativas de sus hijos. Y, también, porque hay otro condicionante cultural muy importante: el valor en sí que la unidad familiar dé a la educación. Los padres que valoran y fomentan la educación de sus hijos suelen ser más constantes y estar más presentes en su proceso de formación, lo que dificultará que este estudiante desatienda sus tareas, obligaciones escolares y se desvincule de la escuela. Por otra parte, una unidad familiar, o un entorno cultural que no valore lo suficiente la educación, puede transmitir estos valores a sus hijos, lo que aumenta el riesgo del llamado “absentismo o abandono escolar”. Finalmente, dar prioridad al

<sup>40</sup> MECD, 2015: “Informe 2015 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2013\_2014”,

trabajo, frente a la formación del hijo-estudiante, puede favorecer el **Abandono Educativo Temprano**, al desear el alumno incorporarse al mercado laboral cuanto antes, aun en detrimento de sus estudios.

Además de estos factores, se han identificado otros que condicionarán el posible éxito o fracaso del alumnado procedente de terceros países no comunitarios:

- El propio **proceso migratorio**, ha de ser tenido en cuenta, ya que es un cambio enorme en la vida de una persona muy joven, que afectará a todos los aspectos de su vida presente y futura, y cuyos efectos no es capaz ni de prever ni de controlar. Además, la sensación de desarraigo o pérdida de lo conocido, y las exigencias de adaptación del nuevo entorno, pueden generar mucho estrés en ellos. También, el **país de procedencia** del alumno, parece ser un condicionante de su éxito o fracaso. Aunque sus causas no están muy claras, se ha percibido un menor rendimiento en aquellos que proceden de países de en aquellos que proceden de países en vías de desarrollo (el Sur global, según la teoría de la dependencia<sup>41</sup>).

- La desigualdad entre nacionales y procedentes de terceros países no comunitarios, se agrava aún más si el estudiante no se ha incorporado a la escuela al mismo tiempo que sus compañeros, es decir la llamada **incorporación tardía**, la cual puede tener diversas causas, entre ellas el proceso migratorio del alumno. El cual ofrece dos aspectos a tener en cuenta: el alumno puede hablar una lengua diferente, a la de la sociedad de acogida, lo que dificultará su aprendizaje, o bien puede manifestar retrasos curriculares fruto de una escolarización diferente, irregular e incluso nula en su país de origen.

Todo ello retrasará su proceso de aprendizaje respecto a sus compañeros. El hablar un idioma diferente en casa y en la escuela adquiere. En algunas CCAA, del territorio español, la existencia de una lengua cooficial es un elemento más que añadir a la lista de retos que el alumno originario de terceros países no comunitarios, debe superar cada día. Es vital intervenir desde el profesorado y las instituciones, con el fin de compensar las carencias iniciales que el alumno plantea, y reforzar su confianza e implicación en el proceso educativo, porque un retraso en los primeros años de formación obligatoria, plantea una situación compleja en el futuro donde el alumno afectado tendrá serias dificultades a la hora de ponerse al día en cursos superiores<sup>42</sup>. Este fenómeno ha dado origen en las CCAA, la creación de Aulas Especiales de apoyo, con distintas denominaciones en cada una de ellas, analizadas ampliamente en el segundo capítulo de este Informe.

Todo ello puede dar inicio a una compleja serie de **etapas que culminan en el Abandono Educativo Temprano-AET-**; la desmotivación, puede conllevar un proceso paulatino de desconexión, de apatía respecto a la educación, la escuela y el profesorado. Dicha apatía, unida a la frustración que genera un bajo rendimiento respecto al resto de compañeros, es una de las causas que favorecen el absentismo y el **AET**. Cuando un alumno desmotivado y de bajo rendimiento comienza a ausentarse del aula, el ciclo se acelera y, la repetición de curso es un paso inmediatamente posterior. La repetición de curso como estrategia educativa está siendo fuertemente cuestionada en la actualidad, ya que incide aún más en el rechazo y la desmotivación del alumno que lo sufre, potenciando y reactivando el ciclo del fracaso y el absentismo. Las cifras lo demuestran: los alumnos que más fracasan son los que más

---

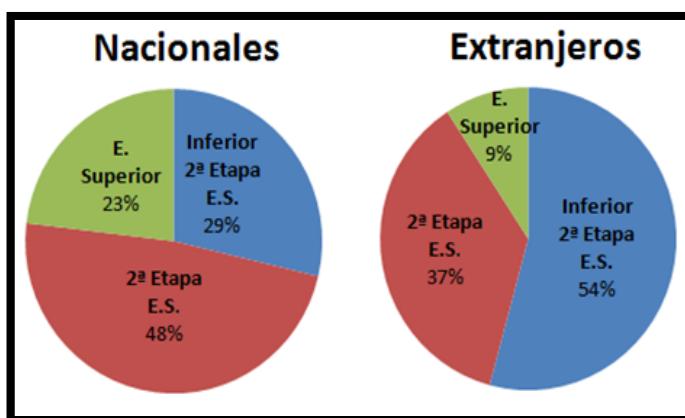
<sup>41</sup> FUNDACIÓN "LA CAIXA", 2007: "Fracaso y Abandono Escolar en España". Colección Estudios Sociales nº29, p. 84.

probabilidades tienen de abandonar tempranamente sus estudios. De ellos, casi el 90% se puede considerar absentista, y habrá repetido curso alguna vez.<sup>43</sup>

Se ha mencionado anteriormente, lo pronunciado de las diferencias entre hombres y mujeres, tanto en los resultados en el AET, europeos como español. Sin embargo, retomando esta tabla y completándola con los resultados de la población nacional y extranjera, se pueden atisbar las dimensiones de la brecha que separa a unos y otros, en base a resultados del año 2016.

2016	UNIÓN EUROPEA	ESPAÑA
MEDIA	11%	20%
HOMBRES	12.4%	24.3%
MUJERES	09.5%	16.1%
NACIONALES	10.1%	17.5%
INMIGRANTES	19%	33.3%

El número de estudiantes procedentes de terceros países no comunitarios, de 18 a 24 años que no continúan estudiando más allá de la etapa obligatoria de la E.S.O. triplica en España la media europea. En 2016 se obtuvieron los datos relativos a la población, nacional y procedentes de terceros países no comunitarios, entre los 20 y los 25 años, que culmina uno u otro nivel de estudios:



Fuente: Comisión de Educación y Sensibilización.

De estos datos, se deduce que los alumnos procedentes de terceros países no comunitarios, únicamente estudian hasta culminar los estudios obligatorios, es del 54% de los matriculados, algo insuficiente para lograr unas expectativas laborales y salariales satisfactorias en el futuro, casi el doble que la cifra de estudiantes nacionales. Sólo el 37% del alumnado

<sup>43</sup> FUNDACIÓN "LA CAIXA", 2007: "Fracaso y Abandono Escolar en España". Colección Estudios Sociales nº29, p. 131.

procedente de terceros países no comunitarios, terminará un Ciclo de Grado Medio o un Bachillerato, y finalmente, un exiguo 09% logra un título en Educación Superior.

En base a lo mencionado, se puede establecer un **perfil del alumnado procedente de terceros países no comunitarios en España**, en el curso 2016-2017, que el 08,4% de los alumnos matriculados, sus progenitores tienen un estatus socioeconómico más bajo, su capital cultural y económico también es menor. Los factores culturales pueden incidir negativamente en la visión que el alumno tiene de la educación, el proceso migratorio genera estrés y desconcierto, y la **incorporación tardía**, plantea dificultades desde el inicio, el cual de no ser solventada a tiempo, pueden plantearse muy complicadas de solucionar en un futuro, todo ello agravado por el incremento de la desigualdad y su nefasta influencia en la Educación Española.

En cuanto a la variable de género, las mujeres procedentes de terceros países no comunitarios, de entre 20 y 24 años residentes en España, siguen la tendencia nacional de obtener mejores resultados que sus compañeros varones, con una tasa general de **AET** más baja<sup>44</sup>.

A todo ello, hay que añadir que la mayoría del alumnado procedente de terceros países no comunitarios, se concentra, por sus propias condiciones socioeconómicas de partida, en centros de titularidad pública. Ello da lugar al llamado proceso de *justificación* de las escuelas públicas. Cuatro de cada cinco alumnos extranjeros estudian en la pública, pese a que se recomienda una distribución equilibrada entre centros<sup>45</sup>. Ello ha generado toda una serie de estigmatizaciones y prejuicios por parte de la opinión pública que, sin embargo, se pueden desmontar con datos. Así, se ha demostrado que, en términos netos, el origen nacional del alumno no es tan relevante a la hora de analizar sus resultados como, la variable socioeconómica, que tiene un peso mucho más determinante si se comparan ambas. Puede haber, esperanza para estos jóvenes, teniendo en cuenta que modificar el capital socioeconómico y cultural de sus progenitores, no está en manos de los docentes de los centros a los que acuden o por el contrario, el incremento de la desigualdad en el sistema educativo de España, seguirá profundizando la diferenciación de los centros públicos, creándose verdaderos guetos de centros escolares, en donde solo estudian alumnos procedentes de terceros países no comunitarios, teniendo en cuenta que en muchas ocasiones las familias autóctonas se decantan por la educación privada o concertada, afectándose notoriamente la interculturalidad y una verdadera integración global, con una grave influencia del incremento de la desigualdad en el sistema educativo español.<sup>46</sup>

Así, aunque la inversión económica, sigue siendo un factor determinante, la experiencia demuestra cómo, gracias a la implicación del profesorado, los alumnos y sus padres, se pueden fomentar otro tipo de medidas que palien las causas de vulnerabilidad que afectan a ciertos sectores del alumnado. Esto es especialmente significativo en el caso de los estudiantes procedentes de terceros países no comunitarios.

Si bien los centros a los cuales acuden, no pueden incidir en algunos elementos perjudiciales para su desarrollo, como el capital económico o cultural de los padres, sí que pueden motivarles y ayudarles a involucrarse en el centro de estudios y su propio proceso formativo, con programas que permitan intervenir a tiempo y de manera más efectiva en los

<sup>44</sup> MECD, conjunto de datos estadísticos “Educabase”, disponible en:

<https://www.educacion.gob.es/educabase/menu.do?type=pcaxis&path=/Formacionyml/EPA2015/Aban&file=pcaxis&l=s0>  
[14/03/2017]

<sup>45</sup> AUNIÓN, J.A., 2007: “La escuela pública asume la inmigración”. Publicado en el diario El País el 12/09/2007.

<sup>46</sup> CEBOLLA BOADO H., 2016: “Desmontando mitos sobre escuelas públicas e inmigración”. Publicado en el diario digital “eldiario.es” el 07/03/2016.

efectos nocivos de la **incorporación tardía**, colocando al alumno en un nivel similar al de sus compañeros de curso casi desde el inicio.

Finalmente, para un alumno motivado, con buenos resultados y que ha logrado construirse expectativas propias de futuro, será más complicado permitir que su entorno le incite al abandono escolar, incluso aun cuando se den las condiciones para ello.

#### **4. El aumento creciente de la desigualdad educativa en España.**

Partiendo de Artículo 26, Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos".

En base a este principio fundamental, es importantísimo luchar contra el incremento de la desigualdad en el sistema educativo español y las consecuencias que este fenómeno está acarreando en el ámbito escolar de todos los niveles.

La situación socioeconómica de las familias no debería condicionar el acceso de los niños, jóvenes y universitarios a los conocimientos y competencias que debe aportar un sistema educativo equitativo.

Las políticas de equidad educativa, no solo garantizan el derecho a la educación, sino que ponen los medios necesarios para cambiar los ciclos de desventaja social producto de la desigualdad en el ámbito educativo, que en la actualidad afectan a los casi tres millones de niñas, niños y jóvenes que en España se encuentran en situación de pobreza o exclusión social.

Asimismo, la educación tiene un potencial enorme para garantizar la cohesión social y compensar los efectos de la desigualdad. Un sistema educativo es equitativo si además de proveer los conocimientos básicos, establece y garantiza la igualdad de oportunidades, luchando contra la desigualdad, a fin de lograr que todos menores, jóvenes, tengan las mismas oportunidades de optar a una educación superior. De otra manera, los grupos más vulnerables de la sociedad española, producto del incremento de la desigualdad, son privados de la posibilidad de profundizar en una formación que primaría la equidad e igualdad, a pesar de que el sistema educativo, garantice la escolarización y el acceso a la educación básica.

Los sistemas educativos deberían garantizar que, en las sociedades no se incremente la desigualdad, y que la educación no acentúe estas diferencias. El sistema educativo no sólo debe ser igualitario sino justo, en donde, por su calidad e inclusión, todos los escolares se beneficien de él, cerrando las brechas sociales, logrando que determinados sectores de la población puedan acceder a los servicios a pesar de su situación social.

El incremento de la desigualdad origina que queden fuera del sistema educativo grupos, que por sus características socioeconómicas y/o culturales, hereden de generación a generación la exclusión del sistema educativo, haciendo que el fenómeno de la desigualdad sea cada vez mayor.

Cuando la desigualdad se incrementa, aumenta la brecha educativa y la población escolar procedente de familias con un nivel socioeconómico bajo o muy bajo, o que viven en zonas

donde hay más desventaja social, son más propensos al absentismo escolar, asistiendo con menor regularidad a la escuela o al instituto, en condiciones de mayor precariedad.

Ya se ha mencionado la relevancia que la situación socioeconómica puede tener sobre el éxito o fracaso de cualquier alumno. Sin embargo, es preciso incidir más en esta cuestión. Las desigualdades económicas suponen el primer gran escollo, en el camino hacia la igualdad real de todas las personas. El capital económico permite tanto a los padres, llegado el momento, como al propio alumno, decidir qué recursos va a invertir a la hora de la formación. Así se plantean diferencias de base que condicionan la senda educativa que seguirá el alumno y, muy probablemente, también su futuro.

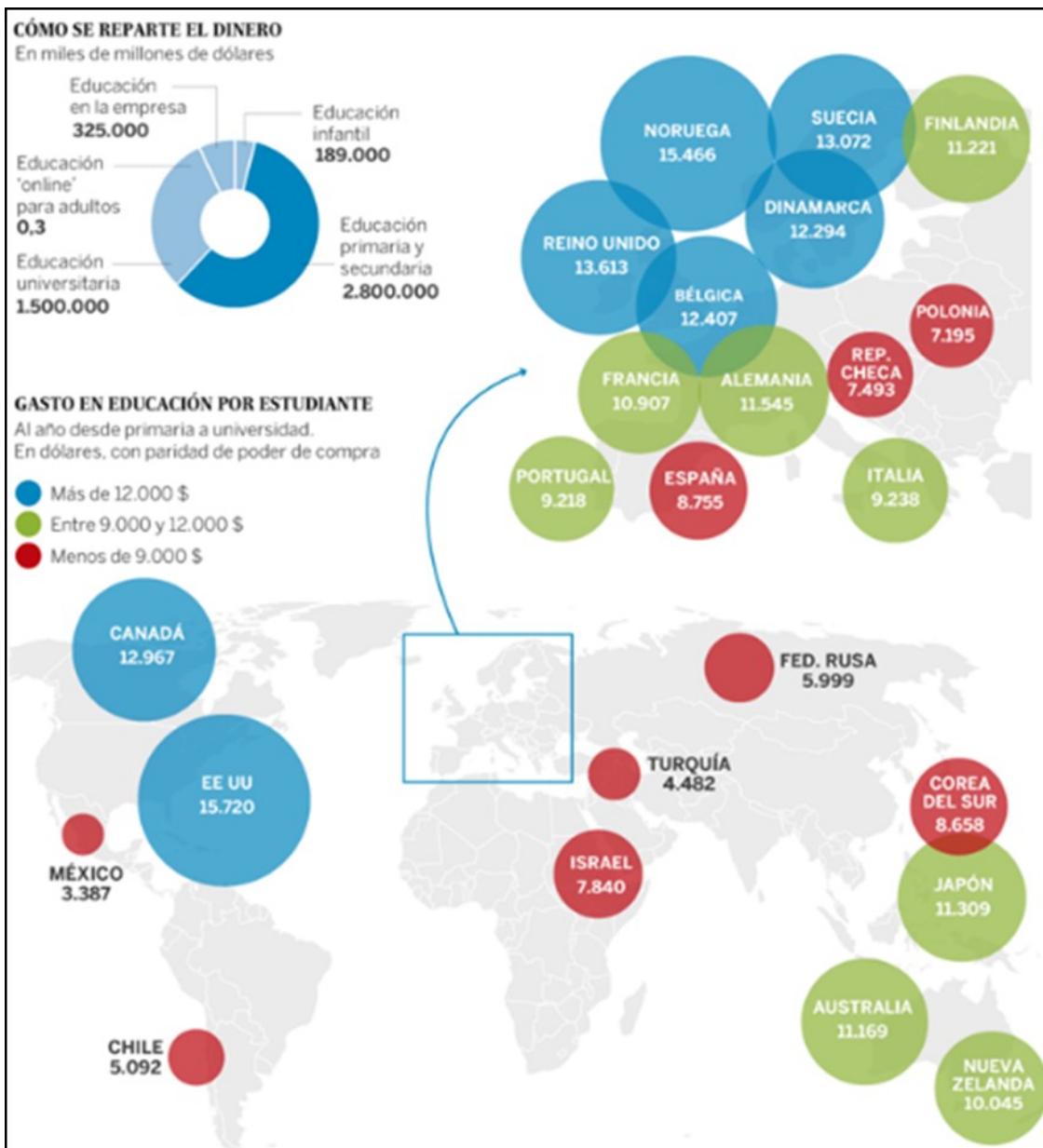
En el caso de los niños, la primera gran decisión afectada por el bagaje económico de los padres, viene determinada por el tipo de centro escolar que escogerán: si acudirán a una escuela pública, privada o concertada. Al disponer de menos ingresos, las escuelas más desfavorecidas, tienen menos posibilidades para invertir en recursos académicos, mejora de infraestructuras o contratación del profesorado. Disponen también de menos recursos para complementar la formación del alumnado con otro tipo de actividades, como salidas socioculturales, actividades extraescolares, deportes, clubes o asociaciones. A la hora de frenar el abandono educativo temprano. Se debería promover el acceso a recursos adicionales a los centros con un alto porcentaje de estudiantes desfavorecidos para tratar de mejorar el rendimiento de este colectivo con bajo nivel socio-económico y frenar el abandono educativo temprano, con el fin de eliminar las diferencias entre unos centros y otros

En el caso de los adultos, la elección, en tanto, que se puede considerar elección, decisión fuertemente condicionada por el status socioeconómico, sería: matricularse o no en estudios superiores y, en su caso, hacerlo en una universidad pública o privada. El tandem mayor nivel de estudios, mejores expectativas de futuro, resulta obvio en la sociedad actual. Es por ello que las personas que valoran la educación como medio de superación, son conscientes de la necesidad cada vez mayor de acceder a un título de Grado, incluso un Máster o un Doctorado. Es valioso conocer algunos aspectos de otras sociedades comunitarias y no pertenecientes a la UE, en donde la desigualdad también es determinante en el sistema educativo y el futuro en una sociedad más equitativa y justa.

El sur de Europa, así como Reino Unido y los Estados Unidos, son consideradas zonas donde las diferencias entre quienes pueden acceder a esta formación, y quiénes no, lo cual determina una marcada desigualdad. El progresivo encarecimiento del sistema educativo superior, ha llevado a sus potenciales estudiantes, en especial aquellos de bajos ingresos, a tomar dos decisiones que pueden comprometer seriamente su futuro. La primera es dramática: ante la incapacidad de hacer frente al coste de la educación superior, el alumno no se matricula. La segunda implica afrontar este coste, pidiendo un préstamo para sus estudios, el cual luego tendrán que abonar una vez consigan un empleo.

La sociedad suele asociar los elevados costes de algunas escuelas y universidades a la calidad de sus resultados: en tanto que más invierten en infraestructuras, profesorado, actividades extraescolares, etc., mayor será el nivel de formación alcanzado y por tanto las expectativas de futuro. En algunos países asiáticos, donde una formación adecuada supone una herramienta definitiva para el ascenso social, las familias llegan incluso a endeudarse, con tal de que sus hijos, alcancen las metas deseadas, ya que se ven sometidos a muchísima presión en un entorno muy competitivo.

**GRÁFICO N°1: INFLUENCIA EN EL PROCESO EDUCATIVO ESPAÑOL DE LA CRECIENTE DESIGUALDAD EN ESPAÑA.**



Fuente: BoFAML Global Research, Merrill Lynch, OCDE y Frey and Osborne. El País, Domingo 12.02.2017, p. 03.

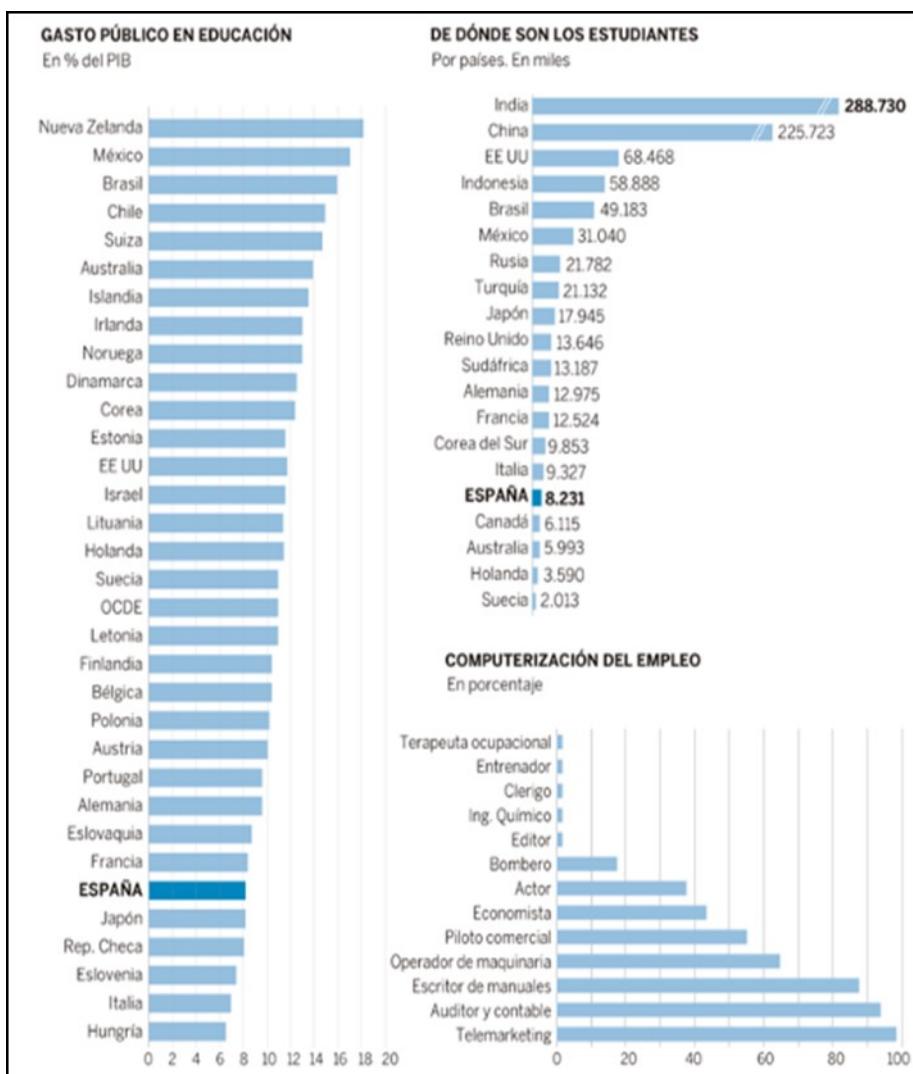
En el caso concreto de España, la escalada en el precio de las tasas universitarias y la reducción de las becas para estudios superiores, en un contexto de crisis económica, puede dificultar la continuación en los estudios. Las causas de esta problemática, no provienen únicamente del encarecimiento de la educación y de la vida en general, sino también la reducción de la inversión pública española en la misma, como consecuencia de la crisis.

Todo ello plantea un panorama poco halagüeño, por la perpetuación de las desigualdades sociales. Parte de la culpa de esta problemática, no la tiene únicamente el

encarecimiento de la educación, sino también la baja inversión pública española en la misma, cuyas cifras pueden compararse con las de otros países en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO N°2: EL GASTO PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN Y PROCEDENCIA DE LOS ESTUDIANTES**

**ADSCRITOS AL PROCESO EDUCATIVO, Y OTROS DATOS.**



Fuente: BofAML Global Research, Merrill Lynch, OCDE y Frey and Osborne. El País, Domingo 12.02.2017, p. 03.

Ante este ciclo vicioso de perpetuación de las desigualdades sociales, una educación equitativa, se plantea como la gran alternativa. Si se lograra garantizar la igualdad real de oportunidades a toda una generación, se podría cambiar el mundo tal y como se ha entendido hasta ahora. Atendiendo a los distintos estudios que se mencionan a lo largo de informe y en la bibliografía, por cada euro invertido en las escuelas la sociedad recibe diez en retorno. También afirman que, si se lograra erradicar de verdad la desigualdad entre hombres y mujeres, el mundo entero ganaría 23 billones de euros. Como se ve, los efectos de aumentar la igualdad luchando

contra el incremento de la desigualdad, entre personas son netamente positivos para el conjunto de la población mundial<sup>47</sup>.

## 5. CONCLUSIÓN GENERAL.

Como paso previo a la enumeración de las conclusiones de este informe, la Presidencia de la Comisión quiere agradecer al conjunto de las vocalías las aportaciones recibidas para su elaboración y asimismo quiere hacer notar que para tener en cuenta una aportación, en el Informe, ésta debe estar plenamente desarrollada y no debe ser un índice a tratar, porque la Comisión no está en capacidad para desarrollarlo y no es su función, por ello en este Informe no se incluye el Índice enviado por el Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Aquellos que estén interesados en poseerlo, pueden solicitarlo en la Secretaría del Foro.

La necesidad de reforzar los recursos para una real integración social completa, de los jóvenes procedentes de terceros países no comunitarios, particularmente de los latinoamericanos, integrantes de las bandas juveniles latinoamericanas violenta, por la evidencia de que en España se han asentado ya algunas bandas organizadas que, por su estructura y organización, se asemejan o se integran en las más amplias organizaciones delictivas de los países latinoamericanos de procedencia de estos jóvenes, tal y como se ha expuesto en el capítulo primero de este Informe. La intervención desde los poderes públicos, debe partir de una serie de premisas comunes, para combinar acciones preventivas y represivas a diferentes niveles de la Administración, para reducir la proliferación de las bandas, así como establecer algunos mecanismos de coordinación para asegurar un plan de trabajo coherente en este ámbito.

Se hace necesaria la participación de profesionales de distintos ámbitos en el sistema educativo: psicología, trabajo social, mediación intercultural... es decir, personal con experiencia en temas de diversidad cultural. También sería adecuado contar con las experiencias del alumnado y de las familias, y ganar así riqueza metodológica, al llevar el análisis y los estudios directamente al espacio educativo. Por otro lado, se hace necesario el uso de tests, tertulias, charlas... en definitiva, todo tipo de acciones de participación encaminadas a mejorar e intercambiar conocimientos entre alumnado extranjero y autóctono, con la intención de favorecer la convivencia en la sociedad española, con una clara perspectiva de diversidad cultura

Es necesario centrar la atención en aquellas acciones que puedan tener un mayor impacto a favor de la integración social de los jóvenes latinoamericanos, los cuales pueden resumirse los siguientes:

- El reforzamiento del estatuto legal en España de los jóvenes procedentes de terceros países no comunitarios, particularmente en este caso específico de los latinoamericanos, de tal manera que se asegure su acceso a los mecanismos de regularización y a permisos estables de residencia y trabajo.
- Asegurar el acceso a la formación de los jóvenes latinoamericanos, para su acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad con los nacionales, de manera que éste se

---

<sup>47</sup> GARCÍA VEGA, M.A., “La creciente desigualdad hace mella en la enseñanza”. Publicado en el diario El País el 12/02/2017.

convierta en el cuarto vértice del triángulo “familia-escuela-barrio”, tres áreas sobre las que ya se están volcando importantes esfuerzos en el marco de las políticas de integración en un sentido amplio.

- Permitir y fomentar el acceso a la educación posobligatoria y a la formación laboral de estos jóvenes, abocados al **Abandono Educativo Temprano**.

Las Aula de Enlace, llamadas en otras C.C.A.A., Aulas Temporales de Adaptación Lingüística –ATAL, cuya denominación, varía según las distintas C.C.A.A, con el incremento de la desigualdad y sus consecuencias en ámbito educativo español, han disminuido en la escuela pública española, manteniéndose o aumentado en las concertadas. Por otra parte, la larga permanencia del alumno en ellas, incrementa la falta de integración en el curso escolar asignado, con marcado deterioro del proceso intercultural; este fenómeno es más acuciante en la comunidad de Madrid, en donde en muchas ocasiones, el alumno asiste en otro colegio distinto al suyo, al Aula de Enlace asignado. Por último, poco a nada se tiene en cuenta en estas aulas, el bagaje cultural del origen del alumno.

Los datos sobre *bullying* y *ciberbullying* y otras modalidades de acoso escolar, muestran un aumento notable –el doble-, en absolutamente todas las franjas de edad y estratos socioeconómicos. Aun cuando no se desdeñan estos datos, también es cierto que hay una mayor atención pública al fenómeno, más campañas y más sensibilización al respecto. Este aumento puede deberse, no tanto a un aumento en neto de los casos, sino a las mayores facilidades para identificar situaciones de abuso y acoso por parte de quienes las sufren, que quizá anteriormente sentían que el acoso escolar, estaba normalizado o ni siquiera era considerado problemático.

En esta temática, tanto los progenitores como el profesorado tienen un papel fundamental en la mediación y el desarrollo de conductas de prevención y superación de este tipo de casos. Ambos agentes deben ser tenidos en cuenta a la hora de desarrollar las iniciativas, protocolos y planes contra el acoso escolar y el *cyberbullying* y su prevención. Resulta fundamental facilitar los espacios y los medios para que todos los y las menores en particular, encuentren el apoyo social necesario.

Otra de las conclusiones de este capítulo, es la importancia de la prevención, especialmente teniendo en cuenta la dificultad de perseguir e identificar a los acosadores en el fenómeno del ciberacoso. La sensibilización y la educación, tanto del alumnado como del profesorado, debe ser uno de los pilares en cualquiera de los planes diseñados para la lucha contra el acoso y ciberacoso escolar.

Hay que añadir que no existen normativas específicas regionales sobre acoso y ciberacoso, pero si protocolos y planes de actuación, aunque no todos hacen referencia al último. La normativa existente, sobre convivencia escolar, hace referencia general al acoso, y rara vez al *cyberbullying*. En general, este tipo de protocolos compensan las medidas meramente disciplinarias, que aplican las normativas autonómicas, haciendo mayor hincapié en la prevención. Aunque el diseño de estas guías es un primer paso esencial, lo que realmente marca la diferencia es la voluntad política para asegurar su cumplimiento.

Por último, es importante destacar que el *ciberacoso*, como violencia de género muestra elementos continuistas, con la forma física de esta práctica, relacionado en gran medida con los estereotipos discriminatorios y sexistas. Por ello, se vuelve fundamental facilitar medios y herramientas a la juventud, en el marco de una realidad digital innegable, para que tomen conciencia de la gravedad de determinadas conductas de control y abuso, en primer lugar, y en

segundo lugar, comiencen a actuar en el momento que las identifiquen, convirtiendo a la adolescencia y la juventud en importantes activos en la lucha contra la violencia de género y cualquier tipo de discriminación contra la mujer, y en la construcción de una sociedad igualitaria.

A pesar de los esfuerzos en forma de propuestas llevados a cabo desde las diferentes instancias educativas europeas y españolas, el absentismo escolar y **Abandono Educativo Temprano**, siguen siendo un problema social de primera magnitud según Matsimura y Wang, 2014; Pallarés Piquer, 2014. Para conseguir minimizar este problema, que agrava las desigualdades sociales e impide que todos los alumnos, pueda disponer de las mismas oportunidades, es urgente la necesidad tener en cuenta las recomendaciones del Consejo de Europa de 2016.

El absentismo y el **AET**, disminuyen o anulan la equidad que todo sistema educativo intenta instaurar en el alumno que se integra en el desarrollo de su currículum escolar. Es un problema social que a menudo se encuentra minimizado; se trata de un proceso complejo y extenso cuya explicación se encuentra en la cotidianidad de la convivencia escolar, por ello es necesario reivindicar, por un lado, que las investigaciones que aborden este fenómeno tienen que basarse en esquemas de acción y en un acervo de informaciones, que permitan determinar el clima socio - afectivo del contexto escolar en el que ha participado quien ha decidido dejar de acudir a su centro escolar; y, por el otro, que las administraciones públicas sean capaces de planificar unos sistemas educativos preparados para contener los riesgos de la equidad y de una escuela igualitaria en todos sus niveles.

A la postre, la clave radica en localizar y proporcionar ayudas sistémicas a quienes no encuentran un motivos para concurrir a la escuela, prefiriendo ausentarse periódicamente de ellas o en el peor de los casos llegar al **Abandono Educativo Temprano -AET** -,como se ha analizado ampliamente en el apartado correspondiente de este Informe. No es una petición utópica ni una exigencia transpuesta y/o exagerada, es más bien una exploración de la existencia humana “justa” y adecuada, puesto que, cuando alguien se aparta de las aulas hay tanto de *alter* en su alejamiento físico respecto de la escuela como de *no-ego* en quien, sea desde la instancia social que sea, no establece mecanismos para evitar que el absentismo sea una fuente de desigualdades sociales y se conforma con aceptar impasiblemente estos índices de absentismo escolar, con los que algunas sociedades cuentan actualmente.

En el Informe se da mucha importancia al proceso migratorio y a la desigualdad y sus consecuencias en el sistema educativo español, mediante un proceso compartico con algunos países de la U.E. y no comunitarios, recalando la importancia y los beneficios que proporcionaría la lucha contra la desigualdad.

## **6. Reseña bibliográfica recomendada.**

- Fuentes bibliográficas: publico.es 15/03/2016 y Europa Press de 10/03/2016.
- Informe del Ministerio del Interior 2016.
- Baby gang, arrestati 2 minori per 11 rapine De Corato: “Bene ha fatto Comune a investire 34 milioni di euro per cintura sicurezza con commissariati e stazioni carabinieri nelle periferie” (2 de marzo de 2011). Milano. Recuperado de

<http://www.comune.milano.it/dseserver/WebCity/comunicati.nsf/WEBALL/CD501A5AB5B27CD2C125784700525B64?opendocument>

- Bugli, V. y Conte, M. (2010). Giovani latinos e gruppi di strada nella metropoli milanese. En Queirolo Palmas, Atlantico latino. Gang giovanili e culture transnazionali. Roma: Carocci.
- Buscando Respeto: learning from immigrant youth gang-members. (8 de mayo de 2013). United Nations University. Recuperado de <http://gcm.unu.edu/events/archive/other-events/buscando-respeto-learning-from-immigrant-youth-gang-members.html>
- Cifuentes impulsa la aplicación de la Ley de Extranjería a 34 cabecillas de bandas latinas. (25 de febrero de 2015). Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Recuperado de [http://www.seap.minhap.gob.es/es/ministerio/delegaciones\\_gobierno/delegaciones/madrid/actualidad/notas\\_de\\_prensa/notas/2015/02/2015\\_02\\_25.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/ministerio/delegaciones_gobierno/delegaciones/madrid/actualidad/notas_de_prensa/notas/2015/02/2015_02_25.html)
- Desterrados. (6 de marzo de 2015). LaSexta.com Recuperado de [http://www.lasexta.com/programas/equipo-investigacion/noticias/puede-acabar-bandas-armadas-espana\\_2015030400152.html](http://www.lasexta.com/programas/equipo-investigacion/noticias/puede-acabar-bandas-armadas-espana_2015030400152.html)
- Droga: guerra alle pandillas, 60 arrestati. (19 de marzo de 2013). Polizia di Stato. Recuperado de <http://www.poliziadistato.it/articolo/pdf/28667/>
- Encarcelados. (7 de noviembre de 2013). LaSexta.com Recuperado de [http://www.lasexta.com/programas/encarcelados/avances/jalis-serna-viaja-pais-que-decadas-sufrido-violencia-maras\\_2013110600806.html](http://www.lasexta.com/programas/encarcelados/avances/jalis-serna-viaja-pais-que-decadas-sufrido-violencia-maras_2013110600806.html)
- Echagüe, J. V. y Herrero, B. (11 de agosto de 2013). El Gobierno alerta de un aumento de las maras en España. La Razón. Recuperado de <http://www.larazon.es/sociedad/el-gobierno-alerta-de-un-aumento-de-las-maras-DC3271445#.Ttt153KUvAlLyJ0>
- Espona, C. (22 de septiembre de 2010). La policía ha informado del aumento de bandas latinoamericanas en toda España. RTVE. Recuperado de <http://www.rtve.es/alacarta/videos/programa/policia-informado-del-aumento-bandas-latinoamericanas-toda-espana/884056/>
- Etcharren, L. (12 de julio de 2010). Maras en Cataluña. Laura Etcharren. Recuperado de <http://soclauraetcharren.blogspot.com.es/2010/07/maras-en-cataluna.html>
- Herrero Blanco, S. (2012). Pandillas en Cataluña: El abordaje desde la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra. Policía y Seguridad Pública, 2. Recuperado de [http://www.ansp.gob.sv/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=2:publicaciones&download=125:2012.p&Itemid=115&ei=8sJKUdekFIW1hAf9i4GABQ&usg=AFQjCNEXgHjxko9zQhZQJM4FV\\_8V-JDEtPQ&bvm=bv.44158598,d.ZG4&cad=rja](http://www.ansp.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=2:publicaciones&download=125:2012.p&Itemid=115&ei=8sJKUdekFIW1hAf9i4GABQ&usg=AFQjCNEXgHjxko9zQhZQJM4FV_8V-JDEtPQ&bvm=bv.44158598,d.ZG4&cad=rja)
- Idescat. (2011). Población residente en el extranjero. Instituto de Estadística de Cataluña. Recuperado de <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=969&lang=es&t=2009&x=12&y=4>

- Idescat. (2015a). Movimiento natural. Instituto de Estadística de Cataluña. Recuperado de <http://www.idescat.cat/es/poblacio/mnp/>
- Idescat. (2015b). Población extranjera. Instituto de Estadística de Cataluña. Recuperado de <http://www.idescat.cat/poblacioestrangeira/?lang=es>
- La Guardia Civil detiene a los 35 principales integrantes de la Mara Salvatrucha (MS-13). (25 de marzo de 2014). Guardia Civil. Recuperado de <http://www.guardiacivil.es/va/prensa/noticias/4837.html>
- Las bandas juveniles a debate. (4 de octubre de 2005). RTVE. Recuperado de [http://www.rtve.es/\\_FRONT\\_SALA\\_PRENSA/?go=eacaa4148f48af89730076a6669d-f2169fcb5b71e1aa29da7430766a31d4f3bba2fda9a42cfb69a123fca9c847cc9427](http://www.rtve.es/_FRONT_SALA_PRENSA/?go=eacaa4148f48af89730076a6669d-f2169fcb5b71e1aa29da7430766a31d4f3bba2fda9a42cfb69a123fca9c847cc9427)
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (2000). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Recuperado de <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>
- Memorias de la Fiscalía General del Estado. (Varios años). Fiscalía General del Estado. Recuperado de [https://www.fiscal.es/fiscal/publico/iudadano/documentos/memorias\\_fiscalia\\_general\\_estado](https://www.fiscal.es/fiscal/publico/iudadano/documentos/memorias_fiscalia_general_estado)
- Milano: 25 arrestati per guerra tra gang di sudamericani. (7 de febrero de 2012) Polizia di Stato. Recuperado de <http://www.poliziadistato.it/articolo/pdf/25161/>
- Pardo, G. (13 de enero de 2004). La Mara Salvatrucha. Nuevo instrumento del hampa en la zona centroamericana. Red Voltaire. Recuperado de <http://www.voltairenet.org/article120605.html>
- Placer, D. (15 de septiembre de 2010). La banda Mara 13 organiza colectas para comprar armas en L'Hospitalet. El Periodico. Recuperado de <http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/20100915/banda-mara-organiza-colectas-para-comprar-armas-lhospitalet/479447.shtml>
- Pozo Martínez, A.; Gallego Meseguer, P. A.; Vicente Castro, F.; Pérez Ruiz, M. L. (2013). Spain - National Analysis. En Brutto, S. y Misesso, A. (Eds.) Interaction of different subjects towards a strategic common answer concerning juvenile gangs. Verona. Recuperado de [http://youthgangs.eijo.org/sites/default/files/itaca\\_final\\_report-.pdf](http://youthgangs.eijo.org/sites/default/files/itaca_final_report-.pdf).
- AJA, Eliseo y MOYA, David (coord.). *Els menors immigrants desemparats*. Barcelona: Ed. Fundació Pi i Sunyer, 2003.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia. *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España*. Madrid: Ed. Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Documentos del Observatorio. No. 8, 2006.
- ARRIVILLAGA QUINTERO, Marcela y SALAZAR TORRES, Isabel Cristina. "Creencias relacionadas con el estilo de vida de jóvenes latinoamericanos". *Psicología conductual*. Vol. 12. No. 1 (2005). P. 19-36.

- BUENO, J. y BELDA, J. *Familias inmigrantes en la escuela. Discursos de los agentes educativos.* Valencia: Ed. Universitat de València, 2005.
- ERESTA PLASÍN, M<sup>a</sup> Jesús y DELPINO GOICOCHEA, María Antonieta. *La inserción de los adolescentes Latinoamericanos en España: algunas claves.* Madrid: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Observatorio de la Infancia. No. 4, 2007.
- FEIXA, Carles (dir.). *Jóvenes latinos y cultura urbana.* Barcelona: Ajuntament de Barcelona – CIIMU (informe 2005).
- MARTÍNEZ PARDO, V. *Detención e internamiento de extranjeros.* Navarra: Ed. Aranzadi, 2006.
- MARTÍNEZ VENTURA, Jaime. “Una aproximación al fenómeno político criminal que representan las “maras” (Respuestas actuales a la violencia de las pandillas en la República de El Salvador. Logros, dificultades y desafíos)”. *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal.* Vol. 10. No.18-19 (2005).
- PARELLA RUBIO, Sònia. “Estratègies dels comerços ètnics a Barcelona, Espanya”. *Política i Cultura.* No. 23 (2005). P. 257-275.
- PIEGARI, Carlos. “Proyecto de contención para jóvenes Latinoamericanos en Catalunya. Hace falta algo más que aulas de acogida”. *Migraciones.* No. 20 (2006).
- PORTILLO, Nelson. “Estudios sobre pandillas juveniles en El Salvador y Centroamérica: una revisión de su dimensión participativa”. *Apuntes de Psicología.* Vol. 21. No. 3 (2003).
- REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma. *El internamiento de extranjeros.* Valencia: Ed.Tirant lo Blanch, 2006.
- SACRISTÁN ROMERO, Francisco. “Políticas laborales en España para los inmigrantes latinoamericanos”. *Cuadernos de Trabajo Social.* No.19 (2006).
- SANTAMARINA, Cristina. *Consumo y ocio de los inmigrantes latinoamericanos en España. Un acercamiento desde la perspectiva cualitativa.* Madrid: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. No. 4, 2005.
- SANTAMARINA, Cristina. *Consumo y ocio de los inmigrantes latinoamericanos en España. Un acercamiento desde la perspectiva cualitativa.* Madrid: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. No. 4, 2005.
- UNICEF-Defensor del Pueblo. *La escolarización del alumnado de origen inmigrante en España: análisis descriptivo y estudio empírico,* 2003 [en línea]: <http://www.defensordelpueblo.es/documentacion/informesmonograficos/Escolarizacion.zip>

- ZARZA GONZÁLEZ, María José y SOBRINO PRADOS, María Isabel. "Estrés de adaptación sociocultural en inmigrantes latinoamericanos residentes en Estados Unidos vs. España: Una revisión bibliográfica". *Anales de Psicología*. Vol. 23. No. 1 (2007).
- Grado en Traducción e Interpretación Trabajo de Fin de Grado El aprendizaje de español en las Aulas de Enlace de la Comunidad de Madrid. Autora: Lucía La Casta Donday .Directora: Prof. Sabina Nocilla Madrid, junio de 2017. UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES.
- Instrucciones de la Viceconsejería de Educación de la Comunidad de Madrid por las que se regulan la escolarización y las aulas de enlace para el alumnado procedente de sistemas educativos extranjeros, de 28 de julio 2008.
- Los dilemas de la atención educativa a los alumnos inmigrantes recién llegados. Estudio comparativo de los modelos andaluz (ATAL) y madrileño (Aulas de Enlace). *Cristina Goenechea Permisán - Universidad de Cádiz, José Antonio García Fernández-Universidad Complutense, Rafael Ángel Jiménez Gámez-* Universidad de Cádiz. Profesorado-Revista de currículum y formación del profesorado. Vol.15, nº3, diciembre 2011.
- Boyano, M.; Estefanía, J.L. García Sánchez, H. y Homedes, M. (2004). Aulas de enlace: orientaciones metodológicas y para la evaluación. Madrid: Consejería de Educación. Comunidad de Madrid.
- Carrasco, S. (2003). La escolarización de los hijos e hijas de inmigrantes y de minorías étnico-culturales. Revista de Educación, 330, 99-136.
- CIDE-MEC (2005). La atención al alumnado inmigrante en el sistema educativo en España Madrid: Autores.
- Ministerio de Educación (s.f.). Datos y Cifras de la Educación 2009/2010. Disponible en: [http://www.educacion.gob.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2009/datos\\_cifras200.pdf?documentId=0901e72b8007c981](http://www.educacion.gob.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2009/datos_cifras200.pdf?documentId=0901e72b8007c981) (Recuperado 19-4-2011).
- De Benito, E. (2011): El Consejo de Europa critica las “aulas gueto” españolas. Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Consejo/Europa/critica/aulas/gueto/espanolas/elp\\_eupusoc/20110208elpepusoc\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Consejo/Europa/critica/aulas/gueto/espanolas/elp_eupusoc/20110208elpepusoc_4/Tes) (Recuperado 19-4-11).
- Jiménez Gámez, R.A. (coord.) (2008). *Estudio de la atención educativa prestada al alumnado inmigrante en las ATAL de Cádiz*. Disponible en: <http://www.uca.es/grupos-inv/HUM230/docsdel-grupo/Publicaciones/publicaciones/> (Recuperado 23-4-2011).
- Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado. **VOL. 15, Nº 3 (Diciembre 2011). LOS DILEMAS DE LA ATENCIÓN EDUCATIVA A LOS ALUMNOS INMIGRANTES RECIÉN LLEGADOS. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS MODELOS ANDALUZ (ATAL) Y MADRILEÑO (AULAS DE ENLACE)**. *Cristina Goenechea Permisán-Universidad de Cadiz, José Antonio García Fernández-Universidad Complutense y Rafael Ángel Jiménez Gámez-Universidad de Cadiz*.

- REVISTA DE ESTUDIOS DE JUVENTUD. Nº 115, de marzo de 2017. Jóvenes: bullying y ciberbullying. Coordinadores: Benjamin Ballesteros y Leticia Mata, Fundacion ANAR (Ayuda a Niños y Adolescentes en Riesgo).
- Fundación ANAR y Fundación Mutua Madrileña, abril 2017 “II Estudio sobre Acoso Escolar y Ciberbullying” <https://www.anar.org/wp-content/uploads/2017/04/INFORME-IIESTUDIO-CIBERBULLYING.pdf>.
  - Fundación Save The Children, febrero 2016 “Yo a eso no juego, Bullying y Ciberbullying en la Infancia”.  
[https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/yo\\_a\\_eso\\_no\\_juego.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/yo_a_eso_no_juego.pdf).
  - Olweus. D. (1998) “conductas de acoso y amenaza entre escolares”. Madrid: Morata.
  - Fundación ANAR y Fundación Mutua Madrileña, septiembre 2016 “I Informe sobre Ciberbullying según los afectados”. [https://www.anar.org/wp-content/uploads/2017/03/INFORMEI-ESTUDIO-BULLYING.pdftechbiz/it/magazine/16-03/ff\\_free?currentPage=all](https://www.anar.org/wp-content/uploads/2017/03/INFORMEI-ESTUDIO-BULLYING.pdftechbiz/it/magazine/16-03/ff_free?currentPage=all).
  - Fundación ANAR y Fundación Mutua Madrileña, abril 2017 “II Estudio sobre Acoso Escolar y Ciberbullying” <https://www.anar.org/wp-content/uploads/2017/04/INFORME-IIESTUDIO-CIBERBULLYING.pdf>.
  - II Congreso sobre Desigualdad Social, Económica y Educativa en el Siglo XXI. Noviembre 2017. El absentismo escolar como fuente de desigualdades sociales. Marc Pallarès Piquer. Universidad Jaume I de Castellón y Universidad Internacional de La Rioja.
  - ‘Los principios de un sistema educativo que no deje a nadie atrás’, dirigida por Aina Tarabini y Xavier Bonal, del Grupo de Investigación en Globalización, Educación y Políticas Sociales, de la Universidad Autónoma de Barcelona. Save The Children España. Septiembre 2016.
  - Iluminando el Futuro. INVERTIR EN EDUCACIÓN ES Luchar CONTRA LA POBREZA INFANTIL. Coordinadora: Ana Sastre Campo. Autores: Violeta Assiego, Thomas Ubrich. Save The Children España. Marzo 2015.

**MONOGRAFÍA  
COMISIÓN DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN, INTERCULTURALIDAD,  
CONVIVENCIA Y COHESIÓN SOCIAL. 2017.**

**INDICE:**

**1.-Necesidad de caminar hacia la armonización de las políticas de integración de los estados de la UE, creando las bases de una política europea de integración.**

**2. -Marco general de las políticas estatales de integración social de las personas migrantes en España.**

    2.1.- Radiografía de las políticas estatales de integración, en el contexto de crisis y post-crisis socioeconómica.

        2.1.2.- Evolución de las políticas públicas en materia de integración social de las personas inmigrantes en España.

        2.1.3.- Vinculación de las políticas de integración con el desarrollo territorial y los procesos de cohesión social.

    2.2.- Estrategias de coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas estatales de integración de las personas inmigrantes.

    2.3.- Marco competencial europeo, estatal, autonómico y local en la planificación e implementación de las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas.

**3.- Estrategias de integración en el ámbito autonómico.**

    3.1.- Panorama actual de los planes autonómicos de integración social de las personas inmigrantes.

    3.2.- Modelos de gestión, coordinación y evaluación de los planes autonómicos de integración de las personas inmigrantes.

**4.- El papel de las administraciones locales en la integración de las personas inmigrantes.**

    4.1. El estado actual de los planes locales de integración de las personas inmigrantes y refugiadas.

        4.2. El estado de la convivencia intercultural a nivel local.

        4.3. El rol de la administración local en el desarrollo de las políticas públicas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas. Marco de colaboración con las organizaciones del tercer sector de acción social, las CCAA y la Administración General del Estado.

            4.3.1 El papel de administraciones locales en los procesos de acogida e inclusión de personas refugiadas y/o solicitantes de protección internacional.

**5.- El rol de las entidades del tercer sector de acción social en la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de integración de las personas inmigrantes.**

**5.1.- Modelos y prácticas de participación de las entidades del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos vinculados con las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas en España.**

**6.- Políticas y prácticas recogidas en los planes estatales y autonómicos de integración que apuestan por el impulso de los procesos de desarrollo socio-comunitario que promuevan la convivencia intercultural, la mejora de las relaciones sociales, vecinales y laborales, el respeto a la diferencia y la gestión de la diversidad.**

6.1.-El desarrollo comunitario. Aclarando conceptos básicos.

6.2.-Interculturalidad y gestión de la diversidad desde la perspectiva comunitaria. Aclarando conceptos.

6.3.-Identificación de algunos ejemplos positivos de desarrollo Comunitario Intercultural.

**7.- Evolución de los factores de discriminación por origen racial o étnico en el actual contexto socioeconómico e identificación de los recursos para su abordaje.**

**8.- Propuestas.**

**9. Bibliografía.**

## **1. NECESIDAD DE CAMINAR HACIA LA ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LOS ESTADOS DE LA UE, CREANDO LAS BASES DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INTEGRACIÓN.**

El artículo 79.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que corresponde con el art. 63 TCE establece en materia de integración de migrantes que:

“4. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.”

Lo que deja las competencias en materia de integración de las personas inmigrantes en el plano nacional, sin perjuicio del papel de apoyo y fomento de la Unión Europea a los estados en esta materia.

Anteriormente, en el marco del denominado Programa Tampere, allá por el año 1.999, los entonces 15 Estados Miembros iniciaban los primeros pasos hacia una política migratoria común, sin incidir en su planteamiento de manera directa en la integración. Siendo El “Programa Común para la Integración”<sup>48</sup>, aprobado por la Comisión de las Comunidades Europeas en 2.005 el primer documento estratégico establecido con este fin en la Unión Europea proponiendo orientaciones para las políticas de integración de los Estados Miembros a título indicativo, siendo los Estados los que deben establecer las prioridades y seleccionar las acciones. Este Programa Común nace en desarrollo de los acuerdos del Consejo de Justicia e Interior de noviembre de 2.004 en que se adoptaron los Principios Básicos Comunes destinados a fundamentar un marco europeo coherente en materia de integración de los nacionales de terceros países.

El programa común fija como primer principio que “"La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.", el cual es matizado a través de los siguientes principios del documento:

- La integración implica el respeto de los valores básicos de la UE.
- El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes.
- El conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración.

En ese marco se crea el Fondo Europeo para la Integración con una dotación de 825 millones de euros para el periodo 2.007 a 2.013, a la vez que se articula el Foro Europeo para la Integración y la página Web Europea sobre

---

<sup>48</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=en>

En 2.010 a raíz de la celebración de la **IV Conferencia Ministerial Europea sobre Integración celebrada en Zaragoza** se establecen los indicadores para la evaluación de los resultados de las políticas europeas de integración, integración, haciendo en su declaración final una apuesta clara por la gestión positiva de la diversidad, la interculturalidad, la convivencia y la cohesión social, indicando el papel capital que las administraciones locales tienen en el impulso de estas políticas.

En Julio de 2.011 la Comisión pone en marcha la Agenda para la integración de los Nacionales de terceros países, que vuelve a incidir en la integración como una responsabilidad compartida volviendo a destacar el papel de las actuaciones a nivel local e introduciendo el papel de los países de origen.

Con el Reglamento 516/2014 de 16 de abril de 2.014 se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, que viene a integrar los anteriores Fondos de Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios (Fondos SOLID), conformados por el Fondo para los refugiados, el Fondo Europeo para la integración de los nacionales de terceros países, Fondo Europeo para el retorno y el Fondo Europeo para la gestión de las fronteras exteriores. El Reglamento del Fondo de Asilo, Migraciones e Integración (FAMI) dedica el Capítulo III a La integración de los nacionales de terceros países y migración legal, destinado el 28% de su dotación presupuestaria total a las políticas de integración.

En mayo de 2015, la Comisión adopta Una agenda Europea de Migración. Esta comunicación aborda una serie de medidas en materia de política migratoria europea desde el prisma de la gestión de los flujos y la permanencia en los estados miembros, lo que obviamente tiene efectos directos e indirectos en la integración.

El 7 de Julio de 2.016 la Comisión adopta el Plan de Acción para la integración de los nacionales de terceros países<sup>49</sup>, en el cual describe las medidas que la propia Unión Europea va a llevar a cabo en esta materia, en las que incluye desde actuaciones pre salida en los países de origen, educación a través de plataformas on line (p.e. Erasmus + soporte lingüístico on-line), empleo con apoyo, un reconocimiento más ágil de los títulos académicos y de capacidades de los recién llegados, acceso a servicios básicos como la vivienda o la salud, o Inclusión social, entre otras.

En 2.017 la Agencia para los Derechos Fundamentales de la UE, publicó el informe denominado *Promoviendo la participación de migrantes y sus descendientes*, en cuyas conclusiones aun reconociendo los esfuerzos de la Unión Europea en materia de integración, considera que los diversos instrumentos en materia legal, política o de financiación solo se han puesto en práctica de manera parcial, encontrando escasas referencias al primero de los principios rectores “el camino bidireccional” en las políticas nacionales de integración. No se trata solamente de que la sociedad de acogida espere el cumplimiento de sus normas o valores sino que debe ofrecer oportunidades reales para participar en la sociedad en la que han decidido vivir, haciéndolos sentir parte de la sociedad en vez de meros invitados cuya presencia es tolerada. El informe incide, de igual manera en que se debe prestar mayor atención en las políticas de integración destinadas a jóvenes migrantes así como en los jóvenes descendientes de migrantes o segunda generación (Segregación escolar y riesgos de marginalización).

---

<sup>49</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0377&from=EN>

Desde el Foro para la integración de las personas inmigrantes suscribimos muchas de estas recomendaciones y ampliamos otras a ser tenidas en consideración por el Estado Español en la configuración de su política de integración de las personas migrantes y refugiadas, que incorporamos en las conclusiones y propuestas de este informe.

## **2. MARCO GENERAL DE LAS POLÍTICAS ESTATALES DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN ESPAÑA.**

### **2.1.- Radiografía de las políticas estatales de integración, en el contexto de crisis y postcrisis socioeconómica.**

La crisis económica y política que ha sufrido Europa, ha adquirido en España características muy singulares en relación a la migración. Desde el año 2000, España incorporó con bastante éxito a más de tres millones de personas extranjeras al mercado laboral. En el actual momento, se viene constatando una mejoría de algunos indicadores sociales y económicos, que afectan al desempleo, la carencia material severa o al nivel medio de renta.

Sin embargo, desde hace tiempo los informes emitidos entre otros actores por Cáritas /FOESSA y EAPN España, nos vienen poniendo sobre la mesa cuestiones que no son achacables tanto al momento coyuntural, como a determinados perfiles de nuestro modelo socio económico. Algunas de estas cuestiones relacionadas con la realidad de vulnerabilidad y de exclusión social quedan patentes en las dos últimas encuestas del INE, por lo que debemos seguir estando alerta, sin olvidar que continúa siendo muy necesario, tal vez más que nunca, apostar por políticas y medidas orientadas hacia la integración, la convivencia, la inclusión, la cohesión social, la igualdad de oportunidades y de trato y la gestión positiva de la diversidad.

En primer lugar porque aún son muchas las personas en el conjunto de nuestra sociedad que siguen en una situación de dificultad considerable, si comparamos los datos de la anualidad 2008, inicio de la crisis, con los del 2017, observamos que a pesar de la mejoría en los indicadores de desempleo o pobreza, estos siguen siendo muy elevados y alejados aún de los indicadores del 2008, dejando a amplios sectores de nuestra sociedad en una situación de vulnerabilidad, sin percibir los efectos de la recuperación y entre esos colectivos, se encuentran las personas migrantes y refugiadas.

**Tabla comparativa Encuesta de Población Activa 2008-2017 (INE)**

Encuesta de Población Activa (INE)	2008	2017
Tasa de paro	9,6%	18,75%
Tasa de paro de larga duración	11,6%	14,4%
Tasa de paro de muy larga duración	11,1%	39,9%
Tasa de paro de menores de 25 años	21,1%	41,6%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Elaboración propia a partir de datos de Cáritas/ FOESSA 2017.

**Tabla comparativa Encuesta de Condiciones Vida 2008-2017 (INE).**

<b>Encuesta de Condiciones de VIDA (INE)</b>	<b>2008</b>	<b>2016</b>
Dificultad o mucha dificultad para llegar a fin de mes	31,9%	35,0%
No tienen capacidad de afrontar gastos imprevistos	29,9%	38,1%
Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses	7,17%	8,4%
Umbral de pobreza relativa para 1 adulto (euros/año)	8.379	8.209
Tasa de pobreza relativa	19,8%	22,3%
Tasa AROPE	23,8%	27,9%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Cáritas/ FOESSA 2017.

En segundo lugar porque el indicador relativo de pobreza utilizado por la Unión Europea (y en nuestro caso, medidos en la Encuesta de Condiciones de Vida del INE) pone de manifiesto cuestiones relevantes:

Ritmo lento de reducción de la pobreza. Todos los datos apuntan a que las familias con rentas más bajas están viviendo situaciones de carencia y pobreza que no les permiten esperar a la necesaria redistribución del incremento del PIB.

- Políticas insuficientes para proteger a determinados grupos (menores, familias, inmigrantes, refugiados, etc.)

**Tabla comparativa Encuesta de Condiciones Vida 2008-2017 (INE)**

	Tasa de riesgo de pobreza (renta del año anterior a la entrevista)								
	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Total	22,3	22,1	22,2	20,4	20,8	20,6	20,7	20,4	19,8
Menores de 16 años	28,9	28,8	30,1	26,7	26,9	27,2	28,8	28,9	26,8

Fuente: elaboración propia de los datos de Cáritas/ FOESSA 2017 y EAPN 2017.

Todos estos indicadores nos están poniendo de relieve aspectos a tomar en consideración en una realidad país en la que se mezclan diferentes elementos de pobreza, vulnerabilidad, discriminación, racismo y xenofobia. Así, los estudios económicos apuntan a que los inmigrantes siguen estando en una clara situación de desventaja tomando en consideración la renta media y la desigualdad (CARABAÑA y SALIDO, 2017).

En 2016 las familias de origen extracomunitario contaban con una renta media de 9.296 euros, lo cual, representa una diferencia de un 44% menos en comparación con las familias cuyos integrantes son de nacionalidad española, que se situaba en los 16.579 euros (INE, 2017). Dato que pone de manifiesto que la nacionalidad es un indicador a tener en consideración, cuando analizamos el porcentaje de personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza, que en 2016 para los españoles era del 18,8%, y del 40,3% para los extranjeros de la Unión Europea (UE) y del 52,1% para personas fuera de la UE (INE, 2017).

Así, no cabe duda de que uno de los mayores retos a los que se enfrenta nuestro país es cómo gestionar la sociedad multicultural en un contexto de postcrisis socioeconómica. Este entramado de relaciones que plantea la población inmigrante representa «uno de los mayores desafíos que enfrenta España en el siglo XXI» (FERNÁNDEZ, LATORRE y MEDINA, 2008, p.298), poniendo de manifiesto la importancia de las políticas públicas de integración, convivencia y ciudadanía en el actual contexto. Unas políticas que deben apostar por impulsar los escenarios de relación entre la población autóctona y la migrante.

En nuestro país, los estudios afirman que la realidad económica de las personas inmigrantes es inferior a la de las autóctonas en el conjunto prácticamente de todos los elementos (CARABAÑA y SALIDO, 2017, p.235). En este sentido, las investigaciones llevadas a cabo sobre inserción laboral de las personas inmigrantes han puesto de manifiesto mayores tasas de desempleo, y también una concentración laboral en sectores de actividad con especiales condiciones de precariedad (alta temporalidad, subcontratación, contratación a tiempo parcial no deseado, largas jornadas de trabajo, condiciones de penosidad no reconocida, entre otros). Los estudios apuntan a que las personas inmigrantes tienen una situación laboral más difícil, no tanto por sus “características personales”, sino por “su condición de inmigrantes” (ibid.).

Finalmente, indicar el enorme influjo que las naturalizaciones están teniendo en nuestro país, que la convierten no sólo en una “herramienta facilitadora de movilidad”, sino en un aspecto que de cara a la integración social debemos sopesar detenidamente dado el “intenso proceso de naturalizaciones que han tenido lugar en España”(más de un millón lo que sitúa a nuestro país en el tercer lugar de la UE) (ARANGO, 2017, p.18).

### **2.1.2.- Evolución de las políticas públicas en materia de integración social de las personas inmigrantes en España.**

En nuestro país, son muchos los informes que urgen la puesta en marcha de actuaciones tendentes a fortalecer la cohesión social, en Europa, y en España. En concreto, el balance de la actividad normativa en el último período (2016-2017) es considerado por numerosos autores como “limitado” (MONTILLA, 2017, p.107). De tal forma, que la iniciativa normativa que ha existido durante este período en aspectos relacionados con la integración, o la convivencia intercultural, prácticamente ha sido inexistente. Así, el “marco normativo de la inmigración en España está absolutamente estancado, tanto si atendemos al ordenamiento en general del Estado, como si lo hacemos a los ordenamientos autonómicos” (MONTILLA, 2017, p.108). De tal forma, que pareciera que la inmigración ha dejado de ser una preocupación legislativa, tanto para el Gobierno, como para los partidos políticos de la oposición, a nivel estatal y autonómico, así como para otros actores sociales, como el tejido empresarial, habiendo perdido centralidad también en la agenda social y mediática. Lo que a la vista de la realidad socioeconómica, a la vez que al incremento de los escenarios de hostilidad frente a los diferentes que vivimos en Europa y también en España, se configura como un grave error que es necesario revertir.

Así, parece que la actividad de la oposición casi ha quedado relegada a dos interposiciones realizadas al Gobierno en el Congreso, una sobre la política de asilo (nº 173/000009, de 20 de diciembre 2016), y otra sobre los compromisos de reubicación y reasentamiento de personas refugiadas adquiridos por España (nº 173/000046, de 10 de octubre 2017) (Ibíd.). Esta inactividad legislativa en materia de inmigración contrasta con la acción más intensa desarrollada por parte de los tribunales que han avalado la exclusión sanitaria de las personas extranjeras en situación administrativa irregular, pero también han criticado las comúnmente conocidas como “devoluciones en caliente o las expulsiones sin valorar la reagrupación familiar” (Ibíd.).

En este sentido, esta inacción legislativa en materia de inmigración, y más específicamente en el ámbito de la integración o de la convivencia intercultural, no ha sido exclusiva del Estado sino que también ha comprendido a las Comunidades Autónomas (CCAA). Esta casi desaparición de la agenda política, social y mediática, de las políticas de integración afecta, por tanto, de forma compartida a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas. En este sentido, un dato que explica bien a las claras esta situación es el estado en que se encuentran los planes estatal o autonómicos, conocidos como de integración, convivencia o ciudadanía que más adelante analizamos en este informe. De tal forma, que el Estado no tiene vigente ningún plan de inmigración y convivencia intercultural en estos momentos, ni tampoco de inclusión social. Los dos anteriores son:

- Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016.
- Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014. Plan que no ha sido evaluado hasta el momento.

### **2.1.3.- Vinculación de las políticas de integración con el desarrollo territorial y los procesos de cohesión social.**

Los procesos de integración entendidos como bidireccionales y dinámicos afectan, no solo a la población inmigrante o refugiada, sino al conjunto de la sociedad, al igual que sucede con los procesos de cohesión social. Desde esta perspectiva las políticas de integración de las personas inmigrantes, se vinculan necesariamente con los procesos de cohesión social y territorial, con la convivencia intercultural y la inclusión social. Una sociedad que no apuesta por la integración de las personas inmigrantes y refugiadas, no puede ser considerada como una sociedad cohesionada, ni puede avanzar adecuadamente en procesos de desarrollo comunitario, manteniendo a parte de su población en escenarios de mera coexistencia o contando con actitudes de hostilidad frente a ellos.

Una sociedad o comunidad cohesionada es aquella donde las diferentes personas que lo habitan, con diferencia de su origen cultural o étnico, están vinculadas con el territorio, contando con un sentido de pertenencia al mismo y manteniendo relaciones entre sus miembros en clave de igualdad, respeto mutuo y no discriminación. Es una sociedad en donde predominan los intereses generales y comunitarios, frente a los individuales y particulares. Una sociedad en donde se potencia y se valora la diversidad como una riqueza colectiva desde las instituciones y desde los diferentes actores sociales presentes en el territorio, potenciando las relaciones entre las entidades y las personas, como estrategia para propiciar la convivencia y el desarrollo territorial. Una sociedad en donde no se evita el conflicto, evitando la relación, sino que se gestiona, desde el respeto mutuo y desde el establecimiento de normas que implican al conjunto de la población. Es por tanto, una sociedad que apuesta por los procesos de integración intercultural de las personas inmigrantes y refugiadas.

La cohesión social y territorial, el desarrollo económico y social de un territorio no es factible en contextos de desigualdad, de exclusión social y en donde se margina o segregan a una parte de su población, dificultando los procesos de integración.

Es por ello la preocupación que suscita al Foro la insuficiencia actual de planes estratégicos de integración a nivel estatal, autonómico y local, que pone en riesgo la cohesión social y el desarrollo socioeconómico en nuestro país. Es necesario, recordar a nuestras administraciones públicas y así lo hacemos desde el Foro para la integración social de los inmigrantes en el marco del presente informe, que no pueden ni deben estar ajenas a la actual realidad en la que nos jugamos como sociedad, la convivencia y la cohesión social.

Se necesitan acciones y programas orientados específicamente hacia la “convivencia intercultural” que tomen en cuenta no sólo a las personas extranjeras, sino también al conjunto de la sociedad. Por ello, deberían implementarse acciones que posibiliten procesos de integración social que tengan en consideración el territorio. No debemos olvidar que el eje sobre el que se vertebra la integración pasa por el barrio, así, tenemos que realizar acciones nuevas, sumadas a las ya tradicionales orientadas hacia el trabajo, la familia, el urbanismo, la salud comunitaria, la vivienda o la escuela.

Así, nuestras ciudades seguirán reconfigurando con mayor intensidad sus barrios y espacios públicos de forma paralela al arraigo de la inmigración en la sociedad. Este encuentro que ya se viene produciendo entre población inmigrante y autóctona no está exento de complejidad, pero está siendo clave para el futuro inmediato de nuestras relaciones, para la configuración de nuestras ciudades y para nuestro modelo de desarrollo. Esto supone que deberemos seguir abordando, planificando y priorizando políticas y prácticas orientadas a la

convivencia intercultural en los barrios, y que serán determinantes las actuaciones de la Administración Pública en lo económico, social, cultural y político (BARCIELA, 2017, p. 385).

## **2.2.- Estrategias de coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas estatales de integración de las personas inmigrantes.**

La herramienta principal que marca la estrategia estatal para la integración de las personas inmigrantes es el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014<sup>50</sup>, que sustituye al anterior PEI 2007-2010<sup>51</sup> pero que no ha tenido versión posterior al año 2014. El Plan lleva una necesidad implícita de coordinación teniendo en cuenta que uno de los objetivos es el de reforzar tanto los instrumentos y políticas de integración, como los servicios públicos y de participación, para garantizar el acceso de toda la ciudadanía en condiciones de igualdad. Además, cabe destacar que el PEI ha servido de referencia inspiradora y de encuadre a la hora de configurar planes autonómicos y municipales y establece como una de las principales recomendaciones: “profundizar en el marco de cooperación, participación y corresponsabilidad del conjunto de las administraciones, las organizaciones sociales de apoyo a los inmigrantes, las asociaciones de inmigrantes, las organizaciones sindicales y empresariales y el mundo académico”. Por lo que la coordinación aquí se hace fundamental.

El propio PEI establecía un mecanismo de seguimiento y evaluación e incorporaba los resultados del Informe de Evaluación Final del PEI 2007-2010 en el capítulo primero del PEI 2011-2014 como paso previo al diseño y formulación de este segundo PEI. Este último incorpora un Sistema de Indicadores<sup>52</sup> en el que se distinguen los Indicadores Generales de Integración y los Indicadores Específicos de Ejecución del Plan a través de indicadores de partida, progreso, resultado e impacto. Las evaluaciones llevadas a cabo de los PEI I y II consisten en una evaluación intermedia tras el cierre del ejercicio 2012 y una evaluación global del Plan en su conjunto (que incluye una evaluación externa) tras el cierre del ejercicio 2014.

El hecho de no existir versión del PEI III, tampoco ha generado la publicación de la evaluación final del PEI II, por lo que existe en España un lapso de más de tres años tanto en la Estrategia estatal para la integración de personas inmigrantes como en la Evaluación de la misma, con el impacto negativo que esta ausencia ha tenido en los planes autonómicos y locales.

Una de las herramientas que existen con el objetivo de conseguir una mayor calidad y eficacia de las políticas públicas en materia de integración de la población inmigrante es el Foro para la Integración Social de los inmigrantes<sup>53</sup> formado por cuatro Comisiones (Educación y Sensibilización, Empleo y Formación, Políticas de Integración y Participación y Comisión Jurídica, Unión Europea y Asuntos Internacionales) y que ha tenido una doble intervención en el proceso de elaboración del PEI: aportaciones al borrador del Plan y emisión de informe con carácter preceptivo sobre los proyectos de la Administración General del Estado que afecten a la

<sup>50</sup> [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas\\_Integracion/Plan\\_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf)

<sup>51</sup> [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas\\_Integracion/Plan\\_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf)

<sup>52</sup> Sistema de indicadores que se basa en la denominada “Declaración de Zaragoza” (véase: <https://previa.uclm.es/bits/archivos/declaracionzaragoza.pdf>) en la que se aprobaron un conjunto de indicadores consensuados a nivel europeo, para el seguimiento y control de los resultados de las políticas de integración basados en factores de especialización económica y estructura ocupacional de cada región, modulación e implementación de las políticas públicas vinculadas al bienestar social y la diversidad en la composición de la población inmigrante en cuanto a capital humano, proyecto migratorio, etc. con el objeto de explicar las diferencias entre los procesos de integración de los distintos países europeos.

<sup>53</sup> <http://www.foroinmigracion.es/>

integración social de los inmigrantes, así como sobre los planes y programas de ámbito estatal relacionados con dicha materia.

Por otro lado, cabe destacar el Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España 2013-2016<sup>54</sup> que se establece tras tres años de ausencia de Planes coincidentes con los peores años de la crisis (el anterior Plan es de los años 2008-2010) en el que se analizan las actuaciones específicas de atención de los grupos más vulnerables, donde están las personas inmigrantes y personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional cuenta con un mecanismo de seguimiento por parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, del cumplimiento de las medidas del Plan y de sistematizar y analizar la aplicación de los Indicadores europeos: Índice AROPE y sus componentes<sup>55</sup>. Del seguimiento y evaluación del Plan se da cuenta a los órganos: Comisión Interministerial del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, la Comisión de Directores Generales de Servicios Sociales e Inclusión Social y el Consejo Estatal de ONG de Acción Social.

Uno de los instrumentos de seguimiento de la política pública es el Observatorio permanente de la inmigración<sup>56</sup> cuya finalidad es actuar como sistema de análisis e intercambio de la información relacionada con los movimientos migratorios al servicio de las entidades responsables de gestionar las políticas públicas en dichas materias. Se organiza a través de una red de observatorios regionales y lleva a cabo publicaciones y estadísticas a nivel estatal que son claves para el seguimiento de las políticas públicas en materia de integración. Los años de crisis han supuesto un periodo de menor actividad por parte del Observatorio y la última publicación que han llevado a cabo<sup>57</sup> propone precisamente un modelo de medición del proceso de integración de los extranjeros en la sociedad española a escala nacional y regional y analizar la evolución y comparación de los procesos de integración a través del sistema de indicadores aplicado en tres momentos clave: 2007 (final de la etapa de crecimiento económico), 2011 (crisis económica) y 2015 (comienzo de la recuperación).

Por último, cabe mencionar la herramienta a nivel europeo Migrant Integration Policy Index 2015<sup>58</sup> que se basa en un índice que mide las políticas de integración de los inmigrantes, es decir, lo que los gobiernos hacen para permitir y fomentar que las personas inmigrantes participen en la sociedad del país de acogida. El índice se basa en 167 indicadores que miden una amplia variedad de aspectos de la integración económica y social.

---

54

[https://www.mssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial\\_2013\\_2016.pdf](https://www.mssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf)

55

[http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INESeccion\\_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalle&param3=1259924822888](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalle&param3=1259924822888)

56 <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/>

57 “La integración de los inmigrantes en España: fases, patrones, y dinámicas regionales durante el periodo 2007-2015” Observatorio Permanente de la Inmigración. MEYSS.

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/publicacion\\_31.html](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/publicacion_31.html)

58 <http://www.mipex.eu/spain>

### **2.3.- Marco competencial europeo, estatal, autonómico y local en la planificación e implementación de las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas.**

La competencia de la Unión Europea en materia migratoria no afecta a la competencia de los Estados miembros en materia de integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en ellos. Como informamos en el inicio de este informe, la integración no figura entre los objetivos de la política común de inmigración asociada a una competencia legislativa (si una competencia de apoyo y coordinación) y tampoco es competencia la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia de integración<sup>59</sup>.

El PECI II incluye un capítulo sobre Políticas Europeas de inmigración y asilo<sup>60</sup> que hace un recorrido por el histórico que ha marcado la política europea en esta materia, desde Tampere en 1999 hasta las últimas Directivas Europeas que afectan a cuestiones de integración de las personas.

Aludiendo al marco jurídico y competencial vigente, cabe destacar que el Tratado de Lisboa en 2007<sup>61</sup> atribuyó a las instituciones europeas un papel activo en integración de las personas inmigrantes; pero sin reconocimiento de competencias específicas y, por tanto sin construcción de una política común de integración. Esta responsabilidad se ha asumido a través de tres vías principalmente:

- El establecimiento de un marco jurídico común sobre no discriminación. En este sentido se aprobaron: la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (aplicable en ámbitos del empleo, la formación, la protección social, la educación y el suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda). La Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación para luchar contra la discriminación en el empleo por razones de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. Y, la Decisión 2000/750/CE, de 27 de noviembre, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006) para actividades contra la discriminación por razones de raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual.
- A través de Comunicaciones y otros actos normativos de la Comisión que tratan de incidir sobre las políticas de integración estatales y regionales y que van diseñando un marco común para la integración.
- Dotación de instrumentos específicos de financiación, así como de coordinación a un doble nivel, entre los Estados miembros, y éstos con la UE<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE\\_NT\(2011\)453178\\_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_ES.pdf)

<sup>60</sup> Pág. 83 del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014.

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas\\_Integracion/Plan\\_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf)

<sup>61</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=ES>

<sup>62</sup> Ejemplos: acciones financiadas por el Fondo Social Europeo FSE, Iniciativa Comunitaria Equal, Fondo Europeo para los Refugiados-FER hasta 2013 y el Fondo de Asilo Migración e Integración (FAMI) para el periodo 2014-2020, así como al Programa INTI para la puesta en marcha de proyectos pilotos en el ámbito de la integración.

Posteriormente, los países de la UE acordaron desarrollar una estrategia común de inmigración donde uno de los objetivos era mejorar las medidas de integración para los inmigrantes y sus familias. Esto se plasma en el Programa de Estocolmo<sup>63</sup>, hoja de ruta para desarrollar la política de inmigración de la UE entre 2009 y 2014. Fruto de una petición aquí incluida a la Comisión Europea para mejorar la coordinación y las herramientas y estructuras para el intercambio de conocimientos en materia de integración; el 20 de julio de 2011 la Comisión adoptó la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países<sup>64</sup>, necesaria para mejorar la cooperación entre los gobiernos nacionales (responsables de definir sus políticas de integración), las autoridades regionales y/o locales y los actores no estatales, encargados de llevar a la práctica las medidas de integración sobre el terreno. Esto se concretó en herramientas para la integración para apoyar las políticas y prácticas de los Estados miembros, así como indicadores europeos comunes para supervisar los resultados de las políticas de integración. No obstante, el Programa de Estocolmo, que estableció las metas de la UE en materia de libertad, seguridad y justicia durante el periodo 2010-2014, concluyó sin un proyecto sucesor o un plan de acción para 2015-2019.

En el caso concreto de herramientas de integración para personas solicitantes de asilo y refugiadas, cabe destacar el Fondo de Asilo Migración e Integración (FAMI) para el periodo 2014-2020<sup>65</sup>, que establece acciones que atiendan a las necesidades de integración de los nacionales de terceros países a través de la implantación de estrategias de integración en los países miembro.

Bajando al nivel español, la Constitución Española establece la distribución de competencias en materia de inmigración e integración. En su artículo 149.1.2<sup>a</sup> se establece la competencia exclusiva del Estado sobre las materias de “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. Sin embargo, las políticas de integración (políticas en materia de empleo, educación, vivienda, sanidad, asuntos sociales, etc.) son las Comunidades Autónomas las que tienen asumidas numerosas competencias a través de sus propios Estatutos de Autonomía y su desarrollo normativo, y de las transferencias competenciales realizadas (esto implica la existencia de Planes de integración propios y de Foros Autonómicos para la integración), distribución competencial plasmada en la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>66</sup>.

En España la coordinación intergubernamental en materia migratoria estaba articulada mediante dos instrumentos: el Consejo Superior de Política Migratoria (con representación del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Municipios), que pretende garantizar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como espacio de debate y participación ciudadana. Sin embargo, la gestión de la inmigración está totalmente determinado por el mapa competencial autonómico que fragmenta aún más

---

<sup>63</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>

<sup>64</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-911\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-911_es.htm)

<sup>65</sup> [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos\\_comunitarios/fami/integracion/index.html](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos_comunitarios/fami/integracion/index.html)

<sup>66</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, y la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de 2003 (BOE nº 10, de 12 de enero de 2000; corrección de errores en BOE nº. 20, de 24 de enero. BOE nº. 307 de 23 de diciembre de 2000; corrección de errores en BOE nº. 47, de 23 de febrero de 2001. BOE nº 234, de 30 de septiembre de 2003. BOE nº 279, de 21 de noviembre de 2003).

las políticas de inmigración, dado que la mayor parte de las CCAA han adoptado planes de integración de inmigrantes, los municipios han diseñado planes locales de integración en un momento en que la dotación presupuestaria limitada ha evidenciado la necesidad de la gobernanza en los distintos niveles en España y la urgencia de reforzar los mecanismos de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones públicas.

### **3.-ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO.**

#### **3.1.- Panorama actual de los planes autonómicos de integración social de las personas inmigrantes.**

Con fecha de 19 de enero de 2016 el Pleno del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes aprobó el Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España. 2015. En uno de sus apartados se analizaban las Políticas de Integración, Planes de Integración, Convivencia y Cohesión Social en España (págs. 120 y ss.) de acuerdo a la información proporcionada por cada Comunidad Autónoma.

En 2018, en el marco del proceso de elaboración del **Informe Anual correspondiente al año 2017, la comisión de políticas de integración ha considerado prioritario**, adecuado y necesario el hacer un seguimiento actualizado del desarrollo de los planes estatales, autonómicos y locales de integración de las personas inmigrantes y de gestión de la diversidad cultural, una vez trascurridos dos anualidades desde la realización de este informe y más en el actual contexto, en el que apostar por la convivencia intercultural se vislumbra como fundamental en la agenda política y social.

El objetivo es poder obtener una visión general y actualizada de los planes y políticas de integración de la población extranjera en España, poniendo la mirada en las estrategias de coordinación, evaluación y seguimiento, así como la progresión de las dotaciones presupuestarias con las que se afrontan.

A estos efectos, a propuesta de la comisión de políticas de integración, desde la Secretaría del Foro se ha procedido a remitir un cuestionario, cuyo modelo acompañamos como anexo al informe, al cual han respondido 11 Comunidades Autónomas (Baleares, Cataluña, Madrid, Asturias, Aragón, Comunidad Valenciana, Euskadi, Navarra, la Rioja, Extremadura y Región de Murcia).

La Comisión considera que hubiera sido necesario contar con los apoyos de recursos humanos externos necesarios para poder hacer una completa explotación de los datos obtenidos, tanto por las CCAA, como por los ayuntamientos, pudiendo hacer un análisis comparativo con los recogidos hace dos anualidades. En base al trabajo de la propia comisión, procedemos a facilitar algunos datos relevantes de los mismos y algunas constataciones.

- Han sido muchas las CCAA que han elaborado en algún momento un plan vinculado con la inmigración u orientado hacia la integración<sup>67</sup> (ver LOPÉZ, 2007 y BENLLOCH 2011). Sin embargo, muchos de ellos han visto cómo se agotaba su período de vigencia y aplicación, sin que haya existido renovación en muchos casos o habiendo contado con periodos temporales amplios sin la existencia de un plan.
- La mayor parte de los planes desarrollados no han contado con una evaluación externa del impacto positivo que han producido estas planificaciones estratégicas.

---

<sup>67</sup> Para ver toda esta relación de planes ver los siguientes trabajos: López Sala, A.M. (2007) y Benlloch, P. (2011)

- Los planes cuentan con un déficits en la definición de indicadores que permitan una evaluación del impacto social que han producido estos planes.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PLANES DE INTEGRACIÓN APROBADOS EN EL PERÍODO 2000/2015	CENTROS DIRECTIVOS AUTONÓMICOS COMPETENTES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN.	SITUACIÓN DE LOS PLANES AUTONÓMICOS DE INTEGRACIÓN EN 2017
ANDALUCÍA	I PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 2001-2004. II PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 2006/2009. III PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 2014/2016.	Dirección General de Políticas Migratorias.	Cuenta con un proyecto de Decreto para la aprobación de su IV Plan. Con la aprobación del IV Plan Integral de la Inmigración en Andalucía 2018-2022: "Ciudadanía Migrada", se pretende disponer del instrumento de planificación y coordinación de todas las políticas de la Administración de la Junta de Andalucía encaminadas a conseguir la plena integración social, económica, laboral y cultural de la población migrada residente en Andalucía.
Asturias	No existía plan específico; se enmarcan estas políticas en los programas de apoyo a colectivos específicos.	Consejería de Servicios y Derechos Sociales. Dirección General de Servicios Sociales de Proximidad.	Las políticas de integración de la población inmigrante están, actualmente, incluidas en el Plan Autonómico de Inclusión Social (PAIS) 2015/2017. Sigue sin existir un plan sectorial de carácter específico, aunque se desarrollan actuaciones específicas:  Programas de refuerzo escolar, atención a la diversidad y convivencia en la comunidad escolar. Programas específicos de atención a población gitana rumana Subvención a entidades que trabajan en barrios donde se concentra población muy diversa. Financiación desde la C.A de 37 plazas de alojamiento para inmigrantes (adultos/familias) en situación vulnerable. El ayuntamiento de Gijón dispone de 8 plazas más.( Cruz Roja y ACCEM) Plazas específicas para MENAS. Financiación a entidades que trabajan con víctimas de trata en diversos programas (atención en la calle, centro de día y plazas de alojamiento): Amaranta, Apramp, Médicos del mundo.
Aragón	PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN 2004-2007. PLAN INTEGRAL PARA LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL 2008-2011. III PLAN DE INCLUSIÓN Y CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN ARAGÓN 2014-2016	Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales. Dirección Gral. de Igualdad y Familias. Servicio de Igualdad e Integración Social.	Finalizada la vigencia del III Plan de Inclusión y Convivencia Intercultural de Aragón 2014-2016, se comenzó en 2017 la elaboración de un Plan Integral para la Gestión de la Diversidad Cultural 2018-2021. Mientras se tramita y aprueba se han mantenido vigentes una parte significativa del as medida del III PLAN; se fomenta la realización de:  Programas para la acogida de las personas inmigrantes que posibiliten su integración sociolaboral: aprendizaje del idioma, programas de acompañamiento, asesoramiento, información y formación pre-laboral. Programas de acogida y orientación sociolaboral a temporeros en el marco de la gestión de las campañas agrícolas, facilitando su integración mediante el empleo. Programas de mediación intercultural en la escuela, de generar procesos de conocimiento y acogida en los

			<p>centros escolares entre mismos alumnos, de empoderamiento de jóvenes de origen extranjeros para liderar asociaciones juveniles, así como programas que se realizan por las entidades locales para realizar estudios que diagnostique la convivencia, determinadas medidas de sus planes de convivencia, creación de espacios de relaciones interculturales, proyectos de orientación sociolaboral e inserción laboral desde los servicios sociales</p> <p>Programas de mediación intercultural, interpretación y formación a profesionales, organizaciones sociales y empresariales en materia de gestión de la diversidad.</p> <p>Proyectos que garanticen la igualdad de trato y no discriminación, especialmente de origen racial o étnico. Comprenderán actuaciones de prevención e intervención en situaciones de discriminación, con actuaciones de formación, denuncia y asistencia a víctimas.</p>
Islas Baleares	<p>I PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA INMIGRACIÓN 2001-2004.</p> <p>II PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS INMIGRANTES 2005-2007.</p> <p>En 2014 se aprueba el “Programa de acogida e integración social de la población inmigrada”.</p>	Conselleria de Benestar Social.	<p>Esta Comunidad Autónoma no cuenta con un plan de integración en vigor, habiendo optado por desarrollar una serie de programas y actuaciones enmarcadas en el denominado entre las cuales se pueden citar las siguientes:</p> <p>Oficinas de Información para las personas inmigradas (OFIM) en Mallorca, Menorca i Eivissa.</p> <p>Financiación de programas y proyectos desarrollados por entidades locales en el ámbito municipal (prevención de riesgo social, interculturalidad, acceso a servicios públicos, convivencia, prevención de la discriminación...).</p> <p>Renta Social Garantizada (RESOGA) que no incluye requisitos de acceso relacionados con la nacionalidad.</p> <p>Garantía de asistencia sanitaria universal.</p> <p>Programas de mediadores interculturales en el ámbito sanitario.</p> <p>Medidas diversas en el ámbito educativo: acogida lingüística, atención a la diversidad,...</p> <p>Todas estas medidas implican un refuerzo de los servicios generales para poder afrontar el incremento de la demanda y/o la presión asistencial que implica la cobertura de la población inmigrada.</p>
Canarias	<p>PLAN CANARIO PARA LA INMIGRACIÓN 2002-2004.</p> <p>PLAN CANARIO PARA LA INMIGRACIÓN 2006-2008</p>	CONSEJERÍA DE EMPLEO, POLÍTICAS SOCIALES Y VIVIENDA. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS SOCIALES E INMIGRACIÓN	NO SE DISPONDE DE INFORMACIÓN, AL NO HABER RESPONDIDO EL CUESTIONARIO.
Cantabria	PLAN DE INTERCULTURALIDAD 2005.	CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE	NO SE DISPONDE DE INFORMACIÓN AL NO HABER RESPONDIDO AL CUESTIONARIO.
Castilla y León.	<p>PLAN INTEGRAL DE INMIGRACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN 2005-2009.</p> <p>III PLAN ESTRATÉGICO DE INMIGRACIÓN Y CONVIVENCIA INTERCULTURAL PARA EL PERÍODO 2014-2017.</p> <p>EN 2013 SE APRUEBA LA LEY 3/2013, DE 28 DE MAYO, DE</p>	El IV Plan se coordina desde la Consejería de Presidencia.	Se ha elaborado el IV PLAN ESTRATÉGICO DE COHESIÓN SOCIAL CON LAS PERSONAS INMIGRANTES Y LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN CASTILLA Y LEÓN, para el periodo 2018/2021.

	INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LA SOCIEDAD DE CASTILLA Y LEÓN. EN 2016 APRUEBA EL DECRETO 17/2016, DE 23 DE JUNIO, POR EL QUE SE CREA LA RED DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS INMIGRANTES DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN.		. <a href="https://www.jcyl.es/junta/cp/IV_PLAN_INMIGRACION.pdf">https://www.jcyl.es/junta/cp/IV_PLAN_INMIGRACION.pdf</a>
Castilla y la Mancha.	II PLAN REGIONAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE CASTILLA-LA MANCHA 2002-2005. PLAN REGIONAL PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DE INMIGRANTES EN CASTILLA-LA MANCHA 2006. PLAN DE ACCION 2009 PARA LA ACOGIDA, LA INTEGRACIÓN Y EL REFUERRZO EDUCATIVO DE LOS INMIGRANTES.	La DG de Acción Social y Cooperación tiene entre sus funciones la de la <i>Promoción de acciones inclusivas en materia de migraciones considerando la diversidad cultural en los procesos de integración e incorporación social, así como de las personas refugiadas.</i>	NO SE DISPONDE DE INFORMACIÓN AL NO HABER RESPONDIDO AL CUESTIONARIO.
Cataluña.	I PLA INTERDEPARTAMENTAL D'IMMIGRACIÓ 1993-2000. II PLA INTERDEPARTAMENTAL D'INMIGRACIÓ 2001-2004. III PLA DE CIUDADANÍA I IMMIGRACIÓ 2005- 2008. IV PLAN DE CIUDADANIA E INMIGRACION 2009-2012 DE CATALUÑA.	Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania  Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.	En Catalunya las políticas de integración de población inmigrante se articulan a través del <b>Pla de Ciutadania i de les Migracions 2017-2020; plan</b> que presenta con objetivo general la construcción de una sociedad más inclusiva. Está estructurado en 44 programas y 435 actuaciones específicas.  Pone el foco en la movilidad social de todos con independencia de su origen y especialmente en la generación de los hijos e hijas de la inmigración para construir de manera positiva el sentido de pertenencia a la sociedad catalana, el sentido de responsabilidad cívica y la plena ciudadanía.  <u>Plan de Ciudadanía y Migraciones 2017-2020.</u>
Comunidad Valenciana.	I PLAN DIRECTOR DE CIUDADANÍA 2008- 2011. II PLAN DE INTEGRACIÓN Y CONVIVENCIA 2014-2017.	DIRECCIÓN GENERAL DE INCLUSIÓN SOCIAL , DEPENDIENTE DE CONSELLERIA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS	En la Comunidad de Valencia las políticas de integración de población inmigrante se articulan a través del <b>Plan Director de Integración y Convivencia 2014-17 y prorrogado hasta 2018.</b>
Extremadura.	I PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL DE EXTREMADURA 2005-2007.  II PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE EXTREMADURA 2008-2011.	DIRECCIÓN GRAL. DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PRESTACIONES. (ACTUALMENTE DIRECCIÓN GRAL. DE POLÍTICAS SOCIALES E INFANCIA Y FAMILIA)	Actualmente no hay ningún plan vigente; según información proporcionada por la propia comunidad autónoma se desarrollan las siguientes actuaciones:  Escuela de Formación en Mediación Social y Lingüística en el ámbito del empleo. Jornadas de Interculturalidad y género. Talleres de educación en igualdad y derechos de las mujeres. Espacios para la convivencia. Encuentro de "Juntiñas de Mujer" Jornadas " Si a la tolerancia No discriminación Racial. Convivamos".

			Talleres de educación en igualdad y derechos de las mujeres. Observatorio contra el racismo y la xenofobia
Galicia.	PLAN GALEGO DE CIUDADANÍA, CONVIVENCIA E INTEGRACIÓN, 2008-2011	SECRETARÍA XERAL DE EMIGRACIÓN	NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN AL NO HABER RESPONDIDO AL CUESTIONARIO.
Madrid.	I PLAN REGIONAL PARA LA INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2001-2003. II PLAN REGIONAL PARA LA INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2005-2008. III PLAN DE INTEGRACIÓN 2009-2012 DE LA COMUNIDAD DE MADRID.	CONSEJERÍA DE POLÍTICAS SOCIALES Y FAMILIA.  ACTUALMENTE D.G. SERVICIOS SOCIALES E INTEGRACIÓN SOCIAL	No ha contado con un Plan específico para la integración de inmigrantes entre las anualidades 2013 y 2016. Vigente en la actualidad <b>PLAN DE INTEGRACIÓN 2017-2021</b> . Presenta como objetivo general fomentar las medidas de acogida y la integración cívica de inmigrantes.  Entre sus principales medidas se encuentra el reforzamiento de la coordinación de las redes de servicios públicos, la optimización de los recursos disponibles. El impulso del conocimiento de la realidad de una inmigración asentada. El fomento de la participación activa de la población inmigrante. La promoción de programas específicos de apoyo a la mujer inmigrante. El fortalecimiento de las políticas de formación laboral.  Finalmente, indicar que se plantea una medida tendente al “freno de la radicalización”; que podría establecer una relación entre inmigración y terrorismo que alimentaría percepciones negativas existentes
Murcia.	I PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES EN LA REGIÓN DE MURCIA 2002-2004. II PLAN DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LA REGIÓN DE MURCIA 2006-2009.	DIRECCIÓN GENERAL DE INMIGRACIÓN Y VOLUNTARIADO (actualmente DG DE FAMILIA Y POLÍTICAS SOCIALES)	NO HAY PLAN VIGENTE ACTUALMENTE. Se cuenta con actuaciones enmarcadas en diferentes programas en coordinación con la ONGs que no se integran en un Plan Estratégico plurianual, tales como dispositivos de acogida para personas inmigrantes, pisos y albergues, proyectos educativos, de empleo, entre otros. Todo ello en el marco de subvenciones y/o a través de contratación pública.
Navarra.	PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE 2002-2006. En este periodo se estaba pendiente de aprobación la ESTRATEGIA NAVARRA PARA LA CONVIVENCIA 2015/2017.	DEPARTAMENTO DE DERECHOS SOCIALES	Durante todo el periodo se mantienen las líneas de actuación siguientes:  Servicio de Atención y Asesoramiento en materia de extranjería para personas migrantes en la comunidad foral de Navarra.  Servicio de Mediación Comunitaria Intercultural para la prevención y resolución de conflictos en la Comunidad Foral de Navarra  Subvenciones a programas de acompañamiento social a personas inmigradas en proceso de inclusión social.

País Vasco	<b>I PLAN VASCO DE INMIGRACIÓN 2003-2005.</b> <b>II PLAN VASCO DE INMIGRATION 2007- 2009.</b> <b>III PLAN DE INMIGRACIÓN, CIUDADANÍA Y CONVIVENCIA INTERCULTURAL 2011-2013.</b>	<p>El nuevo Plan depende de la Consejería de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.</p> <p>La gestión sobre las personas refugiadas ha pasado de la Dirección de Política Familiar y Diversidad a Lehendakaritza, concretamente a la Secretaría de Paz y Convivencia.</p>	<p>Entre la anualidad 2014 y 2017 no se ha contado con plan de integración.</p> <p>En estos momentos se está en un proceso de elaboración de un Plan de Actuación en el ámbito de la Diversidad Cultural en la Comunidad Autónoma para el periodo 2018-2020.</p>
La Rioja.	<b>I PLAN INTEGRAL DE INMIGRACIÓN DE LA RIOJA 2004-2007.</b> <b>II PLAN INTEGRAL DE LA INMIGRACIÓN DE LA RIOJA 2009-2012</b>	<b>DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES.</b>	<p>No cuenta con un Plan como tal.</p> <p>Creación del Consejo Sectorial de Inmigración (BOR 12.06.2017,  <a href="http://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletin_visor_Servlet?referencia=5254394-1-PDF-509746">http://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletin_visor_Servlet?referencia=5254394-1-PDF-509746</a> )</p> <p>Este Consejo tiene carácter consultivo y se configurara como un espacio para compartir y abordar políticas inclusivas en beneficio de toda la sociedad y como instrumento para planificar las políticas de integración de los migrantes en La Rioja.</p> <p><b>Política de subvenciones en concurrencia competitiva:</b></p> <p>Financiación de Programas de Trabajo Social Comunitario, Programas de Integración de las segundas generaciones, Programas de interculturalidad y Programas de prevención de violencia de género.</p> <p>Refuerzo del asociacionismo referente a inmigrantes.</p> <p>Seguimiento técnico de programas y de la actividad de las asociaciones en este ámbito. No solo las financiadas de forma específica, sino también del resto con enfoque sinérgico.</p> <p>Apoyo al proyecto Intervención Comunitaria Intercultural (ICI) mediante la contratación de una empresa para la realización de un diagnóstico sobre convivencia intercultural elaborado mediante la metodología de intervención comunitaria intercultural en dos barrios de Logroño. Aunque esta actuación se lleva a cabo en el marco del I Plan Integral de la Población Gitana de La Rioja, se realiza en barrios con un alto índice de población inmigrante.</p>

- Se observa una tendencia a desarrollar actuaciones y programas aislados no integrados en una planificación estratégica con carácter plurianual.
- El modelo mayoritario de gestión de la diversidad por el que optan las comunidades autónomas es el de interculturalismo, al menos a nivel programático. Cuestión diferente es la realidad que observamos, la cual se aproxima más a la coexistencia.
- Las Comunidades autónomas en su mayoría consideran que el estado de la convivencia en sus territorios entre población inmigrante y autóctona es de mera coexistencia.
- Se aprecian déficit de coordinación en las políticas de integración entre los tres niveles de la Administración, estatal, autonómica, provincial y local.

### 3.2.- Modelos de gestión, coordinación y evaluación de los planes autonómicos de integración de las personas inmigrantes.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ESTRATEGIAS DE EVALUACIÓN DE LOS PLANES DESARROLLADOS O EN VIGOR	MARCO DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN DE LOS PLANES AUTONÓMICOS DESARROLLADOS O EN VIGOR.
ANDALUCÍA.	<p>La Junta de Andalucía ha elaborado informe de evaluación del III Plan Integral para la Inmigración de esta Comunidad. La evaluación del III Plan se ha realizado en base a los <b>informes anuales de seguimiento, una evaluación externa del Plan</b>, mediante Encomienda de Gestión a la Escuela Andaluza de Salud Pública, experta en evaluación de políticas públicas, que garantiza la objetividad y la calidad de los resultados, las <b>aportaciones de personas expertas y entidades participantes</b> en el encuentro celebrado en Febrero de 2017, con una participación de unas 200 personas y entidades, y <b>las sesiones de reflexión conjunta</b> del equipo de la Dirección General y el grupo consultor externo.</p> <p>La evaluación <b>ha consistido en la realización de un análisis cualitativo y cuantitativo</b> del cumplimiento de los objetivos del Plan por los 23 Centros Directivos de la Junta de Andalucía implicados, la <b>identificación de los elementos de mejora</b> para la formulación de un IV Plan y <b>perfilar las directrices para el diseño un IV Plan Integral</b>. El informe de evaluación externa del III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía: Horizonte 2016 se ha presentado al Foro de la Inmigración en febrero de 2018 que lo ratificó.</p>	<p>El cuarto Plan de Andalucía propone los siguientes niveles de coordinación y cooperación:</p> <p>A nivel político: la <b>Comisión Intedepartamental</b> en la que participan Directores y Directoras Generales de los 24 Centros Directivos del Plan.</p> <p>A nivel técnico: la <b>Comisión Técnica de Seguimiento</b> del Plan en la que participan los y las responsables técnicos de los Centros Directivos de la Junta de Andalucía.</p> <p>A nivel de participación: el <b>Foro Andaluz de la Inmigración y Foros Provinciales</b>, en los que participan las entidades sociales en materia de inmigración, Administración Local, Agentes Sociales, Administración Pública y otros agentes implicados.</p>
ASTURIAS	Actualmente esta Comunidad autónoma no dispone de un plan específico en materia de integración de población inmigrante. Sin embargo, el Plan Autonómico de Inclusión Social (PAIS) 2015/2017, contempla medidas específicas de atención a este colectivo. Incluye, además un sistema de seguimiento y evaluación.	Comisión técnica de seguimiento del (PAIS). Contactos periódicos con la la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Asturias ( EAPNa), la mesa del Tercer. Sector, y el Consejo Asesor de Bienestar Social
ARAGÓN	Finalizada la vigencia del III Plan de Inclusión y Convivencia Intercultural de Aragón 2014-2016, se comenzó en 2017 la elaboración de un Plan Integral para la Gestión de la Diversidad Cultural 2018-2021. a esta fecha se está trabajando en las medidas aportadas en el proceso de Participación para preparar la sesión de	El marco de coordinación y cooperación se establece a través del centro directivo que es el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales. Dirección General de Igualdad y Familias. Servicio de Igualdad e Integración Social.

	<p>retorno y fijar las medidas que formen parte de dicho Plan.</p> <p>Se ha tenido en cuenta el desarrollo y cumplimiento del anterior Plan, en la elaboración del Informe de diagnóstico y análisis de la situación, previo al Plan, realizado por la Universidad de Zaragoza</p> <p>Al no disponer de un Plan vigente en 2017, se ha continuado las líneas de trabajo del anterior Plan.</p> <p>El nuevo Plan para la Gestión de la Diversidad Cultural en Aragón 2018-2021 contendrá indicadores en cada una de las medidas para el puntual seguimiento de las mismas.</p> <p>El cumplimiento del Plan se revisará periódicamente.</p>	<p>Direcciones Generales del Gobierno de Aragón, de Comarcas y Ayuntamientos y de Entidades Sociales y de Inmigrantes; han participado y forman parte la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, Ayuntamientos de las tres capitales de Aragón, así como representantes de la Administración General del Estado</p> <p>Además del Plan en elaboración, funciona el Foro de la Inmigración en Aragón. Algunos de sus miembros son representantes de distintos Departamentos del Gobierno de Aragón, que también forman parte de las Comisiones Especializadas del Foro. También se promueve la coordinación de actuaciones a través de la Comisión Interdepartamental de la inmigración en Aragón y Subcomisión Técnica.</p> <p>Otros ámbitos de coordinación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupo de Trabajo del Protocolo de coordinación en la acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional en Aragón.</li> <li>- Mesa para el seguimiento de las Campañas Agrícolas, que coordina la Delegación del Gobierno en Aragón.</li> <li>- Reuniones conjuntas con representantes de la Delegación del Gobierno en Aragón y las Oficinas de Extranjería.</li> <li>- TERCER SECTOR</li> <li>- Foro de la Inmigración en Aragón y en el trabajo conjunto que se realiza en las Comisiones especializadas.</li> </ul>
ISLAS BALEARES	No está prevista la evaluación externa; el seguimiento y la evaluación interna se lleva a cabo por parte del Consejo Asesor para la Integración de las Personas Inmigrantes.	De acuerdo con la información facilitada por esta Comunidad Autónoma, la evaluación de los planes y políticas de integración, a la vez que el modelo de coordinación establecido pivota sobre el Consejo Asesor para la Integración de las Personas Inmigrantes de las Illes Balears, el cual es un órgano de naturaleza colegiada y carácter consultivo adscrito a la Consejería competente en materia de integración de personas inmigrantes. Aglutina en su composición a los diferentes departamentos de la administración de la CAIB así como del resto de administraciones (consejos insulares, ayuntamientos, FELIB,...), organizaciones sindicales y empresariales, colegios profesionales y tejido asociativo.
CANARIAS	NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN	NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN
CANTABRIA	NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN	NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN
CASTILLA Y LEÓN.	Se ha procedido a la evaluación del III Plan y el IV Plan contempla indicadores de evaluación y seguimiento de las	El recientemente aprobado IV plan recoge como uno de sus principios rectores el de coordinación y cooperación entre diferentes actores sociales,

	<p>diferentes medidas integradas en cada una de las áreas de intervención, los agentes implicados y la estrategia de evaluación. No se contempla una evaluación externa.</p>	<p>dejando claro que el ámbito de las actuaciones en materia de inmigración, dada su naturaleza, no puede ser asumido por una sola entidad o administración. Indica que resulta imprescindible la actuación coordinada de un conjunto de actores, que participen en las distintas áreas a través de las cuales conseguir la integración.</p> <p>Apuesta por reforzar el papel regulador y coordinador de la administración autonómica, de modo que la colaboración de las iniciativas del resto de entidades se realice en las mejores condiciones de calidad y eficacia.</p> <p>El IV Plan crea un área de coordinación que tiene como objetivo enlazar las distintas estructuras organizativas, tanto públicas como privadas que intervienen de un modo u otro en el ámbito de la inmigración, que deberán estar interconectadas a fin de lograr los objetivos del plan, evitando a su vez duplicidades y consiguiendo de este modo una gestión ágil, eficaz y eficiente.</p> <p>Esta coordinación no se ha de limitar, por lo tanto, al ámbito interno de la administración regional sino que ha de suponer la apertura de espacios de comunicación de los distintos profesionales que trabajan en esta área, compartiendo experiencias, difundiendo conocimientos y poniendo en común problemas y soluciones que afecten o puedan afectar al trabajo de cualquiera de ellos.</p>
CASTILLA Y LA MANCHA.	NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN	NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN
CATALUÑA.	<p>En Catalunya las políticas de integración de población inmigrante se articulan a través del <b>Pla de Ciutadania i de les Migracions 2017-2020</b>, dependiente de la Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania. Se prevén mecanismos de evaluación y seguimiento interno; para este proceso evaluador de carácter interno y desarrollado por el personal de la Secretaría de d'Igualtat, Migracions i Ciutadania se cuenta con la Mesa de Ciudadanía e Inmigración. No se prevé evaluación externa</p>	<p>En la planificación, desarrollo y organización de este Plan intervienen distintos actores sociales. Generalitat de Catalunya, entidades municipalitas, tejido asociativo y ciudadanía, a través de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración, en el marco de la Comisión bilateral paritaria mixta Generalitat-Mundo Local.</p>
COMUNIDAD VALENCIANA.	<p>En la Comunidad de Valencia las políticas de integración de población inmigrante se articulan a través del <b>Plan Director de Integración y Convivencia 2014-17 y prorrogado hasta 2018</b>. No está prevista la realización de actividades de evaluación ni interna, ni externa.</p>	<p>El centro directivo al que vincula el Plan es la Dirección General de Inclusión social , dependiente de Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas En las tareas de planificación, desarrollo y seguimiento de este Plan intervienen diferentes actores sociales: Agencias AMICS, actualmente PANGEAS, ONG, entidades trabajando el área de integración, organizaciones sindicales, Universidades, Colegios Profesionales</p>
EXTREMADURA.	<p>Se ha realizado evaluación interna del II Plan Para la Integración Social de personas inmigrantes en Extremadura 2008-2011.</p>	<p>La organización y desarrollo de las políticas de inmigración se dirigen desde la Dirección Gral. de Políticas Sociales e Infancia y Familia</p>

		<p>Intervienen los diferentes Departamentos de la Administración Autonómica con competencias en las diferentes áreas de intervención del Plan, así como el tejido asociativo del colectivo inmigrante y aquellas entidades que trabajan con dicho colectivo</p> <p>La Comisión de Coordinación, Seguimiento y Evaluación de las Actuaciones de la acogida de las personas solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional, compuesta por miembros de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales, Consejería de Educación y Empleo, Ayuntamiento, Entidades del Tercer Sector y la Delegación del Gobierno.</p>
GALICIA.	NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN.	NO SE DISPONE DE INFORMACIÓN
MADRID.	<p>Se ha realizado la evaluación interna del Plan de Integración 2009-2012 de la Comunidad de Madrid.</p>	<p>Vigente en la actualidad <b>PLAN DE INTEGRACIÓN 2017-2021</b>. El centro directivo al que vincula el Plan es la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.</p> <p>Otros actores sociales que participan son asociaciones de inmigrantes y organizaciones de apoyo al inmigrante, a través del Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid, con representación de diferentes administraciones y entidades de inmigrantes y de apoyo al inmigrante.</p> <p>Observatorio contra el Racismo y la Intolerancia en la Comunidad de Madrid</p>
MURCIA.	<p>II Plan para la Integración Social de las Personas Inmigrantes de la Región de Murcia 2006/2009.</p> <p>Si se ha realizado la evaluación de este plan, aunque la Comunidad Autónoma no aporta información sobre sus resultados; tampoco indica si tienes previsto realizar alguno otro plan.</p>	<p>No hay plan vigente actualmente. La coordinación de las políticas de inmigración depende de la Consejería de Familias e Igualdad de Oportunidades, existiendo un órgano consultivo denominado Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Órgano de consulta y coordinación entre diversos actores sociales que intervienen en las políticas de integración de las personas inmigrantes.</p>
NAVARRA.	<p>En Navarra las políticas autonómicas de integración de las personas inmigrantes se articulan en torno a la <b>Estrategia Navarra para la Convivencia, 2015-2017</b>.</p> <p>La administración autonómica es la responsable preferente de su seguimiento, siempre con la aportación del tejido social a través de los órganos delimitados al respecto. Para cada medida la responsable de su seguimiento es la unidad administrativa asignada, si bien la encargada del seguimiento general de la Estrategia es la Sección de Inclusión Social y Atención a las Minorías perteneciente al Departamento de Derechos Sociales. En esta labor el</p>	<p>El centro directivo responsable es el Departamento de Derechos Sociales. Han participado y están participando otros actores sociales: entidades locales y entidades sociales.</p> <p>Según informa a través del cuestionario, la propia Comunidad Foral, el diálogo, la colaboración y la cooperación entre administraciones son fundamentales para la aplicación de las políticas sociales, esto es, para llevar a buen puerto los fines generales de esta Estrategia. El personal de la Sección de Atención a la Inmigración será quien se encargue de gestionar las distintas reuniones bilaterales con el resto de profesionales de la Administración Local afectados por la gestión y puesta en marcha de las acciones inscritas en este documento. Esta unidad administrativa tendrá como objetivo en este sentido aunar toda la</p>

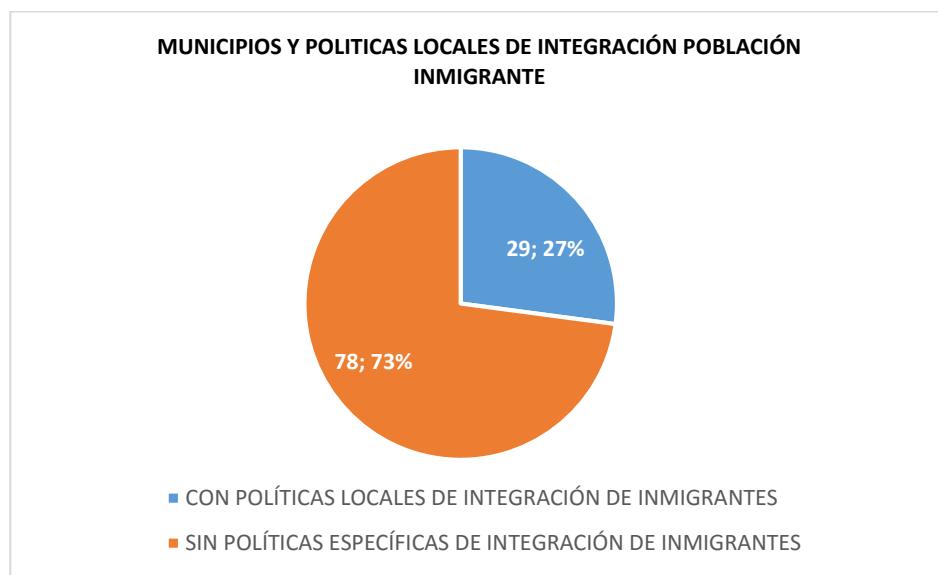
	<p>Observatorio de la Realidad Social debe suponer un eje básico en el conocimiento de la realidad y la recopilación de datos de la ejecución de la mayoría de las acciones diseñadas.</p> <p>La Sección de Inclusión Social y Atención a las Minorías ostenta, con carácter general, las funciones en cuanto al seguimiento efectivo de la Estrategia: a) supervisar la implantación de las acciones; b) establecer la coordinación técnica necesaria con el conjunto de entidades e instituciones que asuman responsabilidades en el desarrollo de las acciones; c) canalizar las propuestas de las asociaciones de inmigrantes y de las entidades de iniciativa social; d) proponer las pertinentes medidas correctoras.</p>	<p>información disponible y convencer a las áreas implicadas de la necesidad de intervenir en este terreno.</p>
PAÍS VASCO	<p>En Euskadi las políticas autonómicas de integración de las personas inmigrantes se articulan en torno a la <b>Estrategia Vasca por la Inmigración, 2014-2016</b>, actualmente se está realizando la evaluación externa de la Estrategia y aún no se dispone de resultados definitivos. A partir de sus resultados se diseña y planifica el nuevo Plan de actuación en materia de convivencia intercultural 2018-2020</p>	<p>El centro directivo responsable es la Dirección de Política Familiar y Diversidad</p> <p>En su diseño y desarrollo han intervenido distintos actores sociales: Asociaciones y entidades del tercer sector, Universidades, Observatorio vasco (IKUSPEGI), Instituciones (Ayuntamientos y Diputaciones), Biltzen (Servicio vasco de Integración y Convivencia Intercultural),...</p> <p>En el nivel autonómico se articula la coordinación a través del Foro de Inmigración de Euskadi / Biltzen / Otros marcos de colaboración</p> <p>En el ámbito autonómico se articula a través del Foro de Inmigración de Euskadi con la Red de técnicas de inmigración municipales y con las entidades del Tercer Sector se trabaja en red con Biltzen y el Servicio de Asesoramiento jurídico</p>
LA RIOJA.	<p>Informe interno de evaluación presupuestaria (realizada entre 2014 y 2015 por el Servicio de Planificación y Acción Social).</p>	<p>En la organización de las políticas de inmigración, además del centro directivo intervienen:</p> <p>Foro para la integración de los inmigrantes en La Rioja (derogado por creación de Consejo Sectorial de Inmigración).</p> <p>Comisión Interinstitucional de Bienestar Social</p> <p>Consejo Riojano de Servicios Sociales.</p> <p>Comisión Interinstitucional de Bienestar Social</p> <p>Comisión Interinstitucional de Bienestar Social Federación de Municipios.</p> <p>D.G. Servicios Sociales establece relaciones de coordinación con la administración estatal.</p>

#### **4.- EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES.**

##### **4.1. El estado actual de los planes locales de integración de las personas inmigrantes y refugiadas.**

Al igual que a las Comunidades Autónomas, contando con la colaboración de la FEMP, vocal del Foro, se remitió desde la Secretaría del Foro a propuesta de la comisión de políticas de integración, un segundo cuestionario a una selección de ayuntamientos, principalmente de más de más de 20.000 habitantes. Se ha recibido respuesta de un total de 107 ayuntamientos que han remitido los cuestionarios cumplimentados; a partir de estas respuestas podemos obtener un panorama general de cuál es la situación actual de las políticas locales de inmigración e integración.

Podemos indicar que actualmente no existen planes provinciales vigentes y que son pocas las ciudades y localidades que cuentan con planes de integración en vigor; según se muestra en el siguiente gráfico solo un 29,27 % de los municipios que han respondido disponen de un plan local de integración de inmigrantes; mayoritariamente son municipios de más de 20.000 habitantes los que han estipulado estas políticas.



Fuente: Elaboración propia de la comisión, a partir de los cuestionarios recibidos.

El porcentaje aumenta de manera significativa cuando se solicita información sobre actuaciones puntuales para la integración de la población migrante o bien, incluidas de manera permanente en la oferta de los servicios sociales municipales; en este caso son un total de 63 municipios (64% del total) los que informan de diferentes actividades que realizan enfocadas a la integración de población inmigrante residente en su municipio. La tipología de actividades es variada y viene definida con distintas denominaciones, según las distintas perspectivas de intervención de las políticas municipales, pero se pueden agrupar en estas categorías:

- Mediación intercultural y educativa.
- Información y asesoramiento jurídico
- Orientación y formación para el acceso al empleo
- Programas de lengua y cultura española.

- Refuerzo educativo y apoyo escolar a menores.
- Apoyo económico para la atención a necesidades básicas
- Convivencia y comunicación intercultural
- Campañas de sensibilización sobre diversidad social y cultural

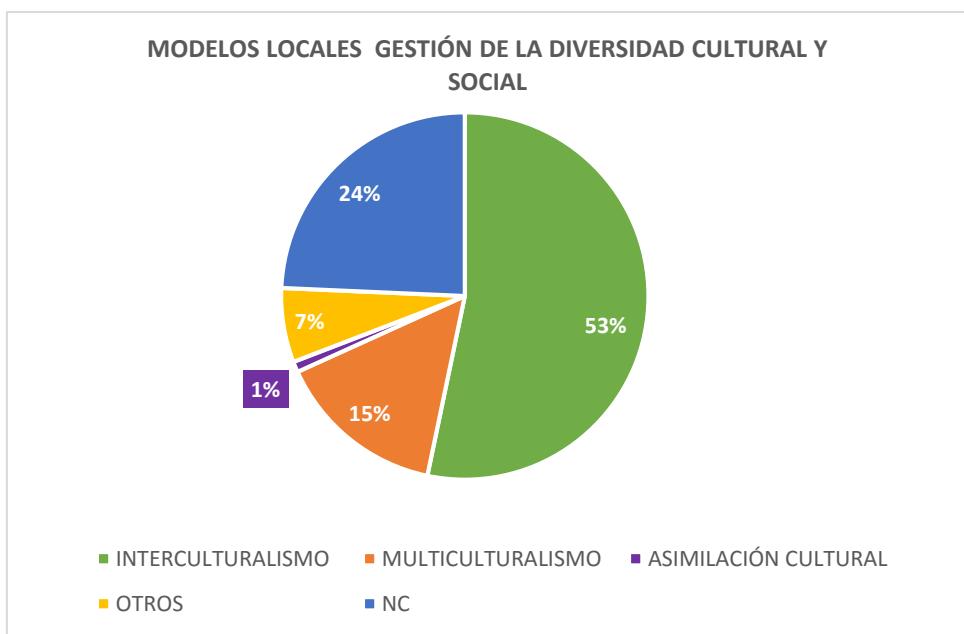
El centro directivo del que dependen estos programas y actuaciones locales para la integración suele estar vinculado a los departamentos municipales que bajo distintas denominaciones, planifican, desarrollan y evalúan las políticas sociales a nivel local. En algunos casos depende, directamente, de la alcaldía.

En lo relativo a la previsión de dispositivos de evaluación y coordinación de las políticas municipales de integración de la población inmigrante, son 31 respuestas afirmativas sobre los 107 Ayuntamientos que responden, al cuestionario, lo que supone un 33 %. Solamente 4 ayuntamientos declaran no contar con ningún dispositivo de evaluación o coordinación; pero cerca de un 75 % no responde a esta pregunta, porcentaje que coincide en buena medida con el porcentaje de municipios que no disponen tampoco de planes de integración específicos para la población inmigrante (78, 73%).

Podemos deducir que, en aquellos municipios, generalmente de más de 20.000 habitantes que disponen de políticas específicas de inclusión social de población inmigrante, tienen previstos dispositivos de coordinación interinstitucional y de evaluación, especialmente interna; en menos ocasiones se prevé la evaluación externa.

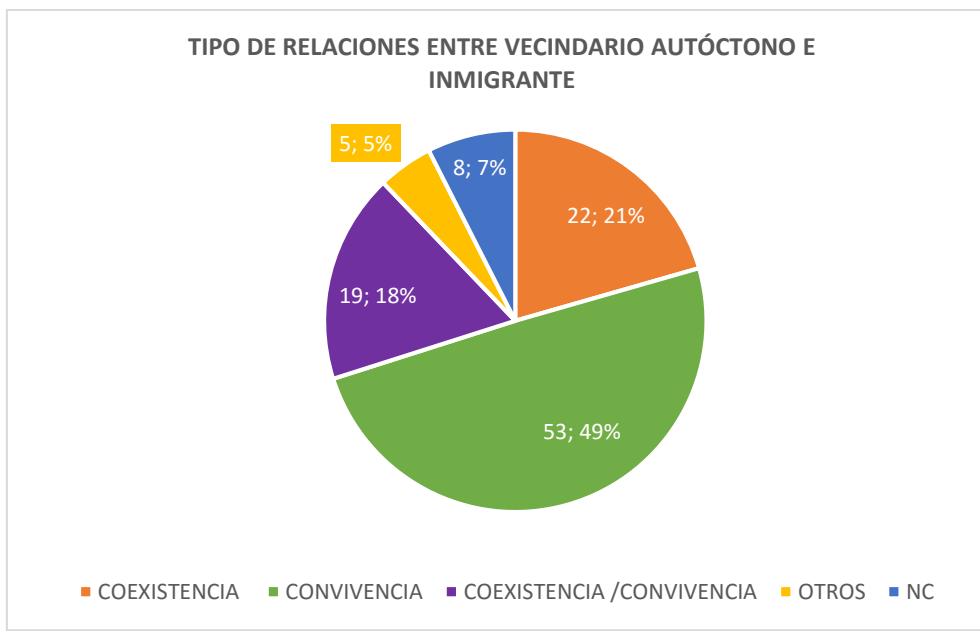


Otra aportación interesante que hacen los municipios es su percepción de cuáles son los modelos de gestión de la diversidad desde los que planifican políticas y actuaciones en sus municipios y cómo son las relaciones entre vecindario autóctono e inmigrante; los resultados de esta cuestión son los siguientes:



Fuente: Elaboración propia de la comisión, a partir de los cuestionarios recibidos

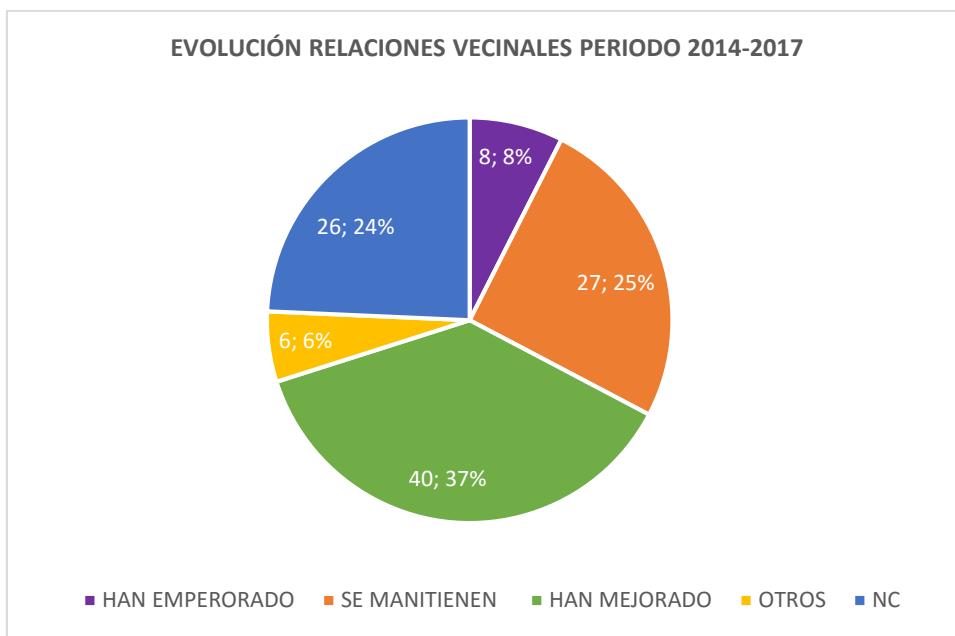
La mayor parte de los municipios que responden a los cuestionarios se identifican con el modelo del **interculturalismo** (53%); solamente un 1% con el de asimilación cultural; un 24 % que viene a coincidir con los municipios de menor número de habitantes, no expresan su opinión y un 15% se identifica con el modelo **micultural**. Los municipios que indican **otros**, sobre todo hacen referencia a una atención normalizada e integrada en el modelo local de gestión de los servicios sociales y en algún caso a que no se precisan políticas de gestión de la diversidad al no existir en su municipio esta necesidad.



Fuente: Elaboración propia de la comisión, a partir de los cuestionarios recibidos

En lo relativo al tipo de relaciones entre vecindario inmigrante y vecindario autóctono, de entre las tres opciones a elegir (hostilidad, convivencia, coexistencia,) la mayoría de los municipios que han respondido el cuestionario del Foro, optan por el tipo CONVIVENCIA; un 22 % optan por la

COEXISTENCIA; nos ha parecido relevante el porcentaje (19,18%) que alcanzan las distintas respuestas que hablan de coexistencia y convivencia mezcladas, por lo que a la hora de tratar los datos la hemos incluido como una nueva opción de respuesta. En estos casos se indican relaciones de “*convivencia distante*”, “*de coexistencia hacia convivencia*”, “*de convivencia y de coexistencia según grupos de edad o espacios urbanos*”, entre otros.



Fuente: Elaboración propia de la comisión, a partir de los cuestionarios recibidos

Entre la anualidad 2014 y 2017, se considera que los niveles de convivencia han mejorado en un 40,73% de los municipios. La opción “han empeorado” la consideran un 8,8 % de los municipios encuestados y se vincula, en algunos casos, este empeoramiento se vincula al periodo de crisis socioeconómica y las consecuencias que ha tenido en lo relativo a recortes en los servicios y prestaciones públicas. El 27%, indica que se mantienen las relaciones que había, sin grandes cambios

**Algunos de los Planes de integración vigentes España 2017 en ciudades de más de 20.000 habitantes.**

AYUNTAMIENTO	DENOMINACIÓN DEL PLAN	PERIODO	CENTRO DIRECTIVO	OBJETIVO GENERAL.
Logroño	II Plan de Convivencia Intercultural	2015/2018	Ayuntamiento de Logroño. Comisión Técnica de Convivencia Intercultural	Desarrollar políticas públicas locales que promuevan la convivencia intercultural como resultado de una gestión eficaz y eficiente de la diversidad existente en la ciudad. Promover el impulso y la creación de iniciativas institucionales, técnicas y ciudadanas que desarrollen respuestas prácticas y actitudes públicas positivas sobre la diversidad, capaces de hacer de ésta un factor para el desarrollo y cohesión de la ciudad.
Jerez	Plan de diversidad y convivencia.	2015/2018	Ayuntamiento de Jerez. Área de Gobierno de Servicios a la Ciudadanía. Delegación de Bienestar Social, Igualdad y Salud. Departamento de Inclusión Social e Inmigración.	Impulsar políticas públicas locales que promuevan la convivencia ciudadana intercultural.  Impulsar un proceso de adecuación de políticas, servicios y actuaciones
Elche	Plan de convivencia intercultural.	2017/2020	Ayuntamiento de Elche. Consejo Municipal de Integración. Concejalía de Bienestar Social. Comisión Técnica Interdepartamenta l.	Lograr la plena integración de las personas inmigrantes en todos los ámbitos de la vida social, cultural, económica, laboral etc., de nuestro entorno.
Villareal	Villareal Integra. Plan de convivencia y ciudadanía	2015/2018	Ayuntamiento de Vila-real. Concejalía de Cooperación, Solidaridad y Cooperación.	Contribuir a favorecer la interculturalidad y la convivencia ciudadana en el municipio, teniendo como ideas clave la cohesión social, la transversalidad y el enfoque de abajo a arriba.
BILBAO	II Plan Municipal de Ciudadanía y Diversidad del Ayuntamiento de Bilbao	2017/2019	AREAS MUNICIPLAES. CONSEJO LOCAL DE INTEGRACIÓN .CONSEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO. ORGANIZACIONES SOCIALES, CIUDADANÍA	El II Plan Municipal de Ciudadanía y Diversidad tiene como objetivo Orientar las políticas públicas, desde la perspectiva intercultural, para fortalecer la cohesión social y el desarrollo urbano en la ciudad. Para ello, el Ayuntamiento pretende iniciar y continuar una serie de iniciativas públicas (políticas, acciones e instrumentos) con el objetivo común de seguir avanzando en la construcción de un Bilbao intercultural, en el que se gestione la diversidad con inteligencia y eficiencia, aprovechando al máximo sus ventajas.
CALLOSA (ALICANTE)	PLAN MUNICIPAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES	2016-2020	AYUNTAMIENTO DE CALLOSA EN' SARRIA OFICINA PANGEA. CENTROS EDUCATIVOS	

MÁLAGA	III PLAN MARCO DE INMIGRACIÓN Y CONVIVENCIA	2016-2019	AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA.ÁREA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INMIGRACIÓN Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO	El objetivo de este III Plan Marco es consolidar una estrategia de trabajo para los próximos cuatro años, basada en las líneas rectoras del Ayuntamiento de Málaga y en los acuerdos adoptados en los diferentes órganos de participación a lo largo de los años anteriores. Igualmente, en las consultas ciudadanas y los resultados de los grupos de trabajo.
SANTA CRUZ DE TENERIFE	PLAN MUNICIPAL CONVIVENCIA INTERCULTURAL	2013-2017	COMISIÓN TÉCNICA DE INMIGRACIÓN Y CONVIVENCIA EN EL CONSEJO MUNICIPAL DE SERVICIOS SOCIALES, DE LA QUE FORMAN PARTE ONG, ASOCIACIONES Y COLECTIVOS.	Los objetivos son: – Facilitar la integración de la población inmigrante del municipio de Santa Cruz de Tenerife. – Mejorar la imagen pública de la inmigración y promocionar los aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad. – Mejorar la gestión de la diversidad en Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, sus empresas públicas y organismos autónomos, así como en el municipio en general.

Hay que reseñar que existen otros ayuntamientos que tienen aprobados o a punto de aprobar Planes de Integración o de Convivencia. Indicamos solo algunos ejemplos:

Ajuntament de Rubí: <https://www.rubi.cat/es/ayuntamiento/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/rubi-se-dota-de-un-plan-de-convivencia-y-acogida-para-el-periodo-2017-2020>

Ayuntamiento de Alcoi:

[https://www.alcoi.org/export/sites/default/es/areas/bienestar\\_social/d\\_concejalia\\_coopera/d\\_escarga/PLAN-LOCAL-DE-INTEGRACION-2017-2019-modificado.pdf](https://www.alcoi.org/export/sites/default/es/areas/bienestar_social/d_concejalia_coopera/d_escarga/PLAN-LOCAL-DE-INTEGRACION-2017-2019-modificado.pdf)

#### **4.2. El estado de la convivencia intercultural a nivel local.**

A la hora de poder hacer una radiografía objetiva o una aproximación al estado de la convivencia intercultural en España o al análisis de la evolución del racismo y la xenofobia en nuestro país y fundamentalmente en el nivel local, en nuestros barrios y ciudades, tenemos que dirigir nuestra mirada hacia los informes del OBERAXE (Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia) perteneciente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración o a la “Encuesta sobre Convivencia Intercultural en el Ámbito Local”, llevada a cabo como parte del Programa Piloto de Intervención Comunitaria Intercultural que la Obra Social “la Caixa” impulsa en 31 territorios locales con la colaboración de entidades sociales así como de las corporaciones municipales y otros actores sociales presentes en el territorio.

Desde esta segunda mirada podemos tener de referencia las encuestas llevadas a cabo en 2010 y la última desarrollada en 2015. La primera con una muestra total de 8.928 personas residentes en veinticinco localidades, ubicadas en nueve comunidades autónomas y veinte municipios de España, comparando los datos entre los territorios de intervención del programa con otros territorios de contraste en donde no se ha desarrollado un programa de intervención por la convivencia. La segunda en 2015 con una muestra total de 12.082 entrevistas, a 9232 personas de nacionalidad española y 2.850 de origen extranjero.

La primera de las encuestas fue realizada por Metroscopia, mientras que la segunda por Sigma2, contando con la colaboración de la dirección científica del proyecto ICI, en la definición de los objetivos y el diseño del cuestionario para el trabajo de campo.

##### **Los objetivos de la encuesta han sido:**

1. Ampliar el **conocimiento demográfico y sociocultural** de la situación, problemática, vida local y relaciones de la población en los territorios de intervención y de control del Proyecto de Intervención Comunitaria.
2. Aportar dicho conocimiento a **los equipos del Proyecto así como al resto de sus actores**: administraciones, entidades colaboradoras, recursos técnicos y ciudadanía.
3. Contribuir al establecimiento del **punto de partida del proyecto**, junto con los Estudios Iniciales sobre el Estado de la Convivencia en los territorios de intervención.
4. Aportar **indicadores de partida e impacto** al sistema de seguimiento y evaluación del proyecto.

Las tres conclusiones fundamentales que se extraen de la encuesta 2010 son:

1. En cuanto a los modos de la sociabilidad local, **lo que predomina es la coexistencia** de personas y grupos, esto es, de ambientes sociales de respeto básico y aceptación del otro y del estado de cosas, y todo ello en un marco habitual de relaciones preferentes con los homólogos y de escasa o débil, pero pacífica, interacción con el diferente.
2. No obstante lo anterior, se identifica también la **existencia (minoritaria) de espacios de convivencia e interacción positiva**, y de aspectos muy positivos de cara a la promoción de la cohesión local sobre bases ciudadanas e interculturales.

3. Asimismo, es palpable también la **presencia (también minoritaria) de situaciones de hostilidad**, entrañando aspectos muy desfavorables, de conflictividad latente y de considerable riesgo para la cohesión social. Las principales manifestaciones de hostilidad se han encontrado con relación a cuatro aspectos de la realidad social: a) actitudes de rechazo de la inmigración y lo que supone por parte de un sector minoritario pero recurrente; b) los sentimientos de maltrato o discriminación por parte de un sector minoritario pero significativo de los inmigrantes, c) el rechazo por parte de un sector relevante a la participación electoral de los extranjeros extracomunitarios; d) el recelo de un sector notable de la población hacia “lo musulmán”.

En espera de poder contar con las conclusiones y propuestas definitivas de la investigación desarrollada en 2015 a publicar por la Obra Social la Caixa, podemos aportar algunos datos significativos recogidos en las presentaciones ante las corporaciones locales por parte del Director científico del programa ICI, Carlos Giménez Romero:

En los 31 territorios de la geografía española en donde se ha realizado la entrevista, coincidentes con los municipios en donde se desarrolla el programa ICI, el 36% tiene la percepción de que las relaciones entre personas de culturas diferentes se basan en la convivencia. Un 50% en la coexistencia y un 14% en la hostilidad.

Un 30% de los entrevistados considera que la convivencia entre personas de orígenes culturales diversos ha empeorado en los últimos cinco años, mientras que un 14,5% considera que ha mejorado. En cuanto a la proyección del estado de la convivencia en los próximos cinco años (2020), un 24% piensa que va a empeorar, un 51% opina que seguirá igual, mientras que hasta un 25% responde que mejorara.

Llama la atención que hasta un 41% de la población autóctona de los 31 municipios tiene la percepción de que la atención en la Sanidad Pública se ha visto afectada negativamente por el aumento de la inmigración. Un 68% considera que los inmigrantes reciben “más” o “mucho más” de lo que aportan al Estado y un 56,2% opina que es “bastante” o “muy” aceptable que se expulse del país a los inmigrantes legalmente instalados que cometan cualquier delito.

Opiniones que ponen de manifiesto la fortaleza de los estereotipos creados en torno a las personas inmigrantes y la inmigración, los cuales contrastan con los resultados de diversas investigaciones que ponen de relieve las grandes aportaciones que en términos económicos y sociales ha significado la inmigración para España.

**De las conclusiones del estudio los autores extraen una serie de propuestas de cara a las políticas locales y la intervención comunitaria intercultural:**

1. Es conveniente y necesario favorecer políticas sociales y formas de intervención que consoliden y aprovechen los espacios de convivencia existentes, especialmente el reconocimiento y valoración de las actitudes positivas hacia la diversidad, las minorías y la inmigración presentes en la mayoría de las poblaciones locales.
2. Sería conveniente asimismo pasar en lo posible de las situaciones de coexistencia a las de convivencia, para lo cual es crucial la generación de espacios de relación, conocimiento

y colaboración entre los vecinos y residentes en general y, en particular, entre los sujetos culturalmente diferenciados.

3. Las iniciativas mancomunadas de los tres protagonistas de la comunidad (administraciones públicas y privadas, recursos técnicos y profesionales, ciudadanía) deberían ir orientadas a lograr que la “zona baja” o ambivalente de la coexistencia no derive en hostilidad, para lo cual es fundamental –junto a la configuración de espacios comunitarios de encuentro y relación – el trabajo de educación cívica, sensibilización positiva y prevención.

4. Hay que redoblar los esfuerzos para superar la hostilidad presente: aislando con trabajo de fortalecimiento comunitario, disminuyéndola mediante el trabajo educativo y previniendo su estallido en forma agresiva y violenta mediante la generación de una “cultura cívica del conflicto”.

#### **4.3. El rol de la administración local en el desarrollo de las políticas públicas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas. Marco de colaboración con las organizaciones del tercer sector de acción social, las CCAA y la Administración General del Estado.**

La proximidad de la Administración local al territorio a las personas, a sus demandas y necesidades otorga a los ayuntamientos un rol central en los procesos de integración de las personas inmigrantes, en la construcción de escenarios de convivencia intercultural y en el impulso de los procesos de participación, pertenencia, cohesión e inclusión social.

Sin embargo se trata de un papel que hasta ahora ha sido insuficientemente valorado y apoyado normativamente, puesto que es en el ámbito local donde se gestiona la convivencia, donde actúan los servicios comunitarios y donde más se hace sentir el impacto de la inmigración. Por ello, además de reforzar los medios materiales con los que cuentan los Ayuntamientos a través de su participación en el Fondo de Asilo, Migración e Integración, se les debe dotar de instrumentos jurídicos y del marco competencial que les permita apoyar los procesos de arraigo, empadronamiento, escolarización, acceso a la vivienda, construcción de escenarios de convivencia, empleabilidad, entre otros.

El papel de los ayuntamientos españoles en la acogida e integración de las personas inmigrantes y refugiadas ha venido siendo fundamental desde que comenzó a haber una presencia significativa de inmigrantes en algunas comarcas a mediados de los años ochenta del pasado siglo. Esta temprana respuesta es consecuencia de que muchas de las necesidades y demandas de los inmigrantes se producen en el nivel municipal que es la administración pública más próxima al ciudadano.

Muchos ayuntamientos grandes, medianos e incluso pequeños, rurales y urbanos, gobernados por partidos de distintos signo político, que han tenido y tienen una presencia importante de personas inmigrantes en su territorio, han llevado a cabo actuaciones orientadas a proporcionar servicios a los nuevos vecinos que se incorporaban como residentes en su territorio. En la mayoría de los casos intentando incorporar a las personas inmigrantes a los servicios generales del municipio y contribuyendo a solucionar problemas de acogida y de alojamiento, por ejemplo, en el caso de temporeros agrarios. En algunos

ayuntamientos esas actuaciones se han plasmado en planes de integración que, bajo distintas denominaciones, han orientado y sistematizado la actuación municipal ante los desafíos y retos que les planteaba la presencia de inmigrantes. La Federación Española de Municipios y Provincias dispone de una base de datos en la que están registrados los municipios de más de 20.000 habitantes que disponen de un plan de integración.

Muchas de estas actuaciones municipales se han llevado a cabo a pesar de la limitación de recursos con que cuentan los ayuntamientos españoles y, a veces, sin los apoyos institucionales y económicos suficientes de otras administraciones.

Las actuaciones y los planes de los municipios en el campo de la integración de los inmigrantes han servido para que los vecinos del municipio tomen conciencia de la realidad de la inmigración, de que los inmigrantes con los que coexistimos están aquí fundamentalmente porque son necesarios para el funcionamiento adecuado de nuestra economía y nuestra sociedad y de que es necesario integrarlos como nuevos vecinos en igualdad de derechos y obligaciones en el respeto a normas comunes de convivencia que a la vez respeten y fomente la diversidad con la que todos nos enriquecemos.

Estos planes y actuaciones municipales orientados a la integración de los inmigrantes han visibilizado políticamente la inmigración, han generado en las administraciones y organizaciones un conocimiento práctico en este campo y han contribuido a la buena gobernanza de la gestión de la migraciones y de la integración de los inmigrantes cuando han incorporado a la sociedad civil, a los interlocutores sociales, a las ONGs, asociaciones de vecinos y asociaciones de inmigrantes con implantación en el municipio a la elaboración y gestión de la política municipal en este campo. Se va cumpliendo así una tarea pedagógica entre todos los ciudadanos que residen en el municipio, sean nuevos o antiguos vecinos, que debe ir sentando las bases de una convivencia armoniosa. Uno de los elementos que ha contribuido a dar visibilidad y a hacer pedagogía a nivel municipal han sido los foros u organismos de consulta donde se han integrado representantes de todos los actores de la sociedad municipal en este campo.

La Administración local, los municipios, comarcas, diputaciones, mancomunidades, se encuentran, por tanto muy implicados en las políticas de integración de las personas inmigradas, puesto que una parte importante de los procesos de integración se juegan en el ámbito local, siendo el municipio un espacio propicio para impulsar las relaciones interculturales.

El municipio, el ámbito local, es el espacio en donde están los vecinos y vecinas, donde las instituciones se hacen más visibles, donde los agentes sociales y económicos son más visibles. La ciudad es un escenario propicio para las relaciones entre todos y para las relaciones con las personas inmigradas, como nuevos vecinos. La ciudad es una fuente inagotable de recursos educativos no formales, para los educadores, los educandos, las entidades sociales.

Los gobiernos locales ocupan una posición estratégica para propiciar las relaciones entre las administraciones, entre las entidades públicas y el tercer sector no lucrativo, para articular redes de cooperación, redes de cooperación territoriales que se deben impulsar y apoyar. En este sentido se vislumbra como los gobiernos municipales están cada vez más

preocupados por la adecuada gestión de la convivencia y de la diversidad cultural, habiendo promovido planes municipales de acogida e integración, concejalías especializadas en la materia, órganos de participación ciudadana, etc

**4.3.1 El papel de administraciones locales en los procesos de acogida e inclusión de personas refugiadas y/o solicitantes de protección internacional.**

Una de las cuestiones que ha estado estos dos últimos años encima de la mesa de los municipios es el hecho de haber tenido que asumir la atención, a través de servicios municipales, de necesidades de las personas participantes del Sistema de Asilo e Integración (o de personas que son expulsadas del sistema o que han acabado los plazos de los itinerarios marcados por el Sistema de Acogida e Integración).

El nº de solicitantes de asilo se ha duplicado de 2016 a 2017, realidad que tiene un impacto evidente en la cantidad de personas que acceden a los servicios municipales (especialmente empadronamiento, servicios sanitarios, escolarización y servicios sociales en el trabajo con familias con menores a cargo) sin que esta realidad haya tenido su reflejo en un incremento de la financiación municipal para absorber el incremento de personas susceptibles de ser atendidas por estos servicios, con la especificidad que requieren en ocasiones estos perfiles. Además, es importante tener en cuenta el impacto a nivel municipal que se vive con personas llegadas a través de los programas de reubicación y reasentamiento, ya que son perfiles con procesos muy difíciles de integración; son unidades familiares extensas, con un número importante de menores a su cargo, a veces también personas mayores que requieren diversidad de servicios y recursos para su integración y que llegan en situaciones de alta vulnerabilidad. Para estas familias el sistema público de servicios sociales a nivel municipal se convierte en la red de apoyo principal tras la finalización de las fases del Sistema de Acogida e Integración.

Nos enfrentamos por tanto a la necesidad de reforzar la financiación a los municipios para que puedan atender estas nuevas necesidades que llegan a la red pública de Servicios Sociales, reforzando el necesario marco de coordinación entre los tres niveles de la Administración y las organizaciones sociales que participan en el sistema nacional de acogida a solicitantes y beneficiarios de protección internacional, conciliando y respetando el actual marco competencial de cada uno de los tres niveles de la Administración Pública.

**5.- EL ROL DE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN LA PLANIFICACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES.**

La sociedad civil y las entidades del Tercer Sector de Acción Social han desempeñado un papel esencial en el desarrollo de las políticas públicas de integración, inclusión, cohesión social y convivencia intercultural, actuando en todo momento de forma coadyuvante con las administraciones públicas.

Debemos tener en consideración que están siendo las organizaciones del tercer sector de acción social las que se sitúan con una mayor proximidad a los territorios locales y a las personas más vulnerables de nuestra sociedad, entre ellas la población inmigrante y refugiada que coexiste en nuestros barrios y ciudades.

Durante los años 70 y 80, los colectivos más vulnerables fueron atendidos por el tejido asociativo, las familias o grupos informales de ayuda y apoyo mutuo, en un contexto en el que las políticas sociales públicas que apostaban por la integración de las personas inmigrantes eran casi inexistentes. A partir de los años ochenta, tanto a nivel estatal, autonómico y local, las diferentes administraciones públicas empezaron a establecer instrumentos de política social y servicios sociales para atender las situaciones de marginación y exclusión social. El desarrollo de las políticas sociales y la puesta en marcha de los recursos y sistemas de servicios sociales se fundamentaban financiera y organizativamente en la propia inversión pública y en el apoyo mediante subvenciones de las actividades de servicios sociales desarrolladas por las entidades del Tercer Sector. Este modelo supuso un reconocimiento del trabajo de estas entidades y un impulso importante, aun cuando el importe de estas subvenciones para la prestación de servicios sociales y el desarrollo de políticas de inclusión e integración de las personas inmigrantes no se correspondía siempre con su coste real y haya sido necesario el sobreesfuerzo económico y solidario de las entidades y el compromiso de sus equipos profesionales y de voluntariado para compensar estas disparidades.

En el desarrollo de experiencias comunitarias que apuesten por la integración intercultural, la convivencia y la cohesión social, las entidades del tercer sector de acción social juegan un rol coadyuvante con la Administración Pública Local. En la medida en que la participación directa de la sociedad civil proporciona un conocimiento más ajustado y más cercano de las realidades sociales vinculadas con los fenómenos de la exclusión social y la diversidad cultural.

La participación de las organizaciones sociales en la articulación de los equipos comunitarios se justifica desde su cercanía a los territorios a nivel local y a los colectivos sociales, contando con más oportunidades para impulsar espacios para la relación, para la cohesión social, para la participación; reforzando y construyendo tejido social; haciendo comunidad; construyendo ciudad, favoreciendo la coordinación entre actores diversos.

Es obvia la necesidad de impulsar el trabajo conjunto entre las Administraciones públicas a nivel local y las organizaciones sociales. Además, este trabajo en coordinación es muy necesario y fructífero, siempre que se haga desde una perspectiva cooperativa y desde la defensa de la responsabilidad pública de las políticas sociales.

Cabe destacar la importancia que está teniendo el trabajo de coordinación y colaboración entre las entidades sociales que participan en el Sistema de Acogida e Integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración, las comunidades autónomas y las administraciones locales. Todo ello a través de la suscripción de convenios de colaboración entre las entidades sociales, las CCAA y las corporaciones locales, en un marco de cooperación que se configura como estratégico, clave y esencial para poder apoyar a las personas en sus procesos de inclusión, de tal forma que puedan ser lo más exitosos posible. Entendiendo que no solo el paso por el Sistema de Acogida e Integración en sus tres fases es esencial, sino también la salida del mismo y la necesidad de articular una cuarta fase en colaboración con el sistema Público de Servicios

Sociales a nivel municipal, dado que algunas familias salen del sistema antes de haber encontrado un empleo y una seguridad que garantice su autonomía.

En este sentido, es de destacar que muchos ayuntamientos están participando activamente en la respuesta a las necesidades de las personas refugiadas, desde la estructura de sus servicios sociales, pero también desde el plano del trabajo de sensibilización social y comunitaria.

**5.1.- Modelos y prácticas de participación de las entidades del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos vinculados con las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas en España.**

El desarrollo de las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas en España se fundamenta financieramente y organizativamente en la propia inversión pública y en el apoyo mediante subvenciones de las actividades, programas y actuaciones desarrolladas por las entidades del Tercer Sector de acción social. Este modelo supone un reconocimiento del trabajo de estas entidades y un impulso importante, aun cuando el importe de estas subvenciones para la prestación de servicios y el desarrollo de políticas de integración no se corresponde siempre con su coste real y obliga al sobreesfuerzo económico y solidario de las entidades y el compromiso de sus equipos profesionales y de voluntariado para compensar estas disparidades.

Se puede afirmar que por su actividad el tercer sector de acción social es un agente civil y un actor social con voz propia, con capacidad de representación que, si hace unos años se podría valorar como emergente, se considera hoy, claramente consolidado, regulado por la Ley 43/2015 de 9 de octubre del tercer sector de acción social, pero no reconocido legalmente como agente social. El diálogo, la participación y negociación del tercer sector con las AA.PP ha quedado circunscrito al denominado diálogo civil.

Este rol tampoco se ha visto respaldado por un modelo de financiación más ajustado a las nuevas realidades sociales que condicionan la prestación de los servicios sociales a las personas, que vienen desempeñando las entidades del TSAS. Siendo necesario que la Administración Pública revise e introduzca mejoras en los sistemas de financiación de las actuaciones por la integración de las personas migrantes y refugiadas que desarrollan las entidades sociales, abriendo vías a los sistemas de justificación de subvenciones por costes simplificados, el desarrollo de proyectos plurianuales, la gestión anticipada de subvenciones, la reserva de contratos, la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública, el desarrollo del concierto social, la eliminación de la cofinanciación por parte de las entidades sociales en el desarrollo de políticas de integración que son responsabilidad de las administraciones públicas, tales como el retorno o la acogida de personas inmigrantes y refugiadas.

**6.- POLÍTICAS Y PRÁCTICAS RECOGIDAS EN LOS PLANES ESTATALES Y AUTONÓMICOS DE INTEGRACIÓN QUE APUESTAN POR EL IMPULSO DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO SOCIOCOMUNITARIO QUE PROMUEVAN LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL, LA MEJORA**

## **DE LAS RELACIONES SOCIALES, VECINALES Y LABORALES, EL RESPETO A LA DIFERENCIA Y LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD.**

### **6.1.-El desarrollo comunitario. Aclarando conceptos básicos.**

#### **1. La participación ciudadana.**

Se entiende “Participación” como un proceso con el cual se quiere influir, crear o modificar situaciones y/o tomar decisiones en el entorno del individuo o colectivo en el espacio público y político. Participación es entonces un término del mundo político. Quiere decir que los individuos y colectivos que participan y actúan en los procesos del espacio público, tienen un papel político. Los/las participantes actúan como miembros de la sociedad, como sujetos en el espacio público, es decir, como ciudadanos. Para separar el término participación en el espacio político de la participación en el espacio privado usamos la expresión “participación ciudadana”.

El status de ciudadano o ciudadana en un Estado democrático ha de incluir la participación en la vida pública, comenzando por la “ciudadanía en la ciudad”, por su participación en el ámbito municipal. Además de los cauces de participación que para ello establece la Ley de Bases del Régimen Local, la Constitución prevé también la posibilidad de otorgar a ciudadanos extranjeros, mediante ley o tratado internacional, derechos de voto en el ámbito local, con la sola condición de que esta posibilidad sea recíproca, es decir, que los españoles también dispongan del derecho de sufragio en las elecciones locales de los países de los que proceden las personas inmigrantes autorizadas a votar en España, cuando residan en aquellos países. Este derecho de participación en los asuntos locales ha sido también abierto en otros países de la Unión Europea a las personas extranjeras que tienen la condición de residentes de larga duración.

#### **2. La gestión de la diversidad.**

La diversidad es una realidad que nos configura como seres humanos, una realidad que se oculta o se potencia, una realidad que puede ser vista como una fuente de problemas sociales o como la mayor de nuestras riquezas personales y colectivas, como un patrimonio común a proteger, cuidar, valorar, defender e impulsar.

La diversidad se vincula con las diferencias, con la variedad, con la multiplicidad, la innovación, la creatividad...; se aleja de lo habitual, de lo igual, de lo homogéneo. Podemos diferenciar entre la diversidad identitaria (las diferencias relacionadas con el sentido de pertenencia de una persona a una categoría social—sexo, etnia, raza, nacionalidad, discapacidad, etc.) y la diversidad cognitiva, (distintas formas de pensar, de comportarnos, de relacionarnos). La diversidad que permanece visible a los demás y la que es ocultada y está por descubrir y poner en valor en marcos de relación con los otros.

Somos seres y sociedades diversas por origen cultural, pero también por edad, género, orientación sexual, capacidad funcional, por creencias religiosas, por lenguas, por ideología....

Apostar por la inclusión y la integración de las diferencias del “otro” implica garantizar la igualdad de oportunidades y de trato de todas las personas en los ámbitos público y privado, a la vez que aprender a gestionar la diversidad identitaria y la diversidad cognitiva,

la visible y la invisible. Implica aprender a gestionarla en a nivel individual en las propias personas, en la ciudad, en las organizaciones, en las empresas, en los centros educativos y en otros ámbitos, para que las diferencias y los diferentes se sientan incluidos. Este es el gran reto que tenemos como sociedad en el siglo XXI, impulsando las relaciones a nivel local y el dialogo de civilizaciones a nivel global.

### **3. El trabajo en red. Actores del proceso comunitario.**

El trabajo en red es una nueva forma de articular la intervención social desde la capacidad y la decisión libre de varios actores sociales, públicos y privados con presencia en un territorio, para compartir , generar interdependencias y poner en relación, en clave de igualdad, capital conocimiento, metodologías, recursos e infraestructuras en un determinado espacio territorial, avanzando desde la mirada particular de la realidad de cada uno de los actores, hacia la construcción de una mirada colectiva y de unos objetivos comunes. Implica un proceso de trabajo a medio y largo plazo, dinamizado por el gobierno, en el que se adecuan los propios intereses a los intereses colectivos, fomentando los espacios comunes de diagnóstico, reflexión, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las actuaciones puestas en marcha para impulsar una transformación o un cambio en una realidad social concreta.

Trabajar en red implica, por tanto, el pasar del mero conocimiento, al intercambio de información, la coordinación y desde ahí al trabajo en común, en alianza, evitando la fragmentación en la intervención por áreas temáticas, la sectorialización y el aislamiento de los recursos y los actores.

Un trabajo en red de base comunitaria que nos permita salir de la cultura de la ocultación, a la de la cooperación, abandonando los estereotipos y las ideas preconcebidas que existen entre los diversos actores sociales, avanzando en el conocimiento y reconocimiento mutuo, tomando conciencia que la conjunción de actores suma valor.

#### **6.2.-Interculturalidad y gestión de la diversidad desde la perspectiva comunitaria. Aclarando conceptos.**

##### **Acción Comunitaria.**

Se conoce como acción comunitaria, el hecho de que la comunidad participe de manera activa como parte integral en la solución de los problemas de su localidad. Es un esfuerzo organizado, sistemático y decidido de la población, con el cuál se persigue que la comunidad se involucre en los procesos, se apropie de nuevas tecnologías que sean adecuadas a su medio y se concientice de su importancia para poder garantizar la sostenibilidad de los procesos comunitarios.

Es de destacar el que algunas entidades sociales cuentan con áreas específicas de acción Comunitaria, por ejemplo para Fundación Cepaim “La Acción Comunitaria es un proceso de participación, delimitado en un territorio, para la creación y desarrollo de relaciones constructivas entre los actores que conviven en él (población, recursos técnicos y administración) cuya finalidad es la generación de cambios que conduzcan a la cohesión social y la convivencia y, por ende, promuevan la mejora de las condiciones de vida de las personas que lo habitan.”

Para las entidades que participan en el Sistema de Acogida de solicitantes y beneficiarios de protección internacional, como CEAR, Cruz Roja, ACCEM o Cepaim, el trabajo del pilar comunitario es clave en todos los territorios donde se da acogida a las personas refugiadas y/o en búsqueda de protección Internacional. Contar con una comunidad de acogida participativa es clave para que el proceso de iniciar una nueva vida en un entorno completamente nuevo y, en principio, totalmente desconocido, es clave para generar procesos de acogida, de relación, participación e inclusión sostenibles en el tiempo, con independencia de que la persona participe de programas de la entidad o en fases posteriores donde la entidad desaparece y es la comunidad la que actúa de red de apoyo principal.

**Acción comunitaria intercultural.**

La acción comunitaria intercultural parte de la constatación de que la sociedad en que vivimos es cada vez más plural, diversa y heterogénea. En una situación así, tanto las relaciones personales o grupales, como la intervención social (creada para un modelo determinado de “usuario”, que era la mayoría hace ya bastantes años), necesitan un reelaboración de contenidos, una nueva perspectiva para afrontarlas y un cambio epistemológico. Este cambio apunta al abordaje de la diferencia como un elemento central para el desarrollo de la acción en el territorio

**Asimilación cultural.**

Modelo de gestión de la diversidad cultural. El modelo de asimilación pone el énfasis en la relación directa del individuo con el Estado, las comunidades de inmigrantes no son entidades relevantes. Las diferencias culturales y religiosas no se toman en cuenta en el ámbito público. Los inmigrantes pueden adquirir el estatus de ciudadanos, pero tienen que esforzarse en adaptarse al entorno. El proceso de asimilación puede afectar a varias generaciones, pero al finalizarlo se supone que no quedan diferencias visibles entre la población nativa y aquellos que no son autóctonos.

**Multiculturalismo.**

El modelo político de gestión de la diversidad cultural que reconoce el pluralismo cultural, fomentando que las personas inmigrantes preserven e incluso desarrollen sus identidades culturales, pero sin favorecer la relación y la comunicación entre las personas que representan valores culturales diferenciados.

**Interculturalismo.**

Modelo político de gestión de la diversidad que pone el acento en la comunicación y la convivencia en el marco de procesos por los que se produce primeramente una constatación en positivo de la existencia de personas de diversas culturas en una misma ciudad o barrio, para en una segunda fase ir posibilitando el encuentro, el conocimiento y la convivencia pacífica y enriquecedora entre las mismas desde el respeto mutuo a referentes culturales diferenciados

**Cohesión social.**

Cohesión significa literalmente "mantenerse unidos". (Guía explicativa de la terminología de la Unión Europea). Cuanto mayor es la cohesión, más estrecha e intensamente se relacionan los grupos o individuos entre sí. Promover la cohesión social consiste en intentar "que todos tengan un sitio en la sociedad". La Unión Europea considera que desde el punto de vista de la cohesión social, todo aumento masivo de inmigrantes amplificaría considerablemente el desafío que constituye la integración. (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo. Bruselas, 3.6.2003). La relevancia que ha adquirido este concepto constituye una respuesta ante el efecto desintegrador producido por la rápida evolución social, económica y cultural que experimenta la mayoría de las sociedades europeas. Las políticas que tienen por objetivo la cohesión social van dirigidas a diversos grupos de la población, tengan o no un origen inmigrante. (Pág. 10 del "Manual sobre la integración").

#### **Mediación intercultural.**

La mediación intercultural es un proceso que contribuye a mejorar la comunicación, la relación y la integración intercultural entre personas o grupos presentes en un territorio, y que pertenecen a una o varias culturas. Esta labor se realiza mediante una intervención que abarca tres aspectos fundamentales: facilitar la comunicación, fomentar la cohesión social y promover la autonomía e inserción social de las minorías en orden a construir un nuevo marco común de convivencia.

#### **6.3.- Identificación de algunos ejemplos positivos de desarrollo Comunitario Intercultural.**

##### **Proyecto intercultural LACAMPA (Cáritas Diocesana de Santander)**

LaCampa es un proyecto social intercultural de Cáritas que tiene como objetivo la creación de un espacio de acogida, de encuentro y de conocimiento mutuo entre las personas inmigrantes y la población autóctona. Su objetivo es dignificar el fenómeno de la migración y revertir la percepción negativa sobre las personas migrantes. La iniciativa se centra en el desmantelamiento de los estereotipos y los prejuicios, rompiendo poco a poco las barreras que tienden a separar a la comunidad y fomentando la convivencia fraterna y una sociedad cohesionada, basada en la igualdad y en la defensa de los derechos humanos. En definitiva, la iniciativa contribuye a reconocer la riqueza de la diversidad cultural.

Facebook: <https://www.facebook.com/Proyectolacampa/>

Sitios

web:

<http://www.nadiesinfuturo.org/experiencias-con/article/esta-en-tus-manos-podemos>

<http://www.nadiesinfuturo.org/experiencias-con/article/i-celebracion-del-dia>

##### **"LA CARRERA DEL GANCHO" – FUNDACIÓN FEDERICO OZANAM (ZARAGOZA).**

La Carrera del Gacho es una experiencia comunitaria de participación, dinamización, convivencia entre personas, culturas, generaciones presentes en el barrio de S. Pablo de Zaragoza, que complementa aquellos procesos educativos individuales y/o grupales que ya

están en marcha en los colegios, centros formativos, centros de tiempo libre infantiles y juveniles, etc, con una incorporación progresiva de todos los agentes sociales, vecinos/as – organizados o no-, comerciantes, hosteleros/as, etc, a un proceso de participación abierto y general del máximo número de agentes y recursos del Barrio, que se enriquece y perfecciona año tras año.

Sitio:

<http://www.buenaspracticascomunitarias.org/buenas-practicas/11-la-carrera-del-gancho-convivencia-ciudadana-zaragoza.html>

<http://www.carreradelgancho.es/>

**PROGRAMA INTEGRAL PARA LA INCLUSIÓN, LA DINAMIZACIÓN COMUNITARIA Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN ZONAS DE INCLUSIÓN SOCIAL. FUNDACIÓN CEPAIM.**

Es un proyecto a través del cual se trabaja con población de los barrios marginales de la Fuentecica y el Puche con presencia de distintas etnias y culturas (payos, gitanos, inmigrantes) abordando distintas problemáticas de estos barrios desde la implicación de los propios vecinos y vecinas en su mejora.

Se trata de un trabajo integral que se lleva desarrollando más de 6 años en estos barrios.. Se comenzó haciendo un diagnóstico de la realidad de los mismos, desde el contacto con los vecinos y vecinas y con las entidades y organizaciones presentes en ellos, a partir de ahí se priorizaron líneas de trabajo en las que los/las protagonistas de todo el proceso fueran los/las vecinas implicándose desde el análisis y detección del problema hasta la planificación de las actividades para solucionarlo.

Enlace:

<http://www.buenaspracticascomunitarias.org/buenas-practicas/20-programa-integral-para-la-inclusion-la-dinamizacion-comunitaria-y-la-participacion-social-en-zonas-de-inclusion-social-area-de-accion-comunitaria-interculturalde-la-fundacion-cepaim.html>

▪ **Oración interreligiosa por la paz, el respeto y la coexistencia (CD Tenerife)**

La experiencia de la “Oración interreligiosa por la paz, el respeto y la coexistencia” surgió en 2011 con el fin de abordar la realidad interreligiosa en el barrio. Se preguntaban cómo les gustaría que fuese el barrio y la respuesta fue que estaban soñando con un vecindario capaz de reunir a las diversas denominaciones religiosas en una acción de oración. Esta acción les ha permitido mejorar el diálogo intercultural y conocer más profundamente las otras religiones.

Facebook: <https://www.facebook.com/events/1435282473150173/>

Vídeo: III Rezo Interreligioso <https://www.youtube.com/watch?v=UJ5QEWIqhHg>

▪ **Delicias, un barrio para todas y todos (CD Valladolid)**

“Delicias, un barrio para todas y todos”, es un proyecto que acoge a todas las realidades del barrio (población musulmana, latinoamericana, del Este, asiática, gitana y paya) y que

pretende hacer camino en el barrio y con la gente de nuestro barrio. Comenzamos como un apoyo a la población migrante, para su acogida en integración; después lo ampliamos como espacio intercultural de convivencia y encuentro; y actualmente, trabajamos también en la atención-acompañamiento de los niños, adolescentes y jóvenes migrantes; con la pretensión de extender este proyecto a otras zonas análogas de la ciudad.

<http://www.elnortedecastilla.es/valladolid/equipo-futbol-golear-20171230200101-nt.html>

▪ **Estrategia “Argi Ibili- No te Encalles” (CD Bilbao)**

La Estrategia “Argi Ibili- No te Encalles” se puso en marcha a finales del 2012 por impulso del Área de Cooperación y Migraciones de Cáritas Bizkaia. Su objetivo es comprometer a la Comunidad a revertir la percepción negativa sobre la migración. Lo que empezó como un proceso de reflexión y acción interna de la diocesana, se ha convertido en una acción de cara a la ciudadanía de Bizkaia. En la actualidad Argi Abilio está presente en Centros Educativos y equipos de trabajo externos a la entidad que han asumido el compromiso frenar los rumores negativos sobre las personas migrantes.

Sitios:

<https://www.caritasbi.org/cas/que-hacemos/intervencion-social/cooperacion-internacional/argi-ibili-no-te-encalles/>

**PROGRAMA DE INTERVENCIÓN COMUNITARIA INTERCULTURAL DE LA OBRA SOCIAL LA CAIXA.**

El Programa de Intervención Comunitaria Intercultural de la Obra Social La Caixa fomenta la interacción y la convivencia en zonas con una diversidad cultural significativa para crear una sociedad cohesionada. Su objetivo es generar un modelo de intervención social que se pueda aplicar en los 39 territorios en donde se está implementando, para favorecer la convivencia ciudadana intercultural, mejorando las condiciones de vida de toda la población. Para conseguirlo, impulsa una nueva manera de trabajar en el campo social partiendo de los recursos existentes en el territorio, y convirtiendo en protagonista de su propio desarrollo a toda la comunidad: Se trabaja en colaboración con la Administración, tanto local como estatal, y con las entidades sociales de los territorios para conseguir que este programa pueda convertirse en un modelo extrapolable a otros barrios y municipios.

**PASITO A PASITO: "EDUCAR LO ES TODO" (CEIP LA PAZ, ALBACETE)**

El objetivo general y principal del proyecto es lograr una educación de calidad por medio del diálogo y la participación conjunta de toda la comunidad, previniendo el abandono escolar temprano y el fracaso escolar dentro de los principios de COMUNIDADES DE APRENDIZAJE: Diálogo Igualitario, Inteligencia Cultural, Transformación, Creación de sentido, Solidaridad, Dimensión Instrumental y Igualdad de diferencias.

Enlace:

<http://www.buenaspracticascomunitarias.org/buenas-practicas/25-pasito-a-pasito-educar-lo-es-todo-ceip-la-paz-albacete.html>

<https://drive.google.com/file/d/0B1nXspXWA8sAc2FwWkQ3VlcyQW8/view>

<http://comunidadaprendizajelapazdealbacete.blogspot.com.es/>

#### **CATALOGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN ACCIÓN COMUNITARIA INTERCULTURAL EN ESPAÑA Y EUROPA. FUNDACIÓN CEPAIM.**

Desde la Fundación Cepaim, en colaboración con la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Gobierno de España y el Fondo Europeo para la Integración se diseñó un Catálogo de buenas prácticas a nivel europeo y español en materia de acción comunitaria intercultural en nuestros barrios y ciudades, basados en modelos de intervención más territoriales, más locales y menos sectoriales, transferibles a otros ámbitos territoriales, propiciando su incorporación a las políticas estables a nivel europeo, estatal, autonómico y local.

<http://cepaim.org/wp-content/uploads/2014/01/cat%C3%A1logo-de-buenas-pr%C3%A1cticas.pdf>

#### **PROGRAMA DE ACOGIDA A POBLACIÓN DE ORIGEN SUBSAHARIANO DE CEAR.**

Desde el año 2008, gracias al apoyo del Ayuntamiento de Madrid, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) presta atención integral a personas de origen subsahariano que llegan a Madrid y se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad. La mayoría de las personas que participan en el proyecto son hombres, solos, entre 18 y 29 años, sin cargas familiares en España y que han migrado por diversas causas: primogénitos que asumen la responsabilidad de mantener a su familia de origen, desplazamientos forzados por conflictos bélicos, catástrofes ambientales, pobreza generalizada, etc. El Programa de acogida integral a población de origen subsahariano aborda de forma integral, individual y eficiente las circunstancias que obstaculizan el proceso de integración psico-social y laboral de las personas.

Esto se lleva a cabo a través de 32 plazas de acogida repartidas en pisos de acogida, donde se abordan las necesidades básicas (alojamiento hasta tres meses, manutención, ayuda al transporte), herramientas que faciliten la convivencia y la autonomía en el proceso de salida, así como actividades de integración, dinamización, cultura y ocio inclusivo que fomentan los vínculos positivos con el equipo y entre los participantes. Además, se realizan talleres de búsqueda activa de empleo, habilidades sociales y actividades dirigidas a la formación y fomento de la empleabilidad de las personas. El Programa no se asume como un dispositivo independiente, sino que actúa como agente de trabajo en red, junto con otras asociaciones, organizaciones, iniciativas ciudadanas, agentes comunitarios y recursos públicos con el fin de favorecer el Desarrollo de los Itinerarios Individualizados de Inserción a la población de origen subsahariano.

#### **PROYECTO DE TRABAJO CON LA COMUNIDAD EDUCATIVA. CEAR.**

A través del cual se ha elaborado una guía de herramientas para trabajar Asilo y Refugio con el profesorado para trabajar estos temas en las aulas:

[https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/12/CEAR GUIA-DIDACTICA\\_web.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/12/CEAR GUIA-DIDACTICA_web.pdf)

## **7.- EVOLUCIÓN DE LOS FACTORES DE DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN RACIAL O ÉTNICO EN EL ACTUAL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO E IDENTIFICACIÓN DE LOS RECURSOS PARA SU ABORDAJE.**

Recientemente, el 27 de febrero de 2018 se ha publicado el **Informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) sobre España**. La ECRI analiza la situación en cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa en lo referente al racismo y la intolerancia, y formula sugerencias y propuestas para abordar los problemas detectados.<sup>68</sup>

En dicho Informe se recoge un diagnóstico sobre la situación del racismo y la intolerancia que se asumen desde el Foro y se concretan en las siguientes:

### **Logros:**

- Las disposiciones relativas a los delitos motivados por el odio se han fortalecido, y la motivación racista de los delitos es actualmente una circunstancia agravante.
- Las autoridades y la sociedad civil han comenzado seriamente a recopilar, mejorar y poner a punto las estadísticas sobre el discurso de incitación al odio y otros delitos motivados por el odio.
- El Tribunal Supremo español confirmó la disolución de dos organizaciones racistas y se creó una red de fiscales especializados en la lucha contra los delitos motivados por el odio. Los servicios policiales han establecido un protocolo para tratar este tipo de delitos.

### **Dificultades:**

- Existen prejuicios en particular sobre los musulmanes, los gitanos y las personas LGBT. Las estadísticas de la policía sobre los delitos motivados por el odio se caracterizan por la notificación insuficiente y por las incoherencias en la recopilación de datos, y no están suficientemente vinculadas con las estadísticas judiciales.
- Debido a los drásticos recortes presupuestarios, la puesta en práctica de la estrategia de lucha contra el racismo se ha ralentizado, y se han adoptado pocas medidas desde 2015 para prevenir el racismo y el discurso de incitación al odio.
- En 2017 no existe una estrategia central de integración. Es difícil medir el impacto de las políticas de integración anteriores, ya que no existe un sistema coherente de indicadores de integración.

---

<sup>68</sup> Informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) sobre España febrero 2018.

<https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Spain/ESP-CBC-V-2018-002-ENG.pdf>

<https://www.gitanos.org/upload/60/69/ESP-CBC-V-2018-002-SPA.pdf>

Retos:

- Las autoridades deberían tipificar como delito toda discriminación en el ejercicio de los cargos públicos de una persona.
- Se deberían adoptar medidas con carácter urgente para activar el Plan de trabajo del Consejo para la Eliminación de la discriminación racial o étnica, el cual ha llevado más de 4 años sin presidencia y sus comisiones y grupos de trabajo han estado casi paralizadas.
- Las autoridades deberían actualizar su estrategia de lucha contra el racismo, y sensibilizar acerca de la existencia de códigos éticos y de organismos (auto) reguladores destinados a los medios de comunicación y a mejorar su competencia a la hora de afrontar el discurso de incitación al odio.
- Las autoridades deberían actualizar sus políticas de integración en un documento estratégico, y establecer un sistema coherente de indicadores de integración.

Actualmente en materia de **delitos de odio** se puede acceder a los datos realizados por el Ministerio del Interior en el último Informe sobre incidentes relacionados con Delitos de odio de 2016.<sup>69</sup> Como ya ha puesto de manifiesto la ECRI, la recolección de dichos datos debe mejorarse por las autoridades españolas, no obstante, como es el único registro de referencia para delitos de odio nos referimos al mismo. Se extrae un total de 1257 incidentes de los cuales 425 están motivados en el racismo y la xenofobia.

4 Perfil de la VÍCTIMA: ámbito, sexo y edad			
>> Victimizaciones registradas según sexo			
VICTIMIZACIONES POR DELITOS DE ODIO	Hombre	Mujer	Total
ANTISEMITISMO	1	2	3
APOROFBIA	9	0	9
CREENCIAS O PRÁCTICAS RELIGIOSAS	37	16	53
DISCAPACIDAD	129	126	255
ORIENTACIÓN O IDENTIDAD SEXUAL	174	104	278
RACISMO/XENOFBIA	255	170	425
IDEOLOGÍA	170	35	205
DISCRIMINACIÓN POR SEXO/GÉNERO	14	15	29
<b>Total VICTIMIZACIONES</b>	<b>789</b>	<b>468</b>	<b>1.257</b>

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VÍCTIMAS POR ÁMBITO SEGÚN SEXO - AÑO 2016

En relación a los incidentes por **discriminación racial o étnica**, se debe destacar el trabajo que se realiza desde el “Servicio de asistencia y Orientación a víctimas de

<sup>69</sup> Informe sobre incidentes relacionados con Delitos de odio de 2016.

<http://www.interior.gob.es/documents/10180/5791067/ESTUDIO+INCIDENTES+DELITOS+DE+ODIO+2016.pdf/c5ef4121-ae02-4368-ac1b-ce5cc7e731c2>

discriminación racial o étnica” que depende del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (Consejo) adscrito al Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Está compuesto por 8 entidades sociales que trabajan en red: Fundación Secretariado Gitano, ACCEM, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Cruz Roja Española, Fundación CEPAIM, Movimiento contra la Intolerancia, Movimiento por la Paz MPDL y Red ACOGE. Para el desarrollo de su actividad ha contado con 87 oficinas, 20 oficinas oficiales y 67 colaboradoras, contando en cada una de ellas con personal técnico especializado en el ámbito de la Igualdad y la lucha contra la discriminación.<sup>70</sup>

Durante el periodo comprendido de octubre de 2015 a octubre de 2017 se han registrado los siguientes incidentes discriminatorios:

Total incidentes discriminatorios	
Desde 13 de octubre de 2015 hasta 12 de octubre de 2017	
Individuales	690 (57%)
Colectivos	524 (43%)
<b>Totales</b>	<b>1.214 (100%)</b>

Edad de las víctimas: las víctimas de discriminación racial o étnica suelen estar comprendidas entre los 18 y los 45 años de edad. Destacamos, por lo tanto, que la discriminación racial o étnica, afecta principalmente a gente joven.

Sexo de las víctimas: no hay grandes diferencias entre hombres y mujeres. En los datos relacionados con las dos últimas memorias anuales del Servicio de Asistencia un 33% las víctimas eran mujeres (402) y un 30% hombres (360). Un total de 452 incidentes indicaban que afectaban a ambos sexos.

La principal dificultad que existe es la infra denuncia de conductas discriminatorias producida por la desconfianza hacia el sistema y la necesidad de visibilizar tanto las conductas discriminatorias que muchas veces están normalizadas en la sociedad. Así mismo es importante dar difusión a buenas prácticas como el servicio para que se constituya en un referente de la lucha contra la discriminación racial o étnica.

## **8.- PROPUESTAS.**

Los Estados miembros de la Unión Europea deben diseñar planes de integración de las personas inmigrantes y refugiadas, como parte de sus políticas sociales, incorporando en los mismos la garantía de acceso a los derechos fundamentales de todos las personas

---

<sup>70</sup> Servicio de asistencia y orientación a víctimas de discriminación racial o étnica.

<https://asistenciacasasdiscriminacion.org/>

inmigrantes, desde los principios básicos de no discriminación e igualdad de trato, e impulsando la sensibilización social contra el racismo, la xenofobia y la discriminación; apostando por la gestión positiva de la diversidad.

Se debe apostar por fortalecer los sistemas de coordinación de las políticas de integración de las personas migrantes y refugiadas, tanto a nivel de la Unión Europea, como en el caso del Estado Español con sus Comunidades Autónomas y con los municipios. Para ello, la recuperación del Plan de Ciudadanía e Integración PEI, su dotación presupuestaria y su planteamiento conjunto en lo referido a las personas migrantes y refugiadas y en búsqueda de protección internacional en el marco del sistema de Acogida e Integración del MEYSS es clave para poder articular una respuesta conjunta y coordinada, de acuerdo al reparto competencial entre administraciones.

Los Estados miembros de la UE deben reforzar las medidas encaminadas a favorecer la comunicación, la comprensión mutua y la convivencia entre las personas inmigrantes y la sociedad de acogida, como se requiere para una efectiva política de integración guiada por los principios básicos de la UE.

Es necesario seguir impulsando políticas que sostengan y refuerzen la consideración de la integración, como un proceso dinámico, bidireccional y de ajuste mutuo entre la diversidad cultural de las sociedades de acogida y la diversidad cultural de las poblaciones migrantes. Un concepto de integración que corre el riesgo de diluirse si apostamos por modelos de gestión de la diversidad cultural basados en el *asimilacionismo* cultural.

Los Estados miembros de la UE deben garantizar que sus planes y políticas de integración de las personas migrantes y refugiadas incorporen de forma transversal acciones dirigidas a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, el fomento de la participación de la mujer en la sociedad y la perspectiva de género, definiendo indicadores de impacto y evaluando su desarrollo e implementación.

La UE y sus Estados miembros deben recopilar, compartir y transferir las mejores prácticas y experiencias de integración impulsadas a nivel local, de forma que identifiquemos lo que funciona, validemos las mejores prácticas y las transfiramos a otros contextos territoriales, mejorando los niveles de cooperación entre los gobiernos locales, regionales y estatales. En el caso del Estado Español, es esencial que la Administración central diseñe planes de integración que impulsen la cooperación entre comunidades autónomas y los municipios, identificando las mejores prácticas de integración y transfiriéndolas. Para ello se deben generar y promover estrategias, tiempos y espacios para la investigación aplicada, para la experimentación, para la innovación, la identificación y sistematización de las mejores prácticas, para su difusión y para la formación de los agentes implicados en los procesos de integración.

Los Estados miembros de la UE deberían alentar a las autoridades regionales y locales para promover la participación de los agentes sociales, de las organizaciones más representativas de los migrantes, a la vez que del tercer sector de acción social y de los interlocutores sociales, en el diseño, la implementación y evaluación de las políticas de integración, desde los principios de la gobernanza democrática.

Los Estados miembros de la UE deberían intensificar las medidas de sensibilización social y las actividades de información y formación de los diversos actores sociales vinculados con los procesos de integración de las personas migrantes.

Los Estados miembros deben impulsar la evaluación de sus políticas nacionales de integración en relación con el desarrollo de los objetivos establecidos en Agenda 2020 y utilizando los indicadores de evaluación identificados en la Conferencia de Zaragoza de 2010.

Sobre la base de la Declaración de París de 2015, en la cual los ministros de educación piden la promoción en los sistemas educativos de los Estados de la ciudadanía y los valores comunes de libertad, tolerancia y no discriminación. Los Estados miembros deberían tomar medidas para fomentar una educación más inclusiva que promueva la diversidad y su gestión, evitando la segregación espacial de los migrantes en aulas o escuelas. A este respecto, los Estados miembros deberían hacer uso de los instrumentos de la UE que proporcionan apoyo y financiación para impulsar esta educación inclusiva, como Erasmus + y el programa Training 2020.

El necesario objetivo de la no segregación espacial en las ciudades y los centros educativos de los migrantes requiere de esfuerzos sostenidos de sensibilización, así como de políticas de vivienda y educación bien coordinadas, para evitar la segregación residencial y contribuir para derribar las barreras entre comunidades y mejorar las oportunidades para favorecer los procesos de inclusión y cohesión social.

En la nueva planificación del Fondo de Asilo, Migraciones e Integración para el periodo posterior al 2020, se deben priorizar las políticas de integración, reforzando la dotación presupuestaria disponible en el actual periodo e impulsado un modelo de integración intercultural que apueste por la convivencia y la cohesión social, permitiendo e impulsando la financiación de actuaciones, medidas y acciones de comunicación y relación entre las sociedades de acogida y los nacionales de terceros países, incluidas las acciones de formación básica y para el empleo.

Debemos seguir abordando, planificando y priorizando políticas y prácticas orientadas a la convivencia intercultural en los barrios, siendo determinantes las actuaciones de la Administración Pública en lo económico, social, laboral, cultural y político.

El Foro muestra su preocupación por la insuficiencia actual de planes estratégicos de integración a nivel estatal, autonómico y local, que pone en riesgo la cohesión social y el desarrollo socioeconómico en nuestro país. Es necesario, recordar a nuestras administraciones públicas y así lo hacemos desde el Foro para la integración social de los inmigrantes en el marco del presente informe, que no pueden ni deben estar ajenas a la actual realidad en la que nos jugamos como sociedad, la convivencia y la cohesión social.

Se necesitan acciones y programas orientados específicamente hacia la “convivencia intercultural” que tomen en cuenta no sólo a las personas extranjeras, sino también al conjunto de la sociedad. Por ello, deberían implementarse acciones que

posibiliten procesos de integración social que tengan en consideración el territorio. No debemos olvidar que el eje sobre el que se vertebría la integración pasa por el barrio, así, tenemos que realizar acciones nuevas, sumadas a las ya tradicionales orientadas hacia el trabajo, la familia, el urbanismo, la salud comunitaria, la vivienda o la escuela.

Es necesario impulsar el trabajo conjunto entre las Administraciones públicas a nivel local y las organizaciones sociales. Además, este trabajo en coordinación es muy necesario y fructífero, siempre que lo hagamos desde una perspectiva cooperativa y desde la defensa de la responsabilidad pública de las políticas de integración.

Es necesario que la Administración Pública revise e introduzca mejoras en los sistemas de financiación de los programas y proyectos encaminados hacia la integración de las personas migrantes y refugiadas que desarrollan las entidades sociales y otros agentes sociales, abriendo vías a los sistemas de justificación de subvenciones por costes simplificados, el desarrollo de proyectos plurianuales, la gestión anticipada de subvenciones, la reserva de contratos, la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública, el desarrollo del concierto social, la eliminación de la cofinanciación por parte de las entidades sociales en el desarrollo de políticas de integración que son responsabilidad de las administraciones públicas, tales como el retorno o la acogida de personas inmigrantes y refugiadas.

Es necesario reforzar el Servicio de asistencia y Orientación a víctimas de discriminación racial o étnica que depende del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica adscrito al Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

El Foro recomienda la evaluación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011/2014 y la aprobación de un nuevo Plan para el periodo 2019/2023. De forma que se agrupen sus políticas de integración destinadas a las personas de origen inmigrante en una estrategia global de carácter plurianual.

El Foro recomienda que se adopten a la mayor brevedad posible una legislación general contra la discriminación.

El Foro recomienda que el Gobierno de España adopte medidas con carácter urgente para que el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica sea totalmente independiente y desarrolle con una continuidad fija, las funciones que la Directiva 2000/43 asigna a este tipo de organismos. Más aun teniendo en consideración que el Consejo en su actual composición y funciones ha contado con una casi nula actividad, habiendo sido necesaria la renovación de la Presidencia del Consejo que ha estado pendiente de renovación en los últimos años.

El Foro recomienda que el Gobierno de España renueve la estrategia de lucha contra el racismo, la xenofobia y otras formas conexas de discriminación, sobre la base de la evaluación realizada en 2014 y 2015, proponiendo que se incluyan indicadores para los objetivos y actividades de la estrategia, ampliando la financiación de la misma.

El Foro recomienda el establecimiento de un sistema para el registro y la vigilancia de incidentes racistas, homofóbicos y transfóbicos, y el grado en que estos incidentes se presentan ante los tribunales y son calificados y considerados delitos racistas, homofóbicos y transfóbicos.

El Foro recomienda que se establezca un sistema de indicadores de integración, a fin de evaluar y mejorar las condiciones de vida de los migrantes en ámbitos clave como la educación, el empleo, la convivencia, la salud, la vivienda y los servicios sociales, de forma que se mejore el impacto de las políticas de integración.

El Foro recomienda que se proceda a la evaluación del impacto de la reforma sanitaria en la integración de las personas inmigrantes y que se hagan las reformas necesarias para garantizar que se respete el derecho a la atención sanitaria de todos los migrantes.

## **9.- BIBLIOGRAFIA**

- López Sala, A.M. (2007): “*La política española de inmigración en las dos últimas décadas: del asombro migratorio a la política en frontera y la integración*”, en Inmigración en Canarias. Contexto, tendencias y retos. Fundación Pedro García Cabrera, págs. 23-37. Disponible en:  
<http://digital.csic.es/handle/10261/11920>
- ARANGO; MAHÍA: et at (Eds). La inmigración en el ojo del huracán, Anuario de la inmigración en España. Barcelona: CIDOB, p. 13-28
- Barciela, S. (2017). Teoría de los marcos de ruptura. Modelo causal de los conflictos en barrios vulnerables con alta diversidad cultural. (Tesis Doctoral). Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Benlloch, P. (2011): “*Los derechos sociales de los extranjeros*”. Documento de Estudio. Master Universitario en Migraciones Internacionales Contemporáneas. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM).
- Carabaña, J; Salido, O. (2017). “La renta disponible de los inmigrantes en España (1993-2014)”. AJA; ARANGO: et at (Eds). La inmigración en el ojo del huracán, Anuario de la inmigración en España. Barcelona: CIDOB, p. 233-252
- Cáritas/ Foessa (2017): Circular informativa: Día de la Caridad.
- Gómez, E. (2007). Ciudadanía multicultural, vecindad intercultural; una articulación para la convivencia. Documentación Social, nº144, p.197-207.
- Instituto Nacional de Estadística (2017): Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2016. Abril 2017
- Montilla, J.A; García, I; et at (2017). “Política y normativa española sobre inmigración y asilo ¿Bajo perfil o inacción?”. AJA; ARANGO: et at (Eds). La inmigración en el ojo del huracán, Anuario de la inmigración en España. Barcelona: CIDOB, p. 107-122
- Promoviendo la convivencia ciudadana intercultural en barrios de alta densidad de diversidad: Ideas y experiencias para una praxia comunitaria. Carlos Giménez Romero.

Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad", ISSN-e 2254-4445, Nº. Extra 4, 2015 (Ejemplar dedicado a: MIGRACIÓN Y DIVERSIDAD: UNA REALIDAD TRANSNACIONAL), págs. 48-68.

- Convivencia: Conceptualización y sugerencias para la praxis. Carlos Giménez Romero. Puntos de Vista: Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid (oMci), ISSN 1699-6119, Nº. 1, 2005 (Ejemplar dedicado a: Convivencia), págs. 7-31.
- Políticas Sociales y dimensión comunitaria, en Revista Voces Inmigrantes. Marco Marchioni 2014. Revista de la Fundación Cepaim.
- Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en España. [Informe-Encuesta 2014]. Mª Ángeles Cea D'Ancona. Miguel S. Valles Martínez. OBERAXE.
- Herramientas para la Cohesión Social. Un proceso de reflexión y sistematización entre buenas prácticas en acción comunitaria intercultural de España y Portugal. Fundación Cepaim 2014.
- Prácticas participativas en el ámbito local: expresiones de ciudadanía. Fundación Cepaim 2007.
- La participación ciudadana: Vía para la integración de las personas inmigrantes. Rutas y Caminos. Fundación Cepaim 2005.
- Guía práctica para el agente antirumor. Ayuntamiento de Barcelona 2012. [www.bcantirumors.cat](http://www.bcantirumors.cat).
- Hagamos de nuestro barrio un lugar habitable. Manual de intervención comunitaria en barrios 2013. Buades Fuster J. y Giménez Romero C.
- Caja de herramientas para la participación. 2014. EAPN y Fundación Cepaim.
- Web territorio y experiencia. Catalogo de buenas prácticas en acción comunitaria en España y en Europa. Fundación Cepaim. Enlace web: [http://cepaim.org/th\\_galery/catalogo-de-buenas-practicas/](http://cepaim.org/th_galery/catalogo-de-buenas-practicas/) <http://www.buenas-practicascomunitarias.org/biblioteca/35-nuestro-catalogo.html>.
- Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad, de Graciela Malgesini y Carlos Giménez, Madrid, Comunidad de Madrid, Ed. Catarata. 2ª. Edición, 2000.

## **MONOGRAFÍA**

### **COMISION DE EMPLEO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

#### **INDICE:**

##### **1. Población trabajadora extranjera y mercado de trabajo**

- 1.1 Residentes, tipo de autorizaciones y autorizaciones de trabajo
- 1.2 Afiliación a la Seguridad Social
- 1.3 Contratación
- 1.4 Tasa de paro y paro registrado

##### **2. Educación y formación profesional**

- 2.1. Evolución del alumnado
- 2.2 Abandono educativo temprano de la educación-formación
- 2.3 Homologación y convalidación de estudios

##### **3. Mujeres: empleo y formación**

- 3.1. Mujeres residentes, tipo de autorizaciones y autorizaciones de trabajo
- 3.2 Afiliación a la seguridad social
- 3.3. Contratación
- 3.4 Tasa de paro y paro registrado
- 3.5 Educación y formación

##### **4. Solicitantes de protección internacional y personas refugiadas**

- 4.1 ¿Qué ha cambiado en diez años?
- 4.2 Sistema de acogida e integración de solicitantes de asilo y personas beneficiarias de protección internacional

- 4.3 Solicitantes y personas refugiadas en el ámbito laboral

**5. Igualdad de trato y oportunidades**

**6. Conclusiones**

**7. Recomendaciones**

**Elaboración:**

Ana María Corral Juan (UGT)

Raquel Santos Guillen (CEAR)

Carmen Ruiz Espinosa (CEAR)

Pilar Roc Alfaro (UGT)

Jesús Acasuso Medina (UGT)

**Aportaciones**

Vladimir Paspuel (Rumiñahui)

Francisco García (SG Integración de los Inmigrantes. MEYSS)

Miriam Pinto Lomeña (CEOE)

Bouchra Lehhit (CEOE)

Elena Ramón Cercas (FEMP)

Helmer Súarez (Pachamama)

Subdirección General para la Igualdad de Trato y la No Discriminación  
(Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad)

## **EVOLUCION 2007-2017 EN MATERIA DE EMPLEO E IGUALDAD DE TRATO Y DE OPORTUNIDADES**

Los apartados de empleo, igualdad de trato y oportunidades y mujeres del Informe sobre la integración del Foro del año 2007, hacían referencia a que varias circunstancias explicaban las dinámicas, tendencias y la posición en la sociedad y en el mercado de trabajo de la población extranjera, entre ellas los condicionamientos propios de la normativa de extranjería, el auge de los servicios de proximidad y la situación y evolución económica española entre otra.

En el informe correspondiente al año 2017, hemos querido abordar la evolución en estos tres aspectos en los últimos diez años, caracterizados, entre otros, por cambios en la sociedad española, la situación económica y del empleo, la normativa en materia de extranjería, la modificación de los flujos migratorios, tanto por nacionalidad como por el volumen de las llegadas y las salidas y por el incremento de los solicitantes de protección internacional.

### **1. Población trabajadora extranjera y mercado de trabajo**

#### **○ 1.1 Residentes, tipo de autorizaciones y autorizaciones de trabajo**

Tabla 1

31/12/2007	TOTAL	TEMPORAL INICIAL	TEMPORAL PRIMERA RENOVACION	TEMPORAL SEGUNDA RENOVACION	TEMPORAL OTRO TIPO	PERMANENTE
Total ambos sexos	2.357.218	324.918	873.425	271.925	35.361	851.589
Hombres	1.329.375	171.815	483.095	140.197	19.414	514.854
Mujeres	1.027.843	153.103	390.330	131.728	15.947	336.735

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística del Observatorio Permanente de la Inmigración "Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2007

Tabla 2

31/12/2017	TOTAL	INICIAL	MODIFICACION SITUACION ADMINISTRATIVA	ARRAIGO	RAZONES HUMANITARIAS
Total ambos sexos	2.113.120	97.325	68.399	29.514	6.211
Hombres	1.153.288	43.691	34.382	14.665	1.698

Mujeres	959.832	53.634	34.046	14.849	4.513
<b>31/12/2017</b>		<b>PRIMERA RENOVACION</b>		<b>SEGUNDA RENOVACION</b>	<b>RESIDENCIA DE LARGA DURACION</b>
<b>Total ambos sexos</b>		108.458		24.810	1.778.339
<b>Hombres</b>		52.266		11.487	995.064
<b>Mujeres</b>		56.192		13.323	783.275

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística del Observatorio Permanente de la Inmigración “Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2017”

En los cuadros anteriores vemos la evolución de la población residente no comunitaria bajo el régimen general en el año 2007 y 2017. Destacan entre otros datos, que los residentes con una autorización de larga duración (“permanente” en la tabla del 2007), han pasado de suponer el 36’1% sobre el total de residentes, al 84’1% en diciembre de 2017.<sup>71</sup>

Por otra parte, si en el 2007, las mujeres representaban el 43’6% de la población residente, el porcentaje llega al 45’4% en 2017. Pero sin duda lo más relevante de esta tabla es el descenso general de residentes en régimen general: de 2.357.218 en 2007 a 2.113.120 en diciembre de 2017. Las mujeres residentes han descendido en un 6’6% y los hombres en un 13’2%.

La población residente en el régimen general ha experimentado una tendencia inversa a la evolución de las personas residentes bajo el régimen comunitario que en el periodo analizado han aumentado. En el año 2007, el régimen de libre circulación, contaba con 1.844.588 residentes, 1.523.361 de ellos nacionales de un estado miembro de la Unión Europea. En diciembre de 2017 alcanzaron los 3.124.590 y 2.659.282 (nacionales de un estado miembro) respectivamente. Si bien es preciso señalar que las cifras del año 2007 tanto en el régimen de libre circulación como en el general estaban condicionadas por el hecho de que fue el año de la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea, y por tanto del trasvase de los nacionales de estos países, hasta entonces en régimen general, al régimen de libre circulación: en el año 2006 los residentes en régimen de libre circulación eran 929.713, 669.611 nacionales de un estado miembro; en el régimen general se contabilizaban a 31 de diciembre de 2006, 2.092.095 residentes, 204.245 de nacionalidad rumana.

El descenso de la población en el régimen general, puede atribuirse a varias razones. Una de ellas, el acceso a la nacionalidad española por residencia, fundamentalmente de mujeres, o el paso al régimen comunitario. Pero sin duda, la más relevante, es el hecho de que, durante cinco años, el saldo migratorio de la población de nacionalidad extranjera ha sido negativo (tabla 3). Aunque no se trata de datos comparables, puesto que la Estadística de Migraciones del Instituto Nacional de Estadística,

<sup>71</sup> Se halla en situación de residencia de larga duración el extranjero que haya sido autorizado a residir y trabajar en España en las mismas condiciones que los españoles. La Tarjeta de Identidad de Extranjero de los residentes de larga duración debe renovarse cada cinco años, acompañada de la siguiente documentación pasaporte, impreso de abono de tasas y fotografía. Están en situación de residencia de larga duración UE los extranjeros autorizados a residir y trabajar en España en las mismas condiciones que los españoles y que se benefician de lo establecido en la Directiva 2003/109 del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

incluye tanto a residentes, en el sentido de la normativa de extranjería y por lo tanto autorizados a residir en España y no residentes<sup>72</sup>, resulta significativo que entre los años 2010 y 2014 (los correspondientes al saldo migratorio negativo de la población extranjera), 1.153.086 personas nacionales de terceros países emigraron desde España, y llegaron 903.227 personas, es decir, un saldo negativo de 249.859 personas. Sin duda, una parte de quienes emigraron con destino, bien a sus países de origen, bien a un tercer estado, eran residentes de régimen general, aunque no podemos saber exactamente el número de quienes optaron por dejar España.

Tabla 3

SALDO MIGRATORIO	TOTAL	ESPAÑOLA	EXTRANJERA
2016	87.422	-27.252	122.813
2015	-1.761	-42.536	40.775
2014	-94.976	-39.472	-55.504
2013	-251.531	-40.908	-210.624
2012	-142.552	-25.702	-116.850
2011	-37.698	-20.030	-17.669
2010	-42.675	-9.739	-32.936
2009	12.845	-8.394	21.239
2008	310.641	-1.804	312.446

Fuente: Estadística de Migraciones. INE

La caída de la migración extranjera hacia España, contribuye a explicar las diferencias entre los datos incluidos en la tabla 1 y tabla 2. Las autorizaciones iniciales en el año 2007 suponían el 13'7% de las autorizaciones, mientras que en el 2017 solo representaron el 4'6%. La primera renovación representaba respectivamente el 37% en 2007 y el 5'1% en 2017; con independencia de que, en el caso del año 2007, el elevado número de primeras renovaciones tenía su razón principal en el proceso de normalización celebrado en el año 2005, la evolución de las autorizaciones temporales está ligada a un menor número de entradas, entre otros, por motivos de trabajo. Esto tiene reflejo en la evolución de las autorizaciones de trabajo (temporales) concedidas cada año, que analizamos en la tabla 4.

<sup>72</sup> La Estadística de Migraciones se realiza sobre las personas que tienen residencia habitual, entendiéndose la misma como el lugar donde las personas pasan normalmente sus períodos de descanso y que hubieran residido habitualmente en el mismo durante un periodo continuado de 12 meses o a quienes no alcanzando ese tiempo, tuvieran intención de permanecer en ese territorio al menos durante 1 año.

Como vemos en el mismo (que obviamente no recoge las autorizaciones de larga duración, que en el 2017 supusieron el 84'1% del total de autorizaciones en el régimen general), el descenso de autorizaciones de trabajo entre los años 2007 y 2017 es considerable, al igual que el incremento del porcentaje de las autorizaciones de trabajo que son concedidas a mujeres: del 39'6% en el año 2007 al 49'6% en el 2016 (y el 47'7% en los resultados provi

De particular interés son los datos respecto a autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena, que, aunque no sea el único motivo de concesión, están ligadas a los distintos procedimientos de regulación de flujos migratorios laborales, basados en la situación nacional de empleo. Las autorizaciones iniciales representaban en el 2007 el 44'5% del total de autorizaciones de trabajo, el 8'7% en el año 2008 y el 29'4% en el año 2016, y el porcentaje de mujeres titulares de autorización inicial se ha incrementado desde el 38'7% en el año 2007 al 51'9% en el 2016.

Tabla 4

2007	TOTAL	AUTORIZACIONES DE TRABAJO POR CUENTA AJENA						AUTORIZACIONES DE TRABAJO POR CUENTA PROPIA			AUTORIZACIONES PARA TRABAJAR (*)	AUTORIZACIONES LEY 14/2013 (PERMISO ÚNICO)
		INICIALES				RENOVADAS						
		Inicial	Prestación Transnacional Servicios	Temporal o Campaña	Otras Aut. duración determinada	1º renovación	2º renovación	Inicial	Renovación	2º renovación	INICIAL	Renovada
AMBOS SEXOS	499.211	222.435	1.394	15.647	107	108.302	100.248	509	4.212	3.390	29.791	13.176
MUJERES	197.818	86.269	221	5.614	8	39.562	44.478	239	1.573	1.311	13.152	5.391
HOMBRES	301.393	136.166	1.173	10.033	99	68.740	55.770	270	2.639	2.079	16.639	7.785
2008												
AMBOS SEXOS	790.205	69.020	1.341	46.248	2.700	132.689	438.563	465	2.489	8.416	65.048	23.226
MUJERES	330.208	30.014	213	18.328	950	51.375	185.790	259	974	3.116	29.856	9.333
HOMBRES	459.997	39.006	1.128	27.920	1.750	81.314	252.773	206	1.515	5.300	35.192	13.893
2016												
AMBOS SEXOS	111.902	32.922			1.661	35.053	2.328	2.794	1.582	216	22.727	1.773
MUJERES	55518	17116			337	18757	1167	981	557	90	10840	970
HOMBRES	56384	15806			1324	16296	1161	1813	1025	126	11887	803
2017	Datos provisionales (enero-octubre)											
AMBOS SEXOS	84.631			50.399				3.324		18.300	1.660	10.429
MUJERES	40.426			24.614				1.080		8.853	987	4.621
HOMBRES	44.205			25.785				2.244		9.447	673	5.808

(\*) Para una adecuada interpretación de los datos debe tenerse en cuenta la incidencia del periodo transitorio establecido para la aplicación de la libre circulación de trabajadores nacionales de Rumanía en España tras la adhesión de aquel país a la Unión Europea, de modo que fue exigible autorización para trabajar en determinados supuestos relativos a los trabajadores por cuenta ajena de nacionalidad rumania durante los años 2007 y 2008.

Fuente: Estadística de Autorizaciones de Trabajo a Extranjeros 2007, 2008, 2016 y 2017 (MEYSS)

Destaca por otra parte, la aparición a partir del año 2013, la inclusión entre las autorizaciones de trabajo de las contenidas en la sección de movilidad internacional de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. En esta Ley (se enmarca en el artículo 1.2 de la LO 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y es por tanto Ley especial), se contemplan varias autorizaciones vinculadas al mundo del trabajo, residencia para emprendedores, profesionales altamente cualificados y trasladados intraempresariales. Desde el 2013, han ido incrementándose tanto las autorizaciones iniciales como las renovadas en el marco de esta Ley especial y en los datos provisionales de enero a octubre de 2017, ya suponen el 12'3% del total de autorizaciones de trabajo concedidas.

Pero también es preciso reseñar el cambio en las ramas de actividad (año 2007) y secciones de actividad (enero-octubre 2017) para las que se conceden las autorizaciones. En el año 2007, del total de 499.211 autorizaciones, 101.719 fueron concedidas para el sector de la construcción (el 20'3% del total), 96.107 (el 19'2%) a "hogares que emplean

personal doméstico”, 56.669 (11’35%) a agricultura, ganadería, caza, silvicultura y 24.085 (4’8%) a otras actividades empresariales. De enero a octubre de 2017, del total de autorizaciones, 84.631, 26.007 (el 30’7%) lo fueron para “actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, 8.418 (9’9%) para servicios de comida y bebidas, 8.333 (9’8%) para agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas, y 6.432 (7’6%) para comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas.

- **1.2 Afiliación a la Seguridad Social**

En materia de afiliación a la seguridad social, en el año 2007 los trabajadores y trabajadoras extranjeros suponían el 10’3% del total de afiliados en alta. En el 2017, el porcentaje ha descendido al 9’9%. En cuanto a los distintos regímenes y sistemas, en todos ellos ha aumentado el porcentaje que representa la población de nacionalidad extranjera afiliada, excepto en el Régimen General (donde la población extranjera ha perdido 329.669 afiliados) y en el Sistema Especial de Empleados de Hogar; en este último caso, y a diferencia de lo que ocurre en el Régimen General, la afiliación total ha aumentado y, por ello, aunque también lo han hecho las personas de nacionalidad extranjera afiliadas a este sistema, el porcentaje que suponen estas, respecto al total de afiliados al sistema especial, ha descendido (tabla 5).

Tabla 5

	2007	2017
<b>TOTAL SISTEMA</b>	19.152.300	18.126.900
Afiliación población extranjera	1.981.106 10’3%*	1.801.842 9’9%
<b>REGIMEN GENERAL (SIN SISTEMAS ESPECIALES)</b>	14.706.800	13.659.400
Afiliación extranjera	1.441.639 9’8% **	1.111.970 8’1%
<b>REGIMEN ESPECIAL AUTONOMOS</b>	3.121.700	3.208.500
Afiliación extranjera	223.597 7’1%	293.432 9’1%
<b>REGIMEN ESPECIAL EMPLEADOS DE HOGAR (2007) SISTEMA ESPECIAL DE EMPLEADOS DE HOGAR (2017)</b>	275.500	422.600
Afiliación extranjera	152.803 55’4%	183.459 43’4%
<b>REGIMEN ESPECIAL AGRARIO (2007) SISTEMA ESPECIAL (2017)</b>	968.900	769.600
Afiliación extranjera	159.372 16’4%	208.430 27%

<b>RÉGIMEN ESPECIAL DE LA MINERÍA DEL CARBÓN</b>	8.600	2.600
Afiliación extranjera		148 5'6%
<b>RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES DEL MAR</b>	70.700	64.200
Afiliación extranjera	3.695 5'2%	4.403 6'8%

Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social

\*% de afiliación de población extranjera sobre el total \*\*% de afiliación de población extranjera sobre el total de cada Régimen o sistema

En el periodo señalado la afiliación total a la Seguridad Social ha descendido en un 5'3%. En el caso de la nacionalidad española (17.171.194 afiliados en 2007 y 16.325.058 en 2017), el descenso ha sido del 4'9%, porcentaje que se eleva al 9% para la población trabajadora extranjera afiliada (comunitaria y no comunitaria).

Por otra parte, y diferenciando entre población nacional de la Unión Europea y población nacional de terceros países, en el año 2007, ha aumentado el porcentaje de participación de los afiliados y afiliadas de la Unión Europea, pasando del 33'9% del total de población extranjera afiliada en el año 2007 al 41'7% con los últimos datos de enero de 2018 (de 672.894 a 758.123 nacionales de la UE afiliados).

Cambio también, en la afiliación a cada uno de los regímenes o sistemas. En el año 2007, la participación de los nacionales de la UE en el régimen general era del 32% y del 44'2% en enero de 2018. Mientras que el porcentaje de participación en el sistema especial agrario es muy similar, 30'8% en 2007 a 32'9% en enero de 2018, los mayores cambios se producen en el sistema especial de empleados de hogar, que pasa de una participación del 16'2% al 27% y el régimen especial de autónomos, donde el porcentaje respecto al total de población extranjera afiliada desciende del 60'5% en 2007 al 47'8% en enero de 2018.

Mientras la población nacional de la Unión Europea afiliada a la Seguridad Social ha aumentado en este periodo, tal como indicábamos anteriormente, la no comunitaria ha descendido de 1.308.212 en 2007 a 1.056.969 afiliados si tomamos los datos correspondientes al mes de enero de 2018, por lo tanto, un descenso del 19'2%.

### ○ 1.3 Contratación

El número de contratos totales (tabla 6) ha aumentado de 18.622.108 en 2007 a 21.501.303 en el 2017; el porcentaje de contratación indefinida, en el mismo periodo ha descendido, desde el 11'9% que representaba este tipo de contratación en 2007, al 8'9% en el 2017. En el caso de la población de nacionalidad extranjera, los contratos a extranjeros han pasado de representar el 21'2% del total de contratación en el 2007, al 17'1% en el 2017.

Si tomamos la población nacional de terceros países, la contratación a este colectivo pasó de suponer el 15'6% del total de la contratación al 11% el pasado año, mientras que la contratación a población nacional de la Unión Europea, en el mismo periodo ha pasado a representar del 5'6% al 6% de contratación. En términos absolutos, los contratos a extranjeros no comunitarios han descendido de 2.909.284 a 2.381.051 mientras que el número de contratos a nacionales de la Unión Europea han aumentado de 1.048.040 contratos en 2007 a 1.297.652 en 2017. Como hemos hecho referencia directa a la contratación indefinida, en el año 2007, este tipo de contratación representaba el 13'1% de la contratación a nacionales de la Unión Europea y el 10'5% en el caso de nacionales de terceros países; en el año 2017, baja, respectivamente al 11'5% y al 7'8%.

Por otra parte, y respecto a los trabajadores contratados (un trabajador puede tener varios contratos en un año), según los datos del Anuario Estadístico del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el año 2007 se contrataron 1.652.567 trabajadores, 561.449 nacionales de la Unión Europea y 1.091.118 nacionales de terceros países. En el 2016, fueron contratados un total de 1.238.292 trabajadores, 501.988 comunitarios y 736.304 nacionales de terceros países. El descenso ha afectado a todos los trabajadores con independencia de su nacionalidad, pero es más intenso entre los trabajadores nacionales de terceros países, que han visto reducirse tanto el número de contratos como de trabajadores contratados.

Tabla 6

2007	TOTAL CONTRATOS 18.622.108	TOTAL CONTRATOS EXTRANJEROS 3.957.324 (21,2% del Total)	COMUNITARIOS 1.048.040 (26,5% del Total de Extranjeros)	NO COMUNITARIOS 2.909.284 (73,5% del Total de Extranjeros)
Hombres Indefinido	1.188.815	259.173	83.233	175.940
Hombres Temporal	8.867.381	2.246.905	552.917	1.693.988
TOTAL HOMBRES	10.056.196	2.506.078	636.150	1.869.928
Mujeres Indefinida	1.031.569	185.806	54.265	131.541
Mujeres Temporal	7.534.343	1.265.440	357.625	907.815
TOTAL MUJERES	8.565.912	1.451.246	411.890	1.039.356
2016	TOTAL CONTRATOS 19.978.954	TOTAL CONTRATOS EXTRANJEROS 3.273.940 (16,4% del Total)	COMUNITARIOS 1.181.434 (36% del Total de Extranjeros)	NO COMUNITARIOS 2.092.506 (64% del Total de Extranjeros)
TOTAL HOMBRES	11.215.303	2.104.625	650.992	1.453.633
TOTAL MUJERES	8.763.651	1.169.315	530.442	638.873
2017	TOTAL CONTRATOS 21.501.303	TOTAL CONTRATOS EXTRANJEROS 3.678.703 (17,1% del Total)	COMUNITARIOS 1.297.652 (35,2% del Total de Extranjeros)	NO COMUNITARIOS 2.381.051 (64,8% del Total de Extranjeros)
Hombres Indefinido	1.049.604		Indefinidos 149.476	Indefinidos 187.526
Hombres Temporal	11.018.310			
TOTAL HOMBRES	12.067.914	2.357.892		
Mujeres Indefinida	879.718		Temporales 1.148.176	Temporales 2.128.621
Mujeres Temporal	8.553.680			
TOTAL MUJERES	9.433.398	1.320.811		
Elaboración propia a partir de Anuario de Estadística del Ministerio de Trabajo e Inmigración 2007 (MEYSS); Anuarios Estadísticos de Inmigración 2007 del Observatorio Permanente de la Inmigración (MEYSS); Informe del Mercado de Trabajo de los Extranjeros 2016 y 2017 (SEPE); Estadística de Contratos 2016 y 2017 (MEYSS)				

Pero, además de lo señalado en general con respecto al número de contratos y trabajadores contratados, también se han producido cambios en las actividades en las que son contratados (tabla 7 y tabla 8) y específicamente en las que tiene más relevancia la contratación de trabajadores extranjeros. Entre otros cambios en el periodo, destaca obviamente, la caída de la construcción, tanto en número de contratos totales, como en el peso de la contratación a extranjeros. Y los hogares como empleadores de personas doméstico, ni siquiera eran en el año 2007 relevantes en contratación de extranjeros (pese al porcentaje de afiliados extranjeros en el entonces régimen especial), de 8.840 contratos en el 2007, hemos pasado a 115.212 en el año 2017, con una tasa de extranjeros del 49'92%.

Tabla 7

2007	TOTAL	EXTRANJEROS	%TASA EXTRANJEROS
------	-------	-------------	-------------------

<b>Construcción</b>	2.815.399	901.209	32'1%
<b>Hostelería</b>	1.743.108	500.772	28'70%
<b>Agricultura, ganadería, caza y actividades de los servicios relacionados con las mismas</b>	1.664.955	460.693	27'67%
<b>Otras actividades empresariales</b>	4.854.157	1.118.883	23'05%
<b>Industria de la madera y del corcho, excepto muebles, cestería y espartería</b>	47.285	10.795	22'83%
<b>Transporte terrestre, transporte por tuberías</b>	358.246	74.551	20'81%
<b>Fabricación de otros productos minerales no metálicos</b>	82.304	16.971	20'62%
<b>Fabricación de caucho y materias plásticas</b>	52.447	10.804	20'6%

Fuente: elaboración propia a partir de "2009. Informe del mercado de trabajo de los Extranjeros estatal. Datos 2007". Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Tabla 8

2016	TOTAL	EXTRANJEROS	%TASA EXTRANJEROS
<b>Agricultura , ganadería, caza y servicios relacionados</b>	2.781.913	1.153.245	41'46%
<b>Servicios de comidas y bebidas</b>	2.879.228	481.521	16'72%
<b>Servicios de alojamiento</b>	1.009.399	177.768	17'61%
<b>Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico</b>	230.811	115.212	49'92%
<b>Actividades de construcción especializada</b>	613.354	101.071	16'48%
<b>Construcción de edificios</b>	517.824	90.056	17'39%
<b>Actividades relacionadas con el empleo</b>	255.774	42.527	16'63%
<b>Otras actividades profesionales, científicas y técnicas</b>	122.020	22.174	18'17%
<b>Actividades de agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades relacionadas con los mismos</b>	69.069	11.531	16'69%

Fuente: elaboración propia a partir de "2017. Informe del mercado de trabajo de los Extranjeros estatal. Datos 2016". Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Para interpretar adecuadamente las diferencias entre las tablas 7 y la 8, es preciso tener en cuenta el cambio de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) 1993 revisada, vigente en el año 2007, a la CNAE 2009. En los informes sobre el mercado de trabajo de extranjeros, se toman las actividades económicas a dos dígitos: construcción, en la CNAE 93, incluye construcción de edificios y construcción especializada; sin embargo, en la CNAE 2009, también a dos dígitos, construcción y construcción especializada están separadas. Lo mismo ocurre con hostelería, que la CNAE 93, incluye a dos dígitos tanto los servicios de alojamiento, como los restaurantes y los establecimientos de bebidas, que en la CNAE 2009 son actividades separadas y a dos dígitos (servicios de alojamiento y servicios de comidas y bebidas). Teniendo en cuenta lo anterior, mientras que en el año 2007, se firmaron 1.743.108 contratos en la actividad de hostelería, con una tasa de extranjeros del 28'70%, en el año 2016 los contratos en esta actividad (servicios de comidas y bebidas y servicios de alojamiento) fueron 3.888.627 con una tasa de contratación de extranjeros del 16'9% (659.289 contratos). En el caso de la construcción, de 2.815.399 contratos en 2007 con una tasa de extranjeros del 32'1%, los contratos descienden en 2016 a 1.131.178 (construcción de edificios y actividades de construcción especializada, con una tasa de contratos a extranjeros del 16'8% (191.127 contratos).

Por contraste, las ocupaciones con mayor número de demandantes extranjeros, eran en 2007, personal de limpieza de oficinas, hoteles (camareras de pisos) y otros establecimientos similares, peones de industria, peones de la construcción y dependientes y exhibidores en tiendas, almacenes, quioscos y mercados. En el año 2016, algunas cosas cambian y las ocupaciones más demandadas por los extranjeros, fueron, personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares, peones de industrias manufactureras, vendedores de tiendas y almacenes y camareros asalariados.

Tabla 9

	2007	2007 PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS A EXTRANJEROS	2016	2016 PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE CONTRATOS A EXTRANJEROS
Grupo 2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	66.142	1'6%	122.306	3'7%
Grupo 3 Técnicos: profesionales de apoyo	98.860	2'4%	71.058	2'1%
Grupo 4 Empleados contables; administrativos y otros empleados de oficina	164.085	4'1%	93.122	2'8%
Grupo 5 Trabajadores de los servicios de la restauración, personales, protección y vendedores	676.689	17%	659.402	20%
Grupo 6 Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	129.921	3'2%	72.877	2'2%
Grupo 7 Artesanos y trabajadores cualificados de industria manufacturera y la construcción	685.467	17'3%	207.205	6'3%
Grupo 8 Operadores de instalaciones y maquinaria y montadores	202.395	5'1%	316.457	9'6%

Grupo 9 Ocupaciones elementales	1.826.959	46'1%	1.933.623	59%
Total Contratos a extranjeros	3.957.324	100%	3.273.940	100%

Fuente: elaboración propia a partir del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Se omiten tanto el grupo 0 como el grupo 1 porque no figuran en ambos años.

Resulta igualmente de interés ver el cambio en las ocupaciones en las que es contratada la población extranjera (tabla 9). En este caso, y debido al cambio de la Clasificación Nacional de Ocupaciones de 1994 a la de 2011, se han mantenido los 10 grandes grupos con denominaciones similares, aunque ha habido transferencias entre ellos. Sin embargo, según el Instituto Nacional de Estadística, estas transferencias afectan poco a los efectivos totales. Según los datos del anuario de estadística del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el año 2007 se registraron en los servicios públicos de empleo 3.957.324 contratos a trabajadores extranjeros (es preciso señalar que, dependiendo de la fuente, los datos varían por ello la diferencia con los incluidos en la tabla 6 de contratos 2007, 2016 y 2017). De estos contratos el 46'1% correspondían al grupo nueve, trabajadores no cualificados; en el año 2016 los contratos a trabajadores extranjeros descienden a 3.273.940, y el porcentaje de los correspondientes al grupo 9, aumenta hasta el 59%. Un incremento que se explica por el descenso de la contratación a trabajadores extranjeros, pero el aumento de los contratos correspondientes al grupo nueve. Lo mismo sucede con la contratación en general: en el año 2007 los contratos del grupo nueve a extranjeros suponían el 28'9% de la contratación total en este grupo; en el grupo nueve, el porcentaje desciende al 26'3%; una disminución que se explica porque, aunque los contratos a trabajadores extranjeros en este grupo aumentaron de 1.826.959 a 1.933.623, también lo hizo la contratación general en este grupo de ocupación: de 6.308.371 contratos en el año 2007 a 7.346.656 en el 2016.

Aunque se trata de un Módulo correspondiente al año 2014 la publicación “Situación de los inmigrantes y de sus hijos en el mercado laboral” de la Encuesta de Población Activa del INE, ofrece algunos datos interesantes (teniendo en cuenta que se trata de una encuesta) respecto a la contratación de las personas de nacionalidad extranjera. Entre otros, que el 51'1% de los ocupados nacidos en el extranjero, piensa que su nivel de estudios, experiencia o capacitación, les permitirían desarrollar tareas de mayor cualificación que las que realizan en su trabajo actual; en el caso de las personas nacidas en España, el porcentaje es del 46'9%, el 51'7% para nacidos en Europa, el 57'4% entre quienes han nacido en América Latina y el 35% entre los nacidos en el resto del mundo. Por otra parte, respecto a los asalariados en función de la forma de encontrar su empleo actual, el 42'1% de los nacidos en España y el 61'3% lo hicieron a través de amigos, familiares o conocidos. Solo el 2'86 de las personas nacidas en España y el 1'3% de las nacidas en el extranjero, lo encontraron a través de la oficina pública de empleo. La segunda forma más frecuente de encontrar empleo para todas las nacionalidades fue la solicitud directa al empleador o presentando un currículum, el 23'7% para los nacidos en España y el 17% para los nacidos en el extranjero.

#### ○ **1.4 Tasa de paro y paro registrado**

La tasa de paro general en este periodo 2007-2017 casi se ha duplicado, pasando del 8'2 al 16'5, manteniéndose la tendencia de que la tasa de paro entre las mujeres supera en más de cuatro puntos a la de los hombres (tabla 10). Por nacionalidades, se mantiene

igualmente la mayor tasa de paro de mujeres y hombres nacionales de la Unión Europea y de terceros países, en comparación con la tasa general. Pero las diferencias entre estos dos colectivos se han acentuado en el periodo transcurrido entre 2007 y 2017, aumentando en el caso de los nacionales de la UE en 8'45 puntos y 13'24 para los nacionales de terceros países. Si en el año 2007 la diferencia era de un punto tanto para hombres y mujeres, en el 2017, la tasa de paro de hombres nacionales de terceros países es más de cinco puntos superior a la de los comunitarios, y en el caso de las mujeres no comunitarias aumenta hasta los ocho puntos.

Tabla 10

TASA DE PARO 2007-2017	2007 TASA TOTAL	2007 TASA DE PARO EXTRANJEROS	2007 TASA DE PARO EXTRANJEROS UE	2007 TASA DE PARO EXTRANJEROS NO UE
<b>Total</b>	8'23	12'18	11'16	12'61
<b>Hombres</b>	6'41	10'52	9'5	10'95
<b>Mujeres</b>	10'7	14'26	13'29	14'65
<b>TASA DE PARO 2017 (ÚLTIMO TRIMESTRE)</b>	<b>2017 TASA TOTAL</b>	<b>2017 TASA DE PARO EXTRANJEROS</b>	<b>2017 TASA DE PARO EXTRANJEROS UE</b>	<b>2017 TASA DE PARO EXTRANJEROS NO UE</b>
<b>Total</b>	16'55	23'57	19'61	25'85
<b>Hombres</b>	14'97	21'7	18'44	23'56
<b>Mujeres</b>	18'35	25'59	20'86	28'39

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa (anual 2007) y último trimestre 2017. INE

En el caso del paro registrado comparando los datos correspondientes a 2007 y diciembre de 2017, la población extranjera ha pasado de suponer el 8'3% del total de parados registrados en 2007 al 12'1% en diciembre de 2017 (en términos absolutos: 170.350 parados registrados extranjeros en 2007 y 415.270 en diciembre de 2017). Sin embargo, hay diferencia entre mujeres y hombres; en el mismo periodo mientras que el porcentaje que representan los hombres parados registrados de nacionalidad extranjera respecto al total de hombres, aumenta de 11'5% al 12'8%, en el caso de las mujeres el incremento es más sustancial; de suponer el 6'3% de las mujeres paradas registradas en 2007, en diciembre de 2017 el porcentaje se eleva al 11'6%. Y aunque tanto en números absolutos como relativos, los parados registrados nacionales de terceros países superan en todo el periodo a los comunitarios, el porcentaje de total de hombres y mujeres no comunitarios parados sobre el total de parados extranjeros pasa del 47'4% en 2007 al 63'9% en diciembre de 2017.

Tabla 11

2007	PARADOS REGISTRADOS EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS	% QUE REPRESENTAN LOS PARADOS EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS SOBRE EL TOTAL DE AFILIADOS NO COMUNITARIOS
<b>Total</b>	122.148	9'3%
<b>Hombres</b>	67.982	5'6%
<b>Mujeres</b>	54.166	6'9%

2017 (DATOS DICIEMBRE)	PARADOS EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS	REGISTRADOS	% QUE REPRESENTAN LOS PARADOS EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS SOBRE EL TOTAL DE AFILIADOS NO COMUNITARIOS
<b>Total</b>	265.658	25%	
<b>Hombres</b>	121.147	19'6%	
<b>Mujeres</b>	144.511	32'4%	

Fuente: elaboración propia a partir de Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social Demandantes de empleo, paro registrado, contratos y prestaciones diciembre 2017 SEPE, Afiliación a la Seguridad Social, diciembre 2017 y Afiliación de extranjeros a la Seguridad Social diciembre 2017, Secretaría de estado de la Seguridad Social.

En el cuadro anterior, vemos la gran diferencia, en el caso de la población nacional de terceros países, entre los años 2007 y 2017 en el porcentaje que suponen las personas paradas registradas sobre las afiliadas. Los datos que se incluyen en la tabla, podrían compararse con los totales de parados registrados sobre afiliación: en el año 2007, los parados registrados totales representaban el 10'4% del total de población afiliada, el 7% en el caso de los hombres y el 15'6% en el de las mujeres. En el año 2017, los porcentajes se habían elevado respectivamente al 18'6%, el 14'8% y el 22%.

## 2. Educación y formación profesional

### ○ 2.1. Evolución del alumnado

En el informe del Foro para la Integración social de los Inmigrantes correspondiente al año 2007, señalábamos que la formación es uno de los factores que contribuyen a crear oportunidades para trabajadores y trabajadoras, con independencia de su nacionalidad. Por otra parte, aludíamos al interés en estudiar la evolución del alumnado de origen y/o nacionalidad extranjera, como un factor con incidencia en la futura inserción laboral de este colectivo. En el informe citado, en el que se analizaban los datos de escolarización en enseñanzas no universitarias del curso 2004-2005 (los únicos detallados disponibles a la fecha de realización del informe), se indicaba que hasta el curso 2003-2004 el alumnado extranjero matriculado en bachillerato, superaba al matriculado en las distintas enseñanzas de formación profesional. A partir del 2004-2005, la tendencia se invertía, al mismo tiempo que se observaba una menor matriculación en educación infantil y primaria.

Partiendo de estos datos incluidos en el informe del año 2007, ahora analizamos y compararemos estos, con los del curso 2015-2016 (últimos datos detallados). El porcentaje de alumnado matriculado extranjero sobre el total (pese al aumento absoluto de 703.497 alumnos y alumnas a 716.736)) ha descendido en este periodo del 8'9% al 8'8%, mientras que el porcentaje de alumnado extranjero matriculado en educación infantil ha aumentado, el descenso en la educación primaria es muy acusado (del 11'3% al 8'6%). Especialmente significativo es el incremento de alumnado extranjero en Educación especial (alumnado con necesidades educativas especiales), bachillerato y Formación Profesional. En el caso del Bachillerato el alumnado extranjero se ha incrementado desde los 29.399 alumnos y alumnas en el curso 2007-2008 a los 46.439 en el curso 2015-2016.

En Formación profesional, el aumento ha sido de 27.683 alumnos y alumnas a 61.304 en los dos cursos analizados; pero en este incremento, es preciso tener en cuenta

las sucesivas leyes de educación y la evolución de los Programas de Garantía Social. En el curso 2007-2008, el 16% del alumnado matriculado en Garantía Social (jóvenes mayores de 16 años que no superaban la etapa de la enseñanza secundaria obligatoria) eran extranjeros. Estos programas fueron progresivamente sustituidos por los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), que, a su vez, han sido igualmente sustituidos, también de forma progresiva, desde el curso 2014-2015, por la Formación Profesional Básica (FPB). En el curso 2015-2016, un total de 61.909 alumnos y alumnas cursaban FPBs y de ellos, 10.564 tenían nacionalidad extranjera (el 17%). Respecto al total del alumnado extranjero, el porcentaje que cursan estudios de Formación Profesional (teniendo en cuenta la evolución de la Garantía social, hasta llegar a la Formación Profesional Básica), se ha incrementado desde el 3'9% al 8'5%. En cuanto al Bachillerato, el incremento ha sido del 4'7% al 6'6%.

Tabla 12

CURSO 2007-2008	TOTAL ALUMNADO	MUJERES	TOTAL ALUMNADO EXTRANJERO	MUJERES	% ALUMNADO EXTRANJERO SOBRE EL TOTAL DE ALUMNADO MATRICULADO
<b>TOTAL</b>	7.941.215	3.549.237	703.497	351.109	8'9%
<b>E.Infantil</b>	1.643.016	800.623	119.980	58.529	7'3%
<b>E.Primaria</b>	2.607.384	1.263.588	295.477	143.722	11'3%
<b>E.Especial</b>	29.427	11.141	2.838	1.106	9'6%
<b>E.S.O</b>	1.829.874	890.959	199.548	98.057	10'9%
<b>Bachilleratos</b>	622.133	339.564	29.399	17.821	4'7%
<b>Formación Profesional</b>	462.559	227.925	27.683	15.210	5'9%
<b>Garantía Social<sup>73</sup></b>	46.973	15.237	7.535	2.087	16%
<b>E. de régimen especial<sup>74</sup></b>	699.916	436.982	21.037	14.577	3%
CURSO 2015-2016	TOTAL ALUMNADO	MUJERES	TOTAL ALUMNADO EXTRANJERO	MUJERES	% ALUMNADO EXTRANJERO SOBRE EL TOTAL DE ALUMNADO MATRICULADO
<b>TOTAL</b>	8.113.239	3.920.565	716.736	354.605	8'8%

<sup>73</sup> **Garantía Social:** estos programas fueron desarrollados por la LOGSE (Ley Orgánica 1/1990 General del Sistema Educativo) para jóvenes de más de 16 años que no superaban la etapa de enseñanza secundaria obligatoria; la finalización de estos programas no conllevaba acreditación alguna. La Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOE), sustituye, progresivamente, la garantía social por los **Programas de Cualificación Inicial Profesional**, para jóvenes desde 15 años que no obtienen el graduado en enseñanza secundaria; superando los módulos obligatorios, se obtiene una acreditación en competencias profesionales específicas y con la posibilidad de obtener otras titulaciones superando el resto de módulos. La Ley Orgánica 8/2013 para la mejora de la calidad educativa, señala que, progresivamente, los cursos de Formación Profesional Básica (FPB), sustituirán a los Programas de cualificación Profesional Inicial (PCPI): el primer curso de los FPB se implantó en el curso 2014-2015, suprimiéndose ese mismo curso, la oferta de módulos obligatorios de los PCPIs.

<sup>74</sup> Enseñanzas de régimen especial: enseñanzas artísticas, ciclos formativos de artes plásticas y diseño, estudios superiores de artes plásticas y diseño, enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales, enseñanzas de música y danza, enseñanzas de arte dramático, enseñanzas de idiomas, enseñanzas deportivas

<b>E.Infantil</b>	1.808.322	874.644	148.718	71.521	8'2%
<b>E.Primaria</b>	2.926.887	1.417.692	253.948	122.533	8'6%
<b>E.Especial</b>	35.190	12.886	4.166	1.623	11'8%
<b>E.S.O</b>	1.869.283	909.489	170.399	83.024	9'1%
<b>Bachilleratos</b>	695.557	364.855	46.439	26.578	6'6%
<b>Formación Profesional</b>	777.785	340.902	61.304	27.191	7'8%
<b>PCPI (VER NOTA AL PIE 3)</b>	215	97	23	13	10'6%
<b>E. de régimen especial</b>	858.824	531.603	31.739	22.122	3'6%

Fuente: elaboración propia a partir de “Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado”. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Pero igualmente es preciso diferenciar la evolución del alumnado extranjero, teniendo en cuenta la nacionalidad. Mientras que el alumnado nacional de la Unión Europea se ha incrementado de 179.405 en el curso 2007-2008 a 208.841 en el 2015-2016 (pasando de representar el 25'5% del alumnado extranjero al 29'1%), el alumnado con nacionalidad de tercer país ha descendido de 524.092 a 507.895 en el mismo periodo. Por enseñanzas, existen igualmente diferencias; el alumnado nacional de tercer país, en el año 2007 suponía el 73'8% del total de alumnado extranjero matriculado en primaria, el 84'8% en educación especial, el 90'3% en bachillerato, el 83'3% en formación profesional y el 85'9% en programas de garantía social; en el año 2017, los porcentajes, cambian respectivamente al 69'5% (primaria), 80'1% (especial), 70% (ESO), 67'7% (bachillerato), 73'4% en Formación Profesional Básica, 77'7% en Formación Profesional de grado medio y el 75'2% en Formación profesional de grado superior.

Tabla 13

ALUMNADO EXTRANJERO POR ENSEÑANZA 2015-2016	TOTAL	UNION EUROPEA	NACIONAL PAÍS	TERCER	% NACIONALES TERCER PAÍS SOBRE TOTAL DE ALUMNADO EXTRANJERO
<b>Total</b>	716.736	208.841	507.895	70'8%	
<b>E.Infantil</b>	148.718	40.172	108.546	72'9%	
<b>E.Primaria</b>	253.948	77.333	176.615	69'5%	
<b>E.Especial</b>	4.166	825	3.341	80'1%	
<b>ESO</b>	170.399	51.091	119.308	70%	
<b>Bachillerato</b>	46.439	14.964	31.475	67'7%	
<b>Ciclos formativos FP Básica</b>	10.564	2.801	7.763	73'4%	
<b>Ciclos formativos FP Grado Medio</b>	31.123	6.927	24.196	77'7%	
<b>Ciclos formativos FP Grado Superior</b>	18.524	4.576	13.948	75'2%	

PCPI	23	4	19	82'6%
Otros programas formativos de FP	1.093	217	876	80'1%
EE.Artísticas	5.254	2.176	3.078	58'5%
EE.de idiomas	26.270	7.672	18.598	70'7%
EE. deportivas	215	83	132	61'3%

Fuente: elaboración propia a partir de “Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado”. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Diferencias también por titularidad de los centros educativos. En el curso 2007-2008, el alumnado nacional de tercer país, representaba el 82'7% del total de alumnado extranjero matriculado en centros privados concertados, el 40'2% en centros privados no concertados y el 74'5% en centros públicos. En los datos correspondientes al curso 2015-2016, los porcentajes han pasado al 77'6%, 42'5% y el 71'5%. Pero comparando con el alumnado total por titularidad del centro, en el curso 2007-2008, el 67% del total del alumnado cursaba estudios en centros públicos y el 26% en privados concertados, porcentaje que pasaba al 82'7% y el 14'1% en el caso del alumnado de nacionalidad extranjera. En el curso 2015-2016, el 67'8% del total del alumnado cursaba estudios en centros públicos y el 25% en privados concertados, frente al 81% y el 13'5% respectivamente en el caso del alumnado extranjero.

## ○ 2.2 Abandono educativo temprano de la educación-formación

Tabla 14

2007	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	2017	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
<b>Total</b>	30'8	36'6	24'7	<b>Total</b>	18'3	21'8	14'5
española	28'3	34'4	21'8	española	15'9	19'1	12'4
extranjera	45'7	52'6	40'2	extranjera	35'8	42'3	29'6
<b>Con título de eso total</b>	17'8	20'7	14'8	<b>Con título de eso total</b>	10'8	12'5	9
española	17'2	20'1	14'1	española	9'6	11'2	7'8
extranjera	21'5	24'9	18'8	extranjera	19'7	22'5	17'1
<b>Sin título de eso total</b>	13	15'9	9'9	<b>Sin título de eso total</b>	7'5	9'3	5'5
española	11'1	14'2	7'7	española	6'3	7'9	4'5
extranjera	24'2	27'7	21'5	extranjera	16'1	19'8	12'5

Fuente: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Otra cuestión de interés, es ver la evolución del abandono educativo temprano de la educación y de la formación<sup>75</sup>. La tasa total ha descendido del 30'8% en 2007 al 18'3%

<sup>75</sup> Porcentaje de la población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de Educación Secundaria 2º etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación.

en 2017. Pero con grandes diferencias por nacionalidades; en el caso de la nacionalidad española ha descendido del 28'3% al 15'9%, más de 13 puntos. Pero en el caso de la nacionalidad extranjera, el descenso del 45'7% al 35'8% supone un descenso de menos de 9 puntos. Y sin duda podemos señalar que, dentro de la preocupación general que implica el abandono educativo, que el mismo se produzca sin conseguir el título de ESO es aún más relevante. El 16'1% del alumnado extranjero, en el año 2017, abandona el sistema educativo sin haber conseguido la titulación, frente al 6'3% del alumnado de nacionalidad española.

Por otra parte, en el caso del abandono educativo temprano por situación en la actividad, en el año 2007, el 21'9% estaban ocupados (el 20'7% en el caso de la nacionalidad española y el 29'1% en población extranjera), y el 9% no estaban ocupados (el 7'7% en la población española y el 16'6% de la población extranjera). Sin embargo, en el año 2017, el porcentaje de los que abandonan la educación y no están ocupados se ha incrementado al 10'1% en el total, pero al 8'9% en el caso de las personas de nacionalidad española y al 18'5% en la población de nacionalidad extranjera.

### ○ 2.3 Homologación y convalidación de estudios

Una constante a lo largo de los Informes anuales del Foro para la Integración social de los Inmigrantes, ha sido las referencias a la homologación y convalidación de títulos obtenidos en el extranjero. Reiteradamente hemos afirmado que el procedimiento, lento y poco accesible para determinados colectivos, es un obstáculo para el reconocimiento de una cualificación. Con independencia de las dificultades generales para toda la población para encontrar un empleo en aquella actividad para la que están cualificados, una mejora en el procedimiento podría permitir a la población de nacionalidad extranjera tener más posibilidad de optar a otros tipos de empleo.

En el informe del año 2007 analizamos la homologación, convalidación y reconocimiento de estudios extranjeros, de nivel no universitario y universitario.

En la tabla 15, vemos la evolución entre 2007 y 2016 sobre solicitudes y resoluciones de homologación, convalidación y reconocimiento de títulos y estudios extranjeros. En el caso de los títulos no universitarios, las solicitudes se mantuvieron por encima de las 30.000 hasta el año 2011, cifra que solo se vuelve a superar en el año 2016; en este caso las solicitudes desestimadas, se mantienen entre el uno y el dos por ciento. Pero respecto a los títulos universitarios, destaca en primer lugar que no se ofrecen los datos de las solicitudes, solo de las resoluciones, e incluso a partir del año 2014, únicamente las favorables, sin poder conocer el dato total de resoluciones, las condicionadas a superación de prueba y las denegatorias. Esta falta de datos, no permite conocer el porcentaje de resoluciones sobre solicitudes presentadas, y por tanto tener una idea aproximada del stock de solicitudes pendientes de resolver cada año.

Tabla 15

TÍTULOS NO UNIVERSITARIOS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solicitudes	35.298	36.852	36.993	36.291	34.998	24.921	21.860	22.970	25.797	30.137
Resueltas	32.358	34.715	40.169	33.191	32.038	28.172	27.298	22.829	22.356	26.976

Estimadas	29.781	32.170	37.533	30.176	26.632	25.357	21.713	19.612	19.518	24.149
Desestimadas	466	581	404	352	470	258	333	140	311	317

Títulos universitarios	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Resoluciones	25.609	27.768	28.161	34.453	42.072	23.831	22.841	---	---	---
Resoluciones favorables	14.356	18.979	18.672	22.788	25.385	13.775	13.108	10.516	4.833	1.323
Condicionadas a superación de prueba	5.421	4.849	6.649	5.957	10.026	4.649	4.574	---	---	---
Denegatorias	1.706	1.542	1.759	2.256	4.137	2.062	1.953	----	----	----

Fuente: Anuario Estadístico: Las cifras de la educación en España. Ministerio de Educación, cultura y deporte. Se han excluido los datos "otras resoluciones" tanto en títulos no universitarios como universitarios por poco representativos y Resoluciones de homologación condicionadas a prueba ejecución de sentencia por el mismo motivo.

Por otra parte, el porcentaje de resoluciones denegatorias sobre el total de resoluciones de homologación de títulos universitarios, se mantiene entre el 5'5% y el 6'6% entre los años 2007 a 2010, pero a partir del año 2011, con un 9'8% de resoluciones denegatorias, ya no baja del 8% hasta el último año con datos conocidos, el 2013 (8'5%).

Destaca igualmente, como desde el año 2011 (en el que se alcanzó el mayor número de resoluciones de títulos universitarios 49.072) el número de resoluciones favorables ha descendido notablemente, desde las 25.385 en ese año, hasta alcanzar las 1.323 en 2016. Si en el año 2007 de las resoluciones favorables, el 17% correspondían a títulos expedidos en los países de la Unión Europea, el porcentaje se eleva al 31% en 2016.

### **3. Mujeres: empleo y formación**

En el apartado correspondiente a mujeres inmigrantes del informe anual del Foro del año 2007, centramos todo el contenido en torno a la relación entre mujeres inmigrantes, a la relación entre estas y los trabajos de cuidado como actividades remuneradas destinadas a satisfacer las necesidades de las personas y de las familias dentro del hogar. El documento, incluía obviamente la situación de las mujeres trabajadoras extranjeras en el marco de la relación laboral especial del servicio del hogar familiar.

Sin perjuicio de que dedicaremos un punto de este apartado a hablar sobre la evolución 2007-2017 de la relación laboral especial y las mujeres migrantes, no podemos dejar de abordar un análisis general sobre su situación en el mercado de trabajo, siguiendo los puntos tratados en el primer apartado de este informe.

- **3.1. Mujeres residentes, tipo de autorizaciones y autorizaciones de trabajo**

En la evolución de las autorizaciones de residencia en vigor entre los años 2007 y 2017 (tablas 1 y 2), destaca, y es una reflexión común a mujeres y hombres, el paso de un

régimen de residencia temporal a uno de residencia de larga duración. En el año 2007, el 32'7% de las autorizaciones en régimen general a mujeres nacionales de terceros países, eran de carácter permanente (el 38'7% en el caso de los hombres); en el año 2017, el 81'6% de las mujeres y el 86'2% de los hombres eran titulares de una autorización de larga duración. En términos absolutos, las autorizaciones a mujeres siguen siendo inferiores a las de los hombres; en el año 2007 representaban el 43'6% del total de autorizaciones y el 45'4% en el año 2017.

Pero la diferencia más significativa está en la distribución, por tipo de las autorizaciones. En el año 2007, las autorizaciones iniciales a mujeres representaban el 47'1% del total de autorizaciones iniciales, el 44'6% en el caso de la primera renovación, el 48'4% en la segunda y el 39'5% de las autorizaciones de larga duración. En el año 2017, los porcentajes se elevan al 55'1% (iniciales), 51'8% (primera renovación) 53'7% (segunda renovación) y 44% (larga duración). De lo señalado tanto en el párrafo anterior como en este podemos concluir, que, aunque ha aumentado la permanencia sobre la temporalidad, no lo ha hecho de igual manera en el caso de las mujeres y los hombres. Pero también tiene otra lectura; que las autorizaciones temporales, las iniciales y renovaciones (en términos generales, concedidas hace menos de cinco años), se están concediendo mayoritariamente a mujeres.

En cuanto a las diferencias entre el régimen general y el comunitario, en el año 2007, de los 1.844.588 residentes en régimen comunitario, 881.796 eran mujeres (el 47'8%). En diciembre de 2017, las mujeres suponen el 48'9% de los residentes en el régimen de libre circulación.

Entre las razones que señalábamos en el apartado primero del informe para el descenso de la población en régimen general, hacíamos referencia al acceso a la nacionalidad española por residencia.

Tabla 16

	TOTAL CONCESIONES	CONCESIONES A MUJERES	% DE CONCESIONES A MUJERES SOBRE EL TOTAL
2007	71.810	39.837	55'4%
2008	84.170	47.597	56'5%
2009	79.597	45.486	57'1%
2010	123.721	70.604	57%
2011	114.599	63.319	55'2%
2012	115.557	64.651	55'9%
2013	261.295	143.304	54'8%
2014	93.714	50.034	53'3%
2015	78.000	42.683	54'7%
2016	93.760	51.079	54'4%

Fuente: Estadística de concesiones de nacionalidad por residencia. Observatorio Permanente de Inmigración. Secretaría general de inmigración y emigración.

Como vemos en los datos anteriores, las concesiones a mujeres de nacionalidad española por residencia siempre han superado el 50% del total de concesiones. Esta

circunstancia, por tanto, en su posible influencia en la reducción de la población residente en el régimen general, ha sido mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres.

En cuanto a otro de los factores que señalamos con anterioridad, el saldo migratorio negativo (tabla 3) y la emigración al exterior (de retorno a los países de origen o de reemigración), ha sido más acusada entre los hombres nacionales de terceros países. Según la estadística de Migraciones del Instituto Nacional de Estadística, el saldo migratorio (para todas las nacionalidades incluida la española), ha sido negativo en el caso de los hombres desde el 2009 hasta el 2015, a diferencia del correspondiente a ambos sexos (2010 a 2015). Pero las mujeres (de todas las nacionalidades) solo han presentado saldo migratorio negativo entre los años 2012 a 2014. Sin embargo, en el caso de las mujeres nacionales de terceros países, el saldo migratorio solo ha sido negativo en los años 2012 y 2013.

En cuanto a las autorizaciones de trabajo (tabla 4), en el año 2007, las concedidas a mujeres representaban el 39'6% del total, porcentaje que en el año 2016 llega al 49'6%, y al 48'8% entre los meses de enero a octubre de 2017. Es igualmente significativo que, en autorizaciones iniciales por cuenta ajena, el porcentaje de mujeres a las que se concedió este tipo de autorización haya pasado del 38'7% al 51'9% en el año 2016. Por otra parte, en cuanto a las autorizaciones de trabajo por cuenta propia (iniciales y renovadas) las concedidas a mujeres representaban en 2007 el 38'5% del total, porcentaje que ha disminuido al 35'4% en el 2016.

Podemos poner en relación el incremento en este periodo del porcentaje de concesiones de autorizaciones de trabajo a mujeres, con las ramas de actividad para las que se concedieron las autorizaciones. Si en el año 2007, el mayor número de autorizaciones de trabajo, fueron para las ramas de actividad de construcción (el 95'1% concedidas a hombres), hogares que emplean personal doméstico (81'1% mujeres), hostelería (53'1% mujeres) y agricultura, ganadería, caza y silvicultura (27'8% mujeres), en el año 2016 las divisiones de actividad con mayor número de concesiones fueron hogares como empleadores de personal doméstico (39.664, 82'6% mujeres), servicios de comidas y bebidas (10.702, 32'3% mujeres), agricultura ganadería caza y servicios relacionadas con las mismas (10.593, 12% mujeres) y comercio al por menor, excepto vehículos de motor y motocicletas (8.223, 26'4%) mujeres. Es tanta la diferencia absoluta entre las autorizaciones para personal doméstico y las siguientes y ha disminuido tanto el número de autorizaciones de trabajo concedidas, que el porcentaje de mujeres, aunque sea bajo en el resto de divisiones de actividad, se ha incrementado hasta casi alcanzar el 50%.

Por otra parte, en la tabla 4 sobre autorizaciones de trabajo, no se han incluido en el año 2016 determinadas autorizaciones, entre otras las de temporada y campaña y otras de duración determinada. Esto se debe a que, a partir de 2012, estas autorizaciones, que se conceden exclusivamente en el marco de la Gestión colectiva de contrataciones en origen figuran en el Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y no en el informe anual de Autorizaciones de trabajo a Extranjeros. Pero tiene importancia señalar aquí las diferencias entre mujeres y hombres en el periodo 2007 y 2016. En 2007, solo el 34'2% de las 17.041 autorizaciones de duración determinada (incluidas las de temporada y campaña), fueron concedidas a mujeres. A partir del año 2010, las mujeres elevan su porcentaje (84'2%); desde el 2012, la gestión colectiva solo contempla este tipo de autorizaciones para las campañas agrícolas. En el año 2016, las mujeres llegadas con este tipo de autorización supusieron el 91'3% de las 5.396 autorizaciones concedidas.

○ **3.2 Afiliación a la seguridad social**

En el año 2007, las mujeres afiliadas extranjeras constituían el 39'2% del total de afiliados extranjeros a la Seguridad Social y el 9'7% de las mujeres afiliadas. En diciembre de 2017, el porcentaje de mujeres sobre el total de personas extranjeras afiliadas se incrementa al 43'6% y baja al 9'3% respecto al total de mujeres afiliadas a la Seguridad social (en este caso para poder abordar la afiliación por sexo, tenemos que recurrir a los datos históricos de afiliación a la Seguridad Social y a la afiliación media mensual).

En cuanto a la evolución por afiliación a Regímenes y Sistemas de la Seguridad social, en el año 2007, del total de mujeres afiliadas, el 78'3% lo estaban al Régimen general de Seguridad Social, el 5'7% al Régimen Especial Agrario (REASS), el 3'2% al Régimen especial de empleados de hogar (REEH) y el 12'4% al Régimen especial de autónomos. En cuanto a las mujeres extranjeras, el 68'1% de ellas estaban afiliadas al Régimen general, el 5'8% al REASS, el 17'8% al REEH y el 8% al Régimen especial de autónomos. En diciembre del año 2017, el 78'3% de las mujeres afiliadas lo estaban al Régimen general, el 3'6% al Sistema especial agrario, el 4'6% al sistema especial de empleados de hogar y el 13'2% al Régimen especial de autónomos. En cuanto a las mujeres extranjeras, la distribución en diciembre de 2017, pasa a ser del 59% afiliadas al régimen general, el 6% al Sistema especial agrario, el 21% al Sistema especial de empleados de hogar y el 13'7% al Régimen especial de Autónomos.

Pero además de la diferente distribución por regímenes y sistemas, también cambia el peso de las mujeres de nacionalidad comunitaria. En el año 2007 las afiliadas naciones de la Unión Europea representaban el 31'5% del total de mujeres extranjeras afiliadas, porcentaje que, en diciembre de 2017, se ha incrementado al 44'1%.

Si en el periodo entre el año 2007 y diciembre 2017 la afiliación de mujeres a la Seguridad Social ha pasado de 7.973.700 afiliadas a 8.554.011, en el caso de las mujeres extranjeras, la evolución ha sido de 778.338 afiliadas en 2007 a 802.605 en diciembre de 2017. Un incremento de 580.311 afiliadas totales (7'2%), y de 24.267 (3'1%) en el caso de las mujeres de nacionalidad extranjeras.

○ **3.3. Contratación**

Respecto a la contratación de mujeres y como sucede en el apartado general de empleo (tabla 6), no están disponibles, ni en el año 2016, ni en el 2017, todas las variables que incluíamos en el apartado correspondiente al año 2007 en el cuadro.

En el año 2007, los contratos a mujeres representaban el 45'9% de la contratación total, porcentaje que descendía al 36'4% en el caso del total de contratos a extranjeros, con una diferencia entre mujeres comunitarias, cuyos contratos suponían el 39'3% de este colectivo frente al 35'7% en el caso de las mujeres no comunitarias. Otro dato de interés, son las diferencias en tipo de contratación: el 12% de los contratos a mujeres tenían carácter indefinido, pero en el caso de las mujeres nacionales de la Unión Europea, el porcentaje se incrementaba al 13'1% y al 12'6% para las mujeres nacionales de terceros países. En los

datos que podemos analizar de la contratación en el año 2017, los contratos realizados a mujeres suponen el 43'8% del total de contratos y en el caso de las mujeres extranjeras, el 35'9% de los contratos a este colectivo. Mientras que el número de contratos a mujeres se ha incrementado entre los años 2007 y 2017 (de 8.565.912 a 9.433.398, 867.486, el 10'1%), los contratos a mujeres extranjeras han disminuido de 1.451.246 en 2007 a 1.320.811 en 2017, 130.435 contratos menos, el 8'9%.

En cuanto al cambio de contratación por secciones de contratación, es preciso tener en cuenta el cambio de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 1993 (CNAE 93) a 2009. En el año 2007 el mayor número de contratos a mujeres, se celebraron en las secciones de inmobiliarias y alquileres. Servicios empresariales, 573.601, hostelería, 301.698, agricultura, ganadería, caza y silvicultura, 138.798, actividades sanitarias y veterinarias. Servicios personales, 77.299 y otras actividades sociales. Servicios personales, 55.103. En el año 2016, el mayor número de contratos se concertaron para hostelería, 341.405, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, 222.435, comercio al por mayor y por menor; reparación de vehículos de motor, 118.020, actividades administrativas y servicios auxiliares, 116.478, actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, 102.860 y actividades sanitarias y de servicios sociales, 61.553.

#### ○ **3.4 Tasa de paro y paro registrado**

Como hemos visto en la tabla 10 de este informe sobre la evolución de la tasa de paro 2007-2017, la tasa de paro de las mujeres, con independencia de la nacionalidad, era más alta que la de los hombres en los dos años analizados. La evolución, ha implicado no solo un incremento de la tasa de paro de las mujeres, sino también, en el caso de las mujeres nacionales de terceros países, que la diferencia con la correspondiente a los hombres no comunitarios, y con respecto a la tasa de paro total de las mujeres, se haya incrementado. Si en el año 2007, la tasa de paro de las mujeres extranjeras nacionales de terceros países era 3'7 punto superior a la de los hombres de este colectivo y 3'95 con respecto a la tasa de paro total de las mujeres, en el año 2017, las diferencias han aumentado: 4'83 puntos por encima de la tasa de paro de los hombres nacionales de terceros países y más de 10 con respecto a la tasa de paro general de las mujeres.

Por otra parte, y mientras que los hombres parados nacionales de terceros países, representaban en el 2007, el 5'6% de los hombres afiliados no comunitarios y las mujeres el 6'9%, en el año 2017, los porcentajes se han incrementado hasta el 19'6% en el caso de los hombres y el 32'4% en el caso de las mujeres.

#### ○ **3.5 Educación y formación**

En materia de formación, los datos más relevantes de la evolución entre el curso 2007-2008 y el 2015-2016, es que el porcentaje de niñas y mujeres jóvenes en enseñanza no universitaria sobre el total del alumnado extranjero, se mantiene casi invariable: del 49'9% al 49'4%, y del 9'8% al 9% en relación al total de niñas y mujeres jóvenes (tabla 12)

Las únicas enseñanzas en las que niñas y mujeres jóvenes superan a los niños y hombres jóvenes extranjeros, en ambos cursos son bachilleratos y enseñanzas de régimen especial, pero mientras en el curso 2007-2008 suponían el 60'6% del total de alumnado

extranjero matriculado, en el 2015-2016 el porcentaje había caído hasta el 57'2%. Destaca igualmente que en el curso 2007-2008, el 54'9% del alumnado extranjero matriculado, fueran mujeres jóvenes, porcentaje que en el último de los cursos analizados desciende al 44'3%.

En cuanto al abandono educativo temprano (tabla 14), el porcentaje ha disminuido para ambos性os entre los años 2007 y 2017. Por otra parte, en los dos años, el porcentaje de niñas y mujeres que abandonan los estudios es inferior al de varones. En el año 2007, el 19'5% de las mujeres extranjeras que abandonaron los estudios estaban ocupadas, frente al 20'7% que lo hicieron sin ocupación (en el caso de los hombres los porcentajes eran respectivamente del 41'1% y el 11'5%). En el año 2017, el 11'9% de las mujeres y el 22'9% de los hombres tenían ocupación y el 17'7% y el 19'4% respectivamente, no tenían ocupación.

En materia de homologación, convalidación y reconocimiento de títulos extranjeros (tabla 15), en el año 2007, las resoluciones favorables a las solicitudes de homologación y convalidación de títulos no universitarios presentadas por mujeres alcanzaban el 57'8%, porcentaje que en 2016 baja al 53'7%. Sin embargo, en el caso de las resoluciones favorables de homologación de títulos extranjeros universitarios, las concedidas a mujeres supusieron en 2007 el 58% del total y el 68'3% en el año 2016.

## **4. Solicitantes de protección internacional y personas refugiadas**

### **○ 4.1 ¿Qué ha cambiado en diez años?**

En estos últimos 10 años, la situación de las personas solicitantes de protección internacional y personas refugiadas ha cambiado mucho. Justo en el año 2007, el 60 por ciento de los inmigrantes internacionales residen en países del norte y la mitad son mujeres. Sin embargo, el número de personas refugiadas, a pesar del repunte en 2007, disminuye. El Informe 2006 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) hablaba de 9,2 millones de personas refugiadas en el mundo, la cifra más baja en los últimos 25 años, más del 90 por ciento de ellas viven en países empobrecidos y un 60 por ciento son población refugiada de larga duración: de Palestina, Sudan, o 160.000 saharauis que desde 1975 sobreviven en los campos de refugiados de Tinduf, en el Sáhara argelino.

Al descenso en las cifras de refugiados se une el fuerte aumento de los desplazamientos internos: en 2006 eran 25 millones las personas desplazadas por causa de los conflictos que no pudieron cruzar las fronteras. Esta población desplazada interna serán también nuevas personas refugiadas. Un caso paradigmático es, por supuesto, Irak. También se debe tener en cuenta, las víctimas por desastres naturales y cambio climático, el colectivo LGTBI y víctimas de violencia de género y de trata de seres humanos.



Infografía 1. Evolución de solicitudes admitidas a trámite.

En 2007 se produce un aumento sustancial del porcentaje de solicitantes de asilo admitidos a trámite, con respecto a años anteriores, y se debe entre otras causas por un cambio de criterio importante en la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior, y porque a lo largo de 2005-2007 se pusieron de manifiesto determinadas carencias en algunos procedimientos que revelaron la necesidad de presentar segundas solicitudes por las personas interesadas. También, se produce la modificación de la Ley de Asilo por la Ley de Igualdad, aprobada en marzo de 2007, que permitirá a las mujeres víctimas de la violencia de género acceder al estatuto de refugiadas en España.

En esta época de descenso, también coincide con la construcción del Sistema Europeo Común de Asilo. En 2010, se apuesta por una política migratoria desde un enfoque global, inspirada en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, y el programa de Estocolmo, España sería el primer país en asumirla tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que, entre otras novedades, otorga carácter vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, incluidos los artículos 18 y 19 sobre el derecho de asilo y la protección contra la devolución, respectivamente. El gran reto era, para cumplir con la obligación plasmada en el Tratado de Lisboa, establecer un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, que abordara las debilidades y los vacíos creados por las directivas y reglamentos de la UE en la materia.

Pero es en el año 2012, cuando encontramos la cifra más baja de solicitantes de asilo en España, tal y como podemos ver en la infografía 1, a pesar de producirse un aumento de las solicitudes de asilo en Europa, encontrando un marcado desequilibrio entre

los países de la Unión Europea en cuanto al número de solicitudes de protección internacional y en cuanto a los porcentajes de concesión de la misma. La efectividad de los derechos reconocidos a las personas solicitantes y las condiciones de acogida son muy dispares entre los diferentes Estados. Según datos de Eurostat, el número de solicitudes de protección internacional en la UE, en 2012 aumentó considerablemente respecto del año anterior: de 301.375 en 2011 a 331.975 en 2012, lo que significa un aumento de casi un 10%. Dicho aumento fue homogéneo en toda la UE. Sólo seis Estados recibieron menos solicitudes de protección internacional que en 2011, entre los cuales se encontraba España, con un 25% de descenso e Italia, con un descenso del 53,94%. La mayoría de las solicitudes de protección internacional se concentraron en unos pocos Estados: Alemania, con 77.540 solicitudes, Francia, con 60.560, Suecia, con 43.865, Reino Unido, con 28.175, y Bélgica con 28.105, recibieron el 72% del total de solicitudes de protección internacional presentadas en la UE.

En ese año, en España se registró la cifra más baja de solicitudes en 25 años, formalizándose 2580 peticiones. Dentro de la década que nos ocupa, la tendencia desde 2007 ha sido a la baja, con un descenso del 72,8% en 2012, año que vuelven a aumentar las solicitudes de protección internacional hasta el momento que nos ocupa con máximos históricos, como podemos ver en la infografía 1.

En 2012 se registró un mínimo histórico en el número de solicitudes de asilo realizadas en nuestro país. Frente al aumento de las peticiones de asilo en el conjunto de la Unión Europea, los tres países de su frontera sur, Italia, España y Grecia, reducían significativamente el número de las mismas. Coincidientemente, es en estos países dónde con mayor vigor se están implementando las “políticas de externalización de fronteras” impulsadas por el conjunto de la Unión Europea. Políticas de control de los flujos migratorios que en la práctica están dificultando enormemente la llegada a territorio europeo de las personas refugiadas, así como su acceso al derecho de asilo.

Este descenso se explica, en gran parte, por el procedimiento diferenciado en frontera, dónde se contempla, además de la inadmisión, la posibilidad de denegar la protección internacional. El elevado número de denegaciones, produce un desequilibrio en las estadísticas. Así, las personas que solicitaron protección internacional en territorio tuvieron muchas más opciones de ser admitidas a trámite, el 95% lo fueron, que las personas que formalizaron la solicitud en frontera o CIE, sólo el 44% fueron admitidas. La conclusión evidente de las estadísticas es que el acceso a la protección internacional se ve determinado, en esta primera fase, por el lugar de petición, más que por lo que se alegue, cómo se alegue y la documentación que se aporte. Este tratamiento diferenciado vulnera el principio de igualdad.

A partir de ese año, comienza a registrarse un aumento del número de solicitudes de asilo, en junio de 2016, según los datos de ACNUR, casi setenta millones de personas habían tenido que abandonar sus hogares debido a los conflictos, la violencia y la persecución, se trata del mayor éxodo humano en la historia de la humanidad. Un año más, las políticas que pretenden cerrar las fronteras europeas a las personas refugiadas y

migrantes convirtieron el Mediterráneo en la ruta más peligrosa del planeta y fueron corresponsables de la muerte de más de cinco mil personas. Además, la Unión Europea suscribió un acuerdo con Turquía que vulnera el derecho de asilo. Asimismo, tal y como ha anunciado la Comisión Europea, los Estados han incumplido los compromisos de reubicar y reasentar a 182.504 personas refugiadas antes de la finalización del plazo en septiembre de 2017.

En 2015, Siria<sup>76</sup>, sumida en una cruenta guerra civil desde 2011, fue de nuevo el país de origen de un mayor número de personas refugiadas: casi cinco millones de ciudadanos y ciudadanas de este país vivían a finales de aquel año como refugiadas en 120 países. Le siguieron Afganistán (2,7 millones de personas refugiadas) y Somalia (1,1 millones). En cuanto a los países con un mayor número de personas desplazadas dentro de sus fronteras, Colombia volvió a ocupar el primer lugar, con 6,9 millones, a pesar de la culminación del proceso de paz. Siria, con 6,6 millones de personas desplazadas, fue el segundo país, seguida de Irak y Sudán.

Sin embargo, a partir del 2016 se produce un aumento de personas venezolanas solicitantes de asilo muy significativo debido al conflicto político que se da en aquel país, cambiando notablemente el perfil de población solicitante de asilo, son personas con un perfil alto con respecto a su formación, con formación universitaria, con redes sociales en España, con recursos económicos propios para los primeros meses de su llegada al país, que entran por el aeropuerto de Barajas, y solicitan asilo en aquellas provincias donde se encuentran familiares de primer o segundo grado.

En el gráfico siguiente podemos ver como se ha invertido la tendencia de la nacionalidad del país de origen en tan sólo un año. Para años anteriores al 2015, la nacionalidad de las personas solicitantes de asilo era siria y ucraniana encabezando el ranking de nacionalidad, estando Venezuela en el quinto puesto, con 596 solicitudes, pero es en 2016, se multiplican por seis el número de solicitudes admitidas a trámite, con un total de 3960 solicitudes de asilo de nacionalidad venezolana registradas.

---

<sup>76</sup> Informe anual CEAR 2017

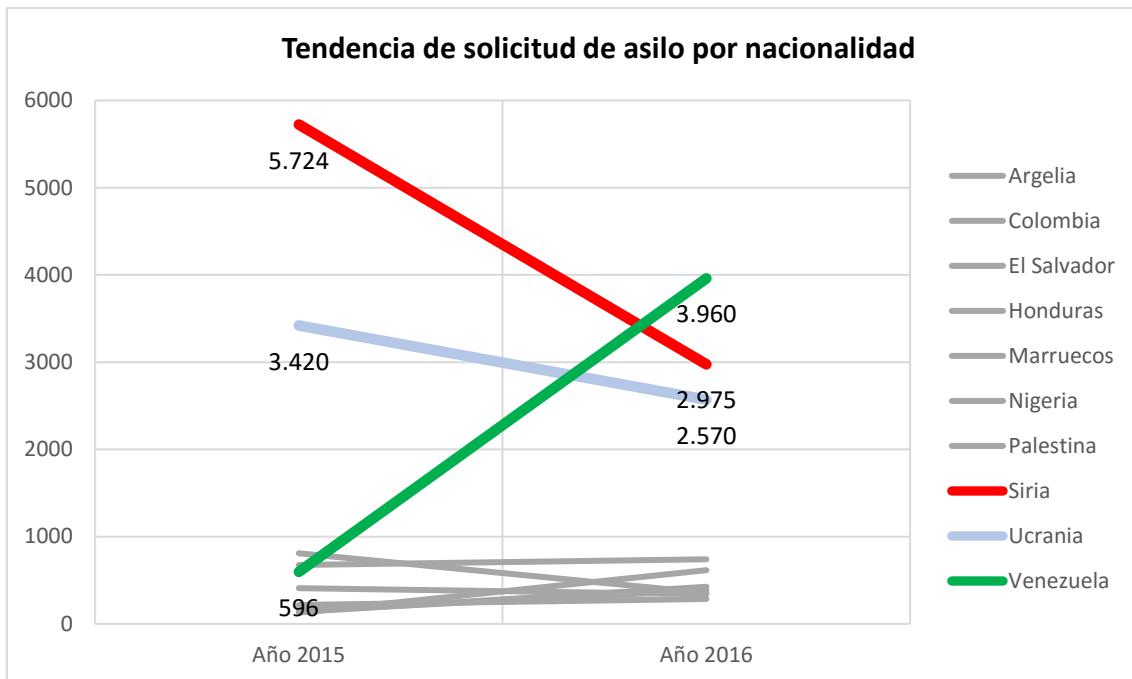


Gráfico 1. Elaboración propia a partir de los datos anuales de CEAR.

El pasado año, 31.120 personas solicitaron asilo en España. Es, claramente, la cifra más alta de la serie histórica, pero, de nuevo, es significativamente ínfima si tenemos en cuenta la ubicación geográfica de nuestro país y si, además, la comparamos con las 222.560 de Alemania, las 128.850 de Italia o las 98.635 de Francia, tal y como se refleja en la infografía 2.



Infografía 2. Solicitantes de asilo en la Unión Europea.

Con respecto al género de las personas solicitantes de asilo, los datos reflejan que el 60% de las personas que solicitan asilo son hombres, frente a un 40% de mujeres, en el gráfico podemos ver esta tendencia, que se repite a lo largo de toda la década de estudio.

Tabla 17

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
hombres	4.856	3.100	2.128	1.946	1.923	1.781	3.528	4.024	9.057	9.826	17.965
%	63,36%	68,63%	70,77%	70,92%	67,93%	68,82%	78,17%	67,66%	60,84%	59,39%	57,73%
mujeres	2.808	1.417	879	798	908	807	985	1.923	5.830	6.718	13.155
%	36,64%	31,37%	29,23%	29,08%	32,07%	31,18%	21,83%	32,34%	39,16%	40,61%	42,27%
total	7.664	4.517	3.007	2.744	2.831	2.588	4.513	5.947	14.887	16.544	31.120

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos anuales de CEAR.

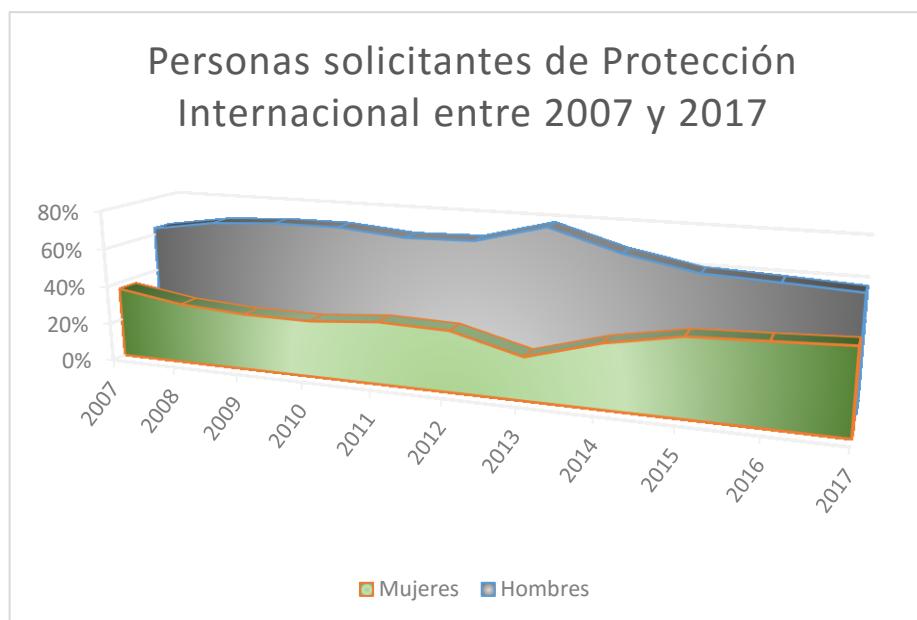


Gráfico 2. Elaboración propia a partir de los datos anuales de CEAR.

- **4.2 Sistema de acogida e integración de solicitantes de asilo y personas beneficiarias de protección internacional**

De acuerdo con el Real Decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS), a la SGIE le corresponde desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. De la Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE) depende la Dirección General de Migraciones (DGM), a la que corresponde las siguientes funciones: “El desarrollo y la gestión del sistema de acogida integral e integración de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria.

Actualmente, la Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE) cuenta con una estrategia integral de atención a las personas solicitantes y beneficiarias de protección

internacional, del estatuto de apátrida y de protección temporal en España que persigue un doble objetivo:

- Dar cumplimiento a las obligaciones que en el Gobierno recaen en aplicación de la normativa tanto nacional como comunitaria sobre las condiciones de acogida a los solicitantes y beneficiarios de protección internacional.
- Favorecer la acogida e integración de este colectivo.

Para atender estos objetivos se ha establecido un **Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional, del estatuto de apátrida y de protección temporal en España**.

Durante los últimos años, se ha consolidado la estructura del Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional, aglutinando recursos con diferentes líneas de financiación y que están dirigidos al mismo colectivo.

La intervención se ha instrumentado a través de los **itinerarios individualizados de integración por fases**, cuya finalidad es facilitar la progresiva autonomía de los destinatarios y su integración social y laboral en la sociedad de acogida.

**Se han identificado tres etapas o fases que responden a diferentes necesidades**, atendiendo al tiempo de permanencia en nuestro país, a su evolución personal y al grado de autonomía adquirido. Se ha previsto acortar la estancia de los beneficiarios en los centros de acogida (primera fase del itinerario) facilitando su acceso a espacios normalizados de convivencia, especialmente a las familias, mediante el abono de una asignación económica para cubrir los gastos derivados de la satisfacción de necesidades básicas y el pago del alquiler de una vivienda. Estas ayudas se complementan con intervenciones y asignaciones dirigidas a la adquisición y consolidación de conocimientos y habilidades para la participación en la sociedad de acogida.

Esta metodología tiene el objetivo de homogeneizar los procedimientos específicos de intervención con los destinatarios, garantizar el acceso a las ayudas y prestaciones en igualdad de condiciones y al mismo tiempo permitir la detección de factores de vulnerabilidad y facilitar el abordaje de los itinerarios de integración de forma individualizada, por lo que se requiere la participación activa de las personas destinatarias en la planificación, desarrollo y evaluación de las acciones que integra.

Aunque el proceso de adquisición de autonomía de una persona no es único, lineal e invariable y está condicionado por distintos factores (económicos, laborales, familiares y sociales) que pueden modificar su evolución, la duración total del itinerario es de 18 meses, ampliable a 24 meses para personas vulnerables, y en el caso de itinerarios de empleo, son 24 meses, ampliable a 30 en el caso de vulnerabilidad. Dentro de esta duración global, la de cada fase es orientativa, dependiendo del grado de autonomía adquirido por la persona destinataria.

De forma previa al inicio del itinerario tiene lugar una fase de evaluación y derivación, en la que se valora el perfil y las necesidades de los solicitantes para su derivación al recurso más adecuado. Completada esta valoración, se inicia el itinerario de integración, que comprende tres fases: acogida, integración y autonomía.

Inicio Itinerario de Integración

FASE E. Y D.	PRIMERA FASE	SEGUNDA FASE	TERCERA FASE
1ª Acogida	Acogida en Centro	Integración	Autonomía

Imagen 1. Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Las fases identificadas en el itinerario son las siguientes:

#### **Fase previa de Evaluación y Derivación (Primera acogida)**

En esta fase se inicia el contacto de los destinatarios con el Sistema de Acogida. En ella se lleva a cabo una primera evaluación de las necesidades y su derivación, si procede, a los recursos más adaptados a su perfil en el plazo más breve posible. Se evaluará si los destinatarios presentan alguna vulnerabilidad o necesidades particulares de acogida.

La duración de la estancia en estos recursos de alojamiento provisional, en términos generales debe reducirse al tiempo imprescindible para realizar los trámites necesarios para la derivación a un centro de acogida o a otro recurso.

#### **Fase de Acogida (Primera fase)**

La primera fase consiste en la acogida en un centro o dispositivo de acogida y pretende cubrir las necesidades básicas del destinatario desde el momento de su llegada a España y ayudarle en la adquisición de las habilidades para facilitar una vida independiente a la salida del centro. Los dispositivos de acogida están dotados con personal técnico especializado, ofreciendo a los residentes, además del alojamiento y la manutención, otras actuaciones como intervención social, atención psicológica, formación, interpretación y traducción y asesoramiento legal.

#### **Fase de Integración (Segunda fase)**

La segunda fase se inicia cuando las personas finalizan su estancia en el dispositivo de acogida y requieren seguir recibiendo apoyo. Para ello se adapta el itinerario para esta fase con el fin de promover su autonomía e independencia. Esta fase se llevará a cabo fundamentalmente a través de las actuaciones de Intervención Social y de Ayudas Económicas.

#### **Fase de Autonomía (Tercera fase)**

El itinerario podrá completarse con una tercera fase en la que el destinatario puede necesitar asistencia o apoyo eventual o esporádico en determinadas áreas.

El aumento exponencial de las solicitudes de Protección Internacional en España en los últimos años ha obligado a poner en marcha medidas urgentes de acogida. Este rápido aumento ha obligado a la SGII, y a las entidades subvencionadas para la atención a este colectivo, a redimensionar su estructura, a reclutar y formar a nuevos efectivos, a crear nuevos recursos de acogida y servicios complementarios. Esta actividad ha requerido un enorme esfuerzo tanto económico para su puesta en marcha, como de diseño. Organización y planificación de las herramientas necesarias para su gestión.

El perfil de los solicitantes, durante estos últimos años, además ha variado. En su mayoría familias con varios menores a cargo. En muchos casos también incluían a alguno

de sus miembros con problemas médicos y discapacidades físicas o psíquicas. Esta situación de grave vulnerabilidad repercute en el diseño y medios con los que cuenta el Sistema de acogida ya que requiere una atención médica, intervención social y acompañamiento durante largos períodos de tiempo que superan los límites establecidos en el actual Sistema y en muchos casos estas personas serán dependientes de las ayudas sociales a largo plazo.

Anualmente, se tramitan convocatorias de subvenciones de concurrencia competitiva que unifican desde 2014 las diferentes líneas de subvenciones destinadas al Sistema (junto con los programas de atención sociosanitarias en los CETI). A través de esta convocatoria se financian varias prioridades de proyectos, entre la que se encuentra la Prioridad V para proyectos de empleo. El objeto de esta prioridad es desarrollar itinerarios integrados de inserción laboral individualizados destinados a personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, del estatuto de apátrida y de protección temporal, así como impulsar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, evitar la producción en el ámbito laboral de conductas xenófobas y fomentar la diversidad en el ámbito empresarial. Estos proyectos están cofinanciados por el Fondo Social Europeo.

○ **4.3 Solicitantes y personas refugiadas en el ámbito laboral**

Con respecto al ámbito laboral, los problemas del mercado laboral se han agravado en los últimos años de nuestro periodo de análisis. Las consecuencias sociales afectan a las capas sociales más vulnerables, entre las que se encuentran las personas solicitantes de asilo, refugiadas y extranjeras vulnerables, no obstante, no se tienen datos estadísticos diferenciados y específicos de la población refugiada como grupo de estudio independiente de las personas trabajadoras extranjeras. Aun así, ese incremento de personas que solicitan protección internacional también se refleja en un incremento de participantes en los programas de empleo dirigido a este colectivo, cofinanciados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Fondo Social Europeo, como vemos en el siguiente gráfico elaborado por Dirección General de Migraciones para este informe.

**PARTICIPANTES FSE- PROTECCIÓN INTERNACIONAL:  
PROYECTOS DE EMPLEO (2010-2017)**

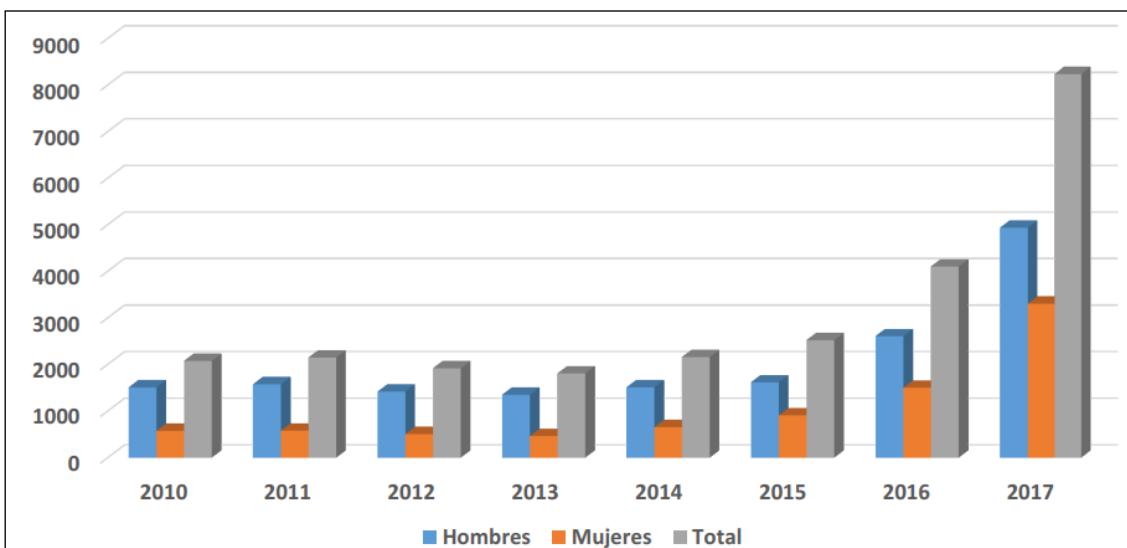


Gráfico 2. Fuente: Dirección General de Migraciones.

En relación a esto, podemos señalar como ha cambiado la situación de estas personas en relación a su integración laboral y al contexto en el sistema de asilo en general. En el período comprendido en la primera fase del período analizado en el presente informe, los tiempos de acogida en el sistema general de asilo, eran más extensos, pudiendo permanecer hasta 12 meses en los Centros de Acogida. A esto se sumaba la situación favorable del mercado laboral en esos momentos, lo que permitía que un importante número de personas solicitantes, cuando finalizaban su período en los recursos de acogida del sistema de asilo, salían insertados en el mercado laboral o con altas posibilidades de rápida integración laboral.

Por el contrario, en estos momentos, las personas permanecen en general, un máximo de 6 meses en los recursos de acogida (I FASE del actual Sistema), por lo que a su salida, además de contar con importantes dificultades idiomáticas, se suman las importantes dificultades de posibilidades que brinda el actual mercado laboral. En general, un porcentaje importante de personas participantes en el Sistema de acogida finalizan el Itinerario anteriormente nombrado sin haber conseguido un empleo, y con una total falta de expectativas para su inserción en el mercado laboral.

Ante este panorama, las dificultades con las que se encuentra las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional no han variado a lo largo de los últimos diez años, es decir, la situación de vulnerabilidad de esta población y de los factores que dificultan su inserción laboral para la plena inclusión no se han modificado de manera significativa. Entre los mismos cabe destacar el desconocimiento del idioma, de los mecanismos de búsqueda de empleo y de los procesos de selección; la existencia de cargas personales o familiares; la escasa o nula formación profesional; la falta de adaptación a la tecnología usada y los perfiles profesionales demandados; la carencia de una vivienda

estable; la ausencia o insuficiencia de unos ingresos regulares; el desconocimiento de sus obligaciones y derechos, de la legislación y de la estructura del mercado laboral, entre otros.

Además, algunas de las dificultades específicas de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional que se han ido constatando a lo largo de este periodo 2007-2017 han sido las siguientes:

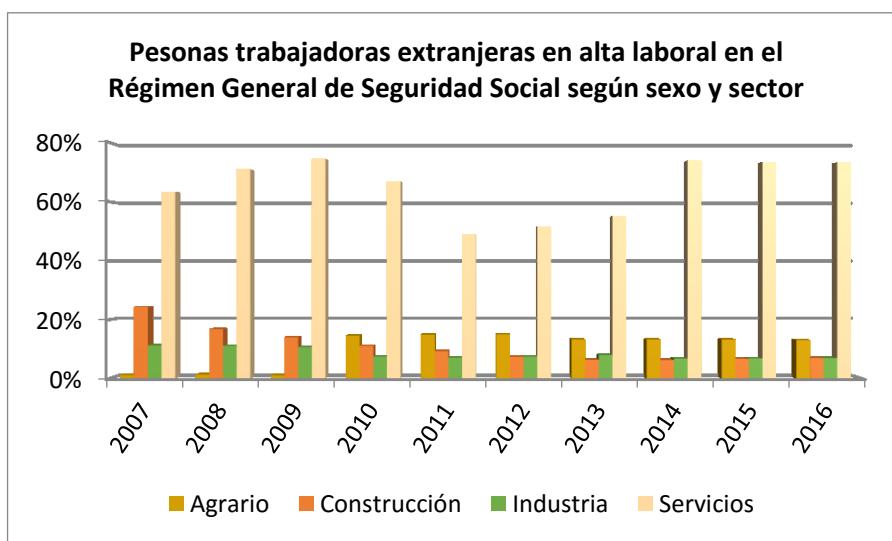
1. Dificultades para la homologación de los títulos y el reconocimiento de las competencias laborales adquiridas en origen: obtener los programas de las asignaturas cursadas y traducirlos, la exigencia de acreditación en algunos casos de un nivel B2 de español, las tasas y costes económicos a que deben hacer frente... Todo ello retrasa varios años sus posibilidades de optar a un puesto de trabajo acorde con su formación y sus expectativas.
2. La participación y el aprovechamiento de los cursos de formación han presentado, en numerosas ocasiones, bastantes obstáculos. Por ello, es necesaria la aprobación de ayudas para el transporte y de becas-salarios que permitan a estas personas la participación a dichas formaciones.
3. El difícil acceso a la formación reglada y ocupacional por la limitación del número de plazas, por la necesidad de superar pruebas de selección previa, por la exigencia de requisitos mínimos de estudios homologados o adquiridos en España, por tener plazos de matriculación incompatibles con el momento que están viviendo.
4. Otra dificultad son las expectativas laborales no ajustadas a la realidad del mercado laboral, ya que piensan que en poco tiempo podrán desarrollar su profesión anterior, sobre todo cuando son personas hispanohablantes, o alguna equivalente, o intentan cumplir un sueño profesional o se ven capaces de ejercer profesiones en las que carecen de experiencia o formación. Aunque las organizaciones especializadas procuran que puedan alcanzar sus objetivos profesionales, en muchos casos es preciso apostar primero por la inserción laboral inmediata, que no siempre es la deseada, debido a las características del mercado de trabajo y la falta de apoyo necesario.
5. La legalidad vigente en España impide que las personas solicitantes de protección internacional puedan ser contratadas hasta que hayan transcurrido seis meses de la fecha de admisión a trámite de su solicitud. Además, si la resolución final es desfavorable, todo el esfuerzo de formación, adaptación, búsqueda y mantenimiento de un trabajo habrá sido inútil, ya que están obligadas a abandonar España en el plazo de quince días o de lo contrario, permanecerán en una situación administrativa irregular.
6. Las trabas para homologar el permiso de conducción también reducen sus posibilidades de acceder a determinados puestos de trabajo.
7. Creencias, estereotipos y un desconocimiento del procedimiento de asilo, dificultan el acceso al mercado laboral.
8. En el caso de algunas nacionalidades se agrega el desconocimiento del idioma. El nivel de español alcanzado en muchos casos es insuficiente para desenvolverse con soltura en el mercado laboral. A pesar de que en 2016 la Subdirección General de

Integración de Inmigrantes reforzó los programas destinados al aprendizaje por parte de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, esta carencia siguió siendo uno de los principales obstáculos.

9. Y, por último, la situación de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas es aún más complicada, puesto que, además de todas estas dificultades generales para el colectivo, deben superar otras específicas, como la atención en solitario a la familia, un grado educativo habitualmente más bajo y el peso del estereotipo que las discrimina como mujer y como extranjera.

En definitiva, el acceso a los puestos de trabajo que ofertan las empresas se ve dificultado por un conjunto de variables internas (la formación y la cualificación profesional) o externas (la cultura, la religión, el idioma, las normas sociales de comportamiento, los estereotipos...).

A lo largo de este periodo, se advierte un cambio en los sectores de ocupación con respecto a la recepción de mano de obra extranjera, es decir, mientras que el sector servicios se sigue manteniendo como principal proveedor de puestos de trabajo para la población extranjera, encontrándose la mayor parte de esta población en el subsector del servicio doméstico, hostelería, comercio, etc., y siendo las mujeres, quienes ocupan la mayor parte de los puestos de trabajo. Observamos cómo, a causa de la crisis del sector de la construcción, que, en los años anteriores a ésta, es un sector que recibía mucha mano de obra de personas extranjeras sin relación laboral, comienza a descender de manera notoria a partir del 2012. Y de manera inversa, el sector agrario, que era un sector que, a principios del periodo de análisis, apenas tiene mano de obra extranjera, a partir del 2010, comienza a aumentar la presencia del colectivo de extranjería, esto también conlleva una salida de la población extranjera de las grandes ciudades a zonas más rurales, este hecho también está relacionado con el aumento del precio de alquiler de la vivienda (*como ya indicamos anteriormente, los datos que se recogen desde el Observatorio Permanente de la Inmigración no distingue entre personas migrantes y refugiadas*).



Fuente: Elaboración propia a partir de los anuarios estadísticos de inmigración del Observatorio Permanente de la Inmigración

Los sectores en que trabajan la inmensa mayoría de las personas extranjeras (el mercado de trabajo no suele distinguir entre refugiado e inmigrante) son la industria, la construcción, los servicios, la hostelería, el comercio, los servicios de proximidad, el trabajo doméstico...en puestos de trabajo que requieren menor cualificación profesional, exigen un mayor esfuerzo físico, se caracterizan por la temporalidad y ofrecen un salario más reducido.

De este modo, podemos resumir el periodo de los 10 últimos años en España en cuanto a la integración laboral de las personas solicitantes de asilo y refugiadas: continúa siendo un colectivo con grandes dificultades para el acceso al mercado laboral, con las mismas trabas que afrontar a lo largo de estos años, y sin variaciones por parte de las políticas públicas en cuanto a favorecer y facilitar procesos reales de integración laboral de estas personas. De este modo la sociedad y el mercado de trabajo, no pueden beneficiarse de la formación y experiencia profesional y vital de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional y también de los migrantes económicos.

El trabajo es uno de los ejes de la vida de toda persona, parte esencial de su crecimiento como ser humano. Por tanto, la ausencia de igualdad de oportunidades, por diferentes causas, tiene serias consecuencias en personas que, además en el caso de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional, han sido víctimas de violaciones de los derechos humanos.

## 5. Igualdad de trato y oportunidades

En el año 2007, nos preguntábamos en el apartado del informe anual del Foro sobre igualdad de trato y oportunidades, “¿Cómo medimos la igualdad y la discriminación?” y utilizamos las fuentes entonces disponibles, que, de una forma u otra, podían contribuir a tener un panorama, obviamente incompleto, sobre esta cuestión. Sin perjuicio de que ahora disponemos de alguna fuente más, la realidad es que la falta de inclusión de la variable de nacionalidad, impide en determinados aspectos, valorar la igualdad y la existencia o no de discriminación.

En aquel informe, hacíamos referencia entre otros, al barómetro periódico del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), y la percepción de la inmigración como principal problema y como problema que más afecta personalmente a las personas entrevistadas:

Tabla 18

PRINCIPAL PROBLEMA QUE EXISTE ACTUALMENTE EN ESPAÑA		DICIEMBRE 2007	DICIEMBRE 2017
RACISMO	0'1	0'0	
INMIGRACION	10'1	3'2	
PROBLEMA QUE PERSONALMENTE MÁS LE AFECTA		DICIEMBRE 2007	DICIEMBRE 2017
RACISMO	0'2	---	
INMIGRACION	3'3	1'6	

Fuente: elaboración propia a partir del Barómetro. Centro de Investigaciones Sociológicas

En el barómetro correspondiente al diciembre de 2007, la inmigración se coloca como el quinto problema que a juicio de los entrevistados existía en España, pero el octavo cuando la pregunta era cual era el que personalmente les afectaba más. En diciembre de 2017, ocupa el puesto doceavo como principal problema en España y el dieciseisavo en el caso de afectación personal (hay que tener en cuenta que la encuesta para la elaboración del barómetro solo se realiza a personas con nacionalidad española, sea esta única o doble nacionalidad, lo que evidentemente, limita las conclusiones que pueden extraerse, especialmente en el caso del racismo.) El racismo prácticamente no se percibe como problema. Pero en el barómetro de diciembre de 2017 encontramos un motivo que no aparecía en el 2007, los refugiados (aunque con un valor 0'0 en ambas preguntas). En este sentido, y para explicar su aparición a partir del octubre de 2015 y su relación con la percepción de la inmigración como problema, consideramos necesario incluir una parte del informe del pasado año:

Tabla 19

PPAL PROBLEMA QUE EXISTE EN ESPAÑA	OCT2015	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABRIL	MAYO	JUNIO
	2015	2015	2016	2016	2016	2016	2016	2016	2016
Racismo	0'1	0	0'1	0'1	0	0'1	0'1	0'1	
Inmigración	6'5	4'1	3'8	3'2	3'3	3'5	3'5	2'9	3'3
Refugiados/as	0'6	0'2	0	0	0	0'1	0'5	0'4	0'3

Fuente: Elaboración propia a partir del Barómetro del CIS

Resulta inevitable relacionar la evolución de la inmigración como respuesta acerca de los principales problemas de España con, entre otras, la crisis humanitaria en la Unión Europea; de un dato que superaba el 2, pero se mantenía más o menos constante en los últimos años, de repente se produce un aumento hasta el 7'7 en el mes de septiembre de 2015, mes en el que la Comisión Europea toma la segunda de las decisiones en materia de reubicación y reasentamiento de solicitantes de protección internacional. Y a partir de octubre, los refugiados/as entran en las respuestas a los problemas que tiene España. La percepción de la inmigración y los refugiados como problema, si bien no han alcanzado desde entonces un nivel tan alto como en septiembre y octubre del pasado año respectivamente, se han mantenido en unos niveles que no han llegado a ser los anteriores a la crisis humanitaria. Esto demuestra el papel y la influencia que tienen tanto los discursos de las autoridades (españolas, de otros estados miembros y de la Unión Europea) como los medios de comunicación, creando un estado de opinión, una alarma, que, al margen de otras consideraciones, no coincide con la realidad. De otra manera, no se explica cómo en un país que en el año 2015 según el informe "Asilo en cifras. 2015" del Ministerio del Interior<sup>77</sup> recibió 14.887 solicitudes de asilo, la inmigración y el asilo, lleguen a considerarse un problema. La coincidencia de los picos de la inmigración (el refugio no figuraba aún en la lista de problemas) como principal problema de España, con la fecha de la segunda de

<sup>77</sup> <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

las decisiones de la Comisión Europea en materia de reubicación (septiembre 2015), es el mejor indicador de lo fácil que resulta influir en la opinión pública.

Continuando con el CIS, este llevó a cabo en colaboración con el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO) una nueva edición de la encuesta especial sobre la “Percepción de la Discriminación en España” en septiembre de 2016 (estudio nº 3150: los microdatos pueden consultarse en el Banco de Datos del CIS) no exclusivamente dedicado a la discriminación por nacionalidad u origen racial o étnico, y en este caso, el universo era población residente (no limitado a la nacionalidad española). Entre los datos de la encuesta, una vez analizados, destacan:

- Que el 34% de los encuestados aprobaban por completo, que, a igualdad de formación y experiencia, una empresa contrate antes a una persona nacida en España que a una persona inmigrante (frente al 4'1% en el caso de contratación de un hombre antes que una mujer o el 18'4% de una persona con discapacidad antes que a una persona sin discapacidad). Solo el 21'4% desaprobaban por completo la contratación de una persona nacida en España antes que a una persona inmigrante.
- El 38'6% consideraban que ser extranjero/a perjudicaba a una persona a la hora de que se aplique la ley, solo superada por el 64'5% correspondiente a tener pocos recursos económicos, y ocupando el primer lugar con un 45'1% en el caso del acceso a los servicios públicos.
- El ámbito laboral se sitúa en primer lugar en el caso de las personas que se han sentido discriminadas por su origen étnico o racial, 42'9% o por su nacionalidad, 47'9%. En ambos casos, es la calle y el trato con la gente el ámbito en que se han sentido discriminados que ocupa el segundo lugar, seguido por el acceso a los servicios públicos en el caso de la nacionalidad y la atención por parte de las Administraciones Públicas para el origen étnico y racial.

El citado estudio forma parte de un proyecto conjunto del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades y del CIS, co-financiado por el Fondo Social Europeo que ha dado lugar a la reciente publicación “Evolución de la discriminación en España. Informe de las Encuestas IMIO-CIS de 2013 y 2016”, que compara los datos obtenidos en dos momentos distintos: en 2013 y en 2016. En el análisis comparativo, el origen racial o étnico es el motivo de discriminación más percibido por la sociedad española (64% en el año 2016), si bien cuando hablamos del motivo más experimentado directamente, se señalan el género, la edad y el aspecto físico, aunque en el año 2016 la nacionalidad pasa a ser la tercera causa más nombrada. No obstante, el motivo racial o étnico vuelve a ser el más mencionado reflejando las experiencias “indirectas”, es decir, el haber sido testigo de un incidente discriminatorio. El empleo, es el ámbito con mayor incidencia de discriminación y la nacionalidad, el tercer motivo de discriminación laboral.

Otra fuente para testar la evolución de la discriminación por motivos raciales o étnicos, son los informes del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Etnica, creada en el marco de las competencias del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Etnica<sup>78</sup>. En su memoria de resultados correspondiente al año 2017, los datos recabados por las 87 oficinas de atención al público del Servicio, refieren un total

---

<sup>78</sup> <https://asistenciacvictimasdiscriminacion.org/>

de 646 incidentes discriminatorios (370 individuales<sup>79</sup> y 276 colectivos<sup>80</sup>). En el caso de los incidentes individuales, el primer ámbito en que se produjeron fue en el acceso a bienes servicios (81 incidentes), seguido de los medios de comunicación (60) y el empleo (52). En el caso de los incidentes colectivos, destacan los medios de comunicación (90) seguidos del empleo (37). En 193 incidentes se vulneraba la dignidad de las personas y en 121, el derecho al empleo y la ocupación. También es destacable, que del total de víctimas de incidentes (individuales y colectivos) 227 fueron mujeres, 174 hombres y 245 afectaban a ambos sexos. El Servicio contribuye, de esta forma, al registro y generación de datos sobre incidentes discriminatorios y, por tanto, a un mejor conocimiento de la realidad de la discriminación en España.

El Eurobarómetro 88 (otoño 2017), indica que el principal problema a nivel europeo es la inmigración 39% por delante del terrorismo (38%). Pero por países, Portugal con un 20% y España con un 26% son los estados miembros que en menor medida señalan la inmigración como principal problema. Si descendemos a los principales problemas por país, la inmigración pasa a ocupar en el conjunto de la Unión el segundo problema (por detrás del desempleo) y España es uno de los cinco estados miembros que en menor medida consideran que este sea un problema para el país. Por otra parte, como dato también de interés, a la pregunta sobre si se está a favor de una política europea de inmigración, España ocupa con un 88% el primer puesto de los estados miembros favorables a una política común.

Por otra parte, merece la pena mencionar la Encuesta EU-MIDIS II de la Agencia de los derechos fundamentales de la Unión Europea (FRA)<sup>81</sup>, realizada a personas pertenecientes a minorías étnicas y personas nacidas fuera de la Unión y a personas de segunda generación (siendo uno de los progenitores nacido fuera de la UE). Esta encuesta distingue distintos colectivos. En el caso español, se dirigió al grupo de personas de origen romaní e inmigrantes y descendientes de origen norteafricano. Entre los resultados generales (UE-28) el principal ámbito en el que las personas entrevistadas experimentaron discriminación en los 5 años y en los 12 meses anteriores a la encuesta, fue la búsqueda de empleo, seguida de la vivienda (en el caso de los cinco años anteriores) y en el empleo (el tercer ámbito de discriminación experimentada en los cinco años anteriores, pero el segundo en el caso de los 12 meses).

Una de las formas más graves de discriminación son los “delitos de odio” que se definen *como una categoría de conductas que presentan como común denominador y común la presencia de un elemento motivador, el odio y la discriminación*<sup>82</sup>. En este caso no podemos comparar con datos de 2007, no solo porque no existieran fuentes, sino porque la recogida de incidentes relacionados con los delitos de odio, se produce con posterioridad a la inclusión de esta figura delictiva en el Código Penal. Es preciso señalar que los informes del Ministerio del Interior incluyen tanto infracciones delictivas como administrativas.

---

<sup>79</sup> Incidente individual: incidente en el que una persona se ha sentido discriminada (se puede dar el caso de que dicho incidente afecte a más de una persona, siempre y cuando hayan podido ser identificadas).

<sup>80</sup> Incidente colectivo: incidente en que un grupo o colectivo se ha sentido discriminado. El número de personas afectado por dicho incidente es indeterminado.

<sup>81</sup> <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>

<sup>82</sup> Informe sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio en España. Ministerio del Interior <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2016>

Además de los datos señalados en el cuadro, en términos globales, los incidentes de odio han aumentado un 8'5% entre los años 2013 y 2016, pero en el caso de los incidentes relacionados con racismo y xenofobia el incremento ha sido del 9'1%. Por otra parte, el otro motivo con mayor número de incidentes de odio en 2013 y 2014 (orientación e identidad sexual) ha descendido en el mismo periodo en un 49'1%.

Tabla 20

	2013	2014	2015	2016
Incidentes totales	1.172	1.285	1.328	1.272
Incidentes racismo/xenofobia	381	475	505	416
% respecto al total de incidentes	32'5% solo superado por los incidentes por orientación o identidad sexual	36'9% solo superado por los incidentes por orientación o identidad sexual	38% primer motivo en número de incidentes	32'7% primer motivo en número de incidentes
Victimas	-----	438	402	425
Hombres	-----	272	237	255
Mujeres	-----	166	165	170

Fuente: Informes sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio en España. Ministerio del Interior

## 6. Conclusiones

- Entre los años 2007-2017 ha descendido la población en el régimen general, mientras que ha aumentado la que se encuentran en el régimen de libre circulación. Entre las causas, el saldo migratorio negativo de nacionales de terceros países durante cuatro años y el acceso a la nacionalidad por residencia, donde las concesiones a mujeres siempre han superado, en más del 50%, a las de los hombres.
- En este periodo, el régimen general ha pasado de ser mayoritariamente temporal a un régimen de larga duración. En el año 2007, las autorizaciones permanentes suponían el 36'1% del total y en el 2017 representan el 84'1%. Pero, mientras en el caso de los hombres, el porcentaje de titulares de autorizaciones de larga duración asciende al 86'2%, en el caso de las mujeres el porcentaje baja al 81'6%.
- La situación del empleo y económica ha marcado este periodo: uno de sus efectos es la disminución del total de autorizaciones iniciales concedidas (por cualquier motivo de concesión): en el año 2007 suponían el 13'7% del total, en 2017, el 4'6%; y son si en 2007, el 47'1% de este tipo de autorización se concedían a mujeres, en 2017 el porcentaje sube al 51'1%. Las autorizaciones de trabajo, por otra parte, han caído desde las 499.211 concedidas en 2007 a las 111.902 en 2017, con un cambio muy significativo en las autorizaciones iniciales por cuenta ajena: si en 2007 las concedidas a mujeres representaban el 38'7% del total, en el 2016 el porcentaje alcanzó el 51'9%. Un incremento, fundamentalmente debido al papel del trabajo

doméstico: en el año 2007 el mayor número de autorizaciones (el 20'7%) se concedieron para el sector de la construcción. Pero en el 2016, el 35'4% de las autorizaciones fueron para los hogares que emplean personal doméstico, y el 86'2% de estas autorizaciones fueron para mujeres.

- La afiliación a la Seguridad Social de la población nacional de terceros países ha descendido en más del 19% en este periodo mientras que aumentaba en un 12'6% para los nacionales de la Unión Europea. En el caso de las mujeres extranjeras, han aumentado su porcentaje de participación respecto al total de población extranjera afiliada de un 39'2% al 43'6%, pero manteniendo e incrementando la sobre-representación en el Sistema Especial de Empleados de Hogar: el 17'8% de las mujeres extranjeras afiliadas en 2007 lo estaban a este sistema, porcentaje que se eleva al 21% en diciembre de 2017.
- En materia de contratación, al igual que sucede en afiliación a la seguridad social, la contratación a extranjeros con respecto a la contratación total ha descendido en este periodo del 21'2% al 17'1% debido al menor número de contratos a nacionales de terceros países (mientras que aumentaba a nacionales de la Unión Europea). Y también ha descendido el porcentaje que representa la contratación de mujeres respecto a la contratación de extranjeros total, del 36'4% al 35'9%. En cuanto a las actividades para las que la contratación de los extranjeros es más relevante, si en el año 2007, el primer lugar lo ocupaba construcción con una tasa de extranjeros del 32'1%, en el año 2016, las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico alcanza una tasa del 49'2%. Pero se mantienen en este periodo, como actividades de mayor relevancia, la construcción, el empleo doméstico, la agricultura y la hostelería.
- El balance del periodo en materia de tasa de paro y paro registrado, deja un aumento de las diferencias existentes por nacionalidad y por sexo. La población nacional de terceros países, tiene ahora una tasa de paro superior en más de diez puntos que la tasa total, 25'85 frente a 16'55 y las mujeres de este colectivo, cinco puntos por encima que los hombres nacionales de terceros países, 28'39 frente al 23'56.
- Al igual que en materia de empleo, la población nacional de la Unión Europea se ha incrementado también en el alumnado del sistema educativo no universitario, mientras que ha descendido el alumnado nacional de tercer país. El alumnado extranjero no comunitario, ha pasado de representar el 4'7% del total del alumnado matriculado en bachillerato en el curso 2007-2008 al 4'5% en el 2015-2016; en el caso de Garantía Social, la evolución ha sido de representar el 16% al 12'5% en Formación Profesional Básica en el curso 2015-2016. Por otra parte, en cuanto a la titularidad de los centros, en este periodo, el 82'7% del alumnado extranjero y el 81% (en los cursos analizados) estaba escolarizado en centros públicos, y el 14'1% y el 13'5% en privados concertados, mientras que los porcentajes en el caso del total de alumnado eran del 67% y el 26% en el curso 2007-2008 y el 67'8% y el 25% en el 2015-2016.
- El abandono educativo temprano, pese a su descenso en este periodo, sigue presentando unas tasas muy elevadas, superando en 2017 en casi 20 puntos la tasa de abandono temprano de la población de nacionalidad extranjera sobre la

española (35'8 frente a 15'9). Las mujeres, tanto españolas como extranjeras, presentan una tasa de abandono inferior a la de los hombres. Y en materia de homologación de títulos no universitarios, las resoluciones favorables a solicitudes presentadas por mujeres superaban las de los hombres, una diferencia más acusada aún en el caso de los estudios universitarios, donde las mujeres obtuvieron el 58% de las resoluciones favorables en 2007 y el 68'3% en el año 2016.

- El incremento de personas solicitantes de protección internacional en este periodo, no ha venido acompañado de un cambio sustancial en su situación en el mercado de trabajo, ni ha hecho desaparecer las dificultades con las que este colectivo se enfrenta a la hora de la inserción y permanencia en el mercado de trabajo. Comparten con el resto de los migrantes, los mismos problemas de paro, empleo en nichos laborales, acentuados en este periodo. Pero, además, presentan una serie de condicionamientos específicos de la alta vulnerabilidad de este colectivo y de su situación administrativa.
- Si bien en 2017 hay más elementos de análisis sobre igualdad y discriminación, no son suficientes ni adecuados. O bien se trata de estudios o de fuentes de detección de casos muy limitados o de encuestas parciales, pero el origen y/o la nacionalidad como variable sigue sin incorporarse a aquellas estadísticas o encuestas que permitirían analizar la existencia de desigualdades o discriminación en diferentes ámbitos. Por otra parte, si merece la pena destacar la evolución de los incidentes relacionados con el odio, y como el racismo/xenofobia ha sido en los dos últimos años del informe (2015 y 2016) el primer motivo por número de incidentes.

## **7. Recomendaciones**

El periodo entre los años 2007-2017, en las materias que hemos analizado en este apartado del Informe anual, ha implicado cambios en la situación de la población nacional de terceros países, con una particular incidencia en este colectivo de la situación laboral y económica de los últimos años; pero, paradójicamente también en material de empleo, la pervivencia de ciertas dinámicas anteriores al año 2007. Ha aumentado la permanencia (autorizaciones de larga duración) sobre la temporalidad, en mayor medida en el caso de los hombres que en las mujeres. Pero, por otra parte, el largo periodo de crisis, no solo ha reducido la llegada de población migrante, sino que ha implicado su salida de España. Esto debería hacer reflexionar sobre si las políticas públicas de integración en condiciones de igualdad, fueron adecuadas y suficientes para fijar y mantener a la población extranjera en España en épocas de crisis.

- Es preciso elaborar un nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración adecuado a la realidad actual, basado en el principio de igualdad y en políticas públicas que integren de manera transversal a la población migrante. Un plan que incluya indicadores de progreso y mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados.
- Las políticas activas de empleo deberían contemplar de manera específica la situación de la población trabajadora extranjera y de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, para promover su ingreso y/o permanencia en el mercado de trabajo.

- Es preciso revisar los procedimientos de homologación y convalidación de títulos y el reconocimiento de la experiencia profesional, como uno de los instrumentos para que la población extranjera pueda optar a puestos de trabajo acordes con su formación, tanto en el caso de los migrantes como de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional.
- Es necesario que existan instrumentos y se introduzcan variables en las estadísticas y encuestas en materia de empleo que nos permitan realizar un diagnóstico riguroso de la situación de la población extranjera y las posibles diferencias por razón de nacionalidad, entre otras materias, en la inserción laboral, de empleo y permanencia en el mercado de trabajo.
- Es preciso que las solicitudes de protección internacional autoricen a inscribirse en los servicios públicos de empleo, bien para acceder a formación, bien a ofertas de trabajo, así como campañas de información sobre los derechos asociados a las autorizaciones concedidas a solicitantes y refugiados.
- En materia de empleo doméstico (bajo la forma de la relación laboral especial), es preciso que nuestro país ratifique el Convenio 189 de la OIT sobre trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos. Así mismo dado que el sistema especial de la Seguridad Social y la relación laboral especial, no están equiparados en condiciones al régimen general y al estatuto de los trabajadores, es preciso seguir avanzando en la equiparación de derechos, tanto laborales como de seguridad social de las personas, fundamentalmente mujeres, trabajadoras del hogar.
- Los elevados porcentajes de abandono educativo temprano (35'8%), requieren la adopción de medidas en este ámbito, entre otras dotar de un presupuesto adecuado los programas de educación compensatoria y dedicar una atención especial al alumnado migrante. Por otra parte, tanto el bajo porcentaje del alumnado nacional de tercer país en las enseñanzas de bachillerato y su elevada participación en la Formación Profesional Básica, requieren analizar las causas y adoptar medidas que tiendan a equiparar su participación en el bachillerato y la obtención del graduado en enseñanza secundaria.
- Por otra parte, continua la escolarización mayoritaria en centros públicos del alumnado extranjero (con un porcentaje por encima de la media) debería llevar a analizar las causas, y en su caso, adoptar medidas para garantizar la igualdad de condiciones de acceso a los centros educativos.
- Es preciso modificar y agilizar los procedimientos que permitan a quienes han realizado estudios en el extranjero, homologar o convalidar sus títulos en España. Pero también, una mayor transparencia en los datos de acceso público.
- La inmigración debe dejar de considerarse en encuestas nacionales y de la Unión Europea como un problema, puesto que produce de forma directa un efecto negativo sobre la convivencia y la integración y perpetua la impresión de que se trata de que las migraciones son un fenómeno extraordinario.

- Es preciso actualizar la Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, con medidas adecuadas y presupuesto suficiente.
- Es urgente retomar la actividad del Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica, que actualmente solo cumple con su competencia de prestar asistencia a víctimas de discriminación racial o étnica a través del servicio especializado. En este sentido el Foro señala que es preciso un incremento del presupuesto destinado asignado al servicio, y, por otra parte, que se refuerzen las funciones consultiva y propositiva a fin de promover políticas públicas que aborden la igualdad y la no discriminación de manera transversal.