



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

2018-2019

ÍNDICE

1.-MONOGRAFÍA DE LA COMISIÓN JURÍDICA

- * La Protección Internacional
- * Incidencias detectadas en la aplicación de la Normativa de Extranjería (Régimen General)
- * Incidencias detectadas en la aplicación del Régimen Comunitario
- * Infancia y Adolescencia no acompañada
- * Novedades Jurisprudenciales
- * Adquisición de nacionalidad española
- * Discriminación y delitos de odio

2.- MONOGRAFIA DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y SENSIBILIDAD SOCIAL

- * Introducción.
- * Generalidades sobre el incremento de la desigualdad en España. Análisis basado en los informes sociales de la Comisión Europea de 2018 y 2019
- * Tercer informe social de la Comisión Europea.
- * Cuarto informe social de la Comisión Europea.
- * La desigualdad de rentas de acuerdo a la ubicación geográfica.
- * Cinco pasos imprescindibles para reducir la desigualdad en España.
- * Mejora y cambios en el sistema educativo español para reducir la desigualdad.
- * Conclusión general y Reseña bibliográfica recomendada.

3.- MONOGRAFÍA DE LA COMISIÓN DE INTEGRACIÓN, INTERCULTURALIDAD

1.- Presentación del informe.

2.- Apartado primero: cómo los diferentes fondos comunitarios han incidido en la mejora de la situación de las personas inmigrantes y refugiadas en España.

3.- Apartado segundo del informe. análisis del sistema nacional de acogida humanitaria.

11.- Recomendaciones y propuestas

4.- MONOGRAFÍA DE LA COMISIÓN DE EMPLEO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

- * Población trabajadora extranjera y mercado de trabajo
- * Solicitantes de protección internacional y personas refugiadas
- * Discriminación e incidentes de odio
- * Conclusiones
- * Recomendaciones

MONOGRAFÍA COMISIÓN JURÍDICA

ÍNDICE

1.- La Protección Internacional.

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

1.2 La protección internacional en la UE.

- Cifras y estadísticas.
- Evolución de las rutas migratorias.
- Sistema Europeo Común de Asilo.

1.3 La protección internacional en España.

- Cifras y estadísticas.
- Principales carencias del procedimiento de solicitud.
- Propuestas de mejora.

2.- Incidencias detectadas en la aplicación de la Normativa de Extranjería (Régimen General).

2.1 La residencia por circunstancias excepcionales.

2.2 La reagrupación familiar.

2.3 La irregularidad sobrevenida.

2.4 Retrasos en los procedimientos de solicitud.

3.- Incidencias detectadas en la aplicación Régimen Comunitario.

4.- Infancia y adolescencia no acompañada.

5.- Novedades jurisprudenciales.

6.- Adquisición de nacionalidad española.

7.- Discriminación y delito de odio

7.1 Breve referencia marco jurídico aplicable.

7.2 Cuestiones generales a considerar sobre la discriminación.

7.3 Casuística.

1.- La Protección Internacional.

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

Durante el año 2018 el desplazamiento forzado global ha vuelto a superar niveles sin precedentes, situándose en 70,8 millones de desplazados forzosos en el mundo. 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 y a los 70.800.000 de 2018.

Desde el año 1.999 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 Democrática del Congo, República Centroafricana, Sudán y Sudán del sur. En 2018 destaca el aumento del número de desplazados por los desplazamientos internos de Etiopía y las nuevas solicitudes de asilo de personas de Venezuela.

Tal es la magnitud que ha adquirido, que si cuantificáramos a todos los desplazados forzosos como la población de un país, este sería el 20º que más población tiene. Durante el año 2018 hubo 13.600.000 millones de nuevos desplazados. En este sentido, si analizamos el tipo de desplazamiento que sufre esta población veremos que 10.800.000 personas están desplazadas dentro de su propio país, 2.800.000 son nuevos refugiados y solicitantes de asilo y 25.900.000 personas están reconocidos como refugiados.

Siria ha seguido siendo el principal país afectado por el desplazamiento forzado con 13.000.000 de personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares. 6.184.000 son desplazados internos, 6.654.000 son refugiados y 140.000 solicitantes de asilo. El segundo país afectado por el desplazamiento forzado es Colombia con 8.000.000 de personas afectadas, el 98% desplazados internos. El tercer país es República Democrática del Congo, con 5.400.000 de los cuales 854.000 son refugiados o solicitantes de asilo y 4.517.000 son desplazados internos.

Otros países notablemente afectados por el desplazamiento forzado son Afganistán (5.100.000), que lleva 20 años entre los principales países afectados por el desplazamiento forzado; Sudán del Sur (4.200.000), Sudán (2.700.000), Nigeria (2.500.000), Irak (2.400.000) y Yemen (2.200.000).

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.



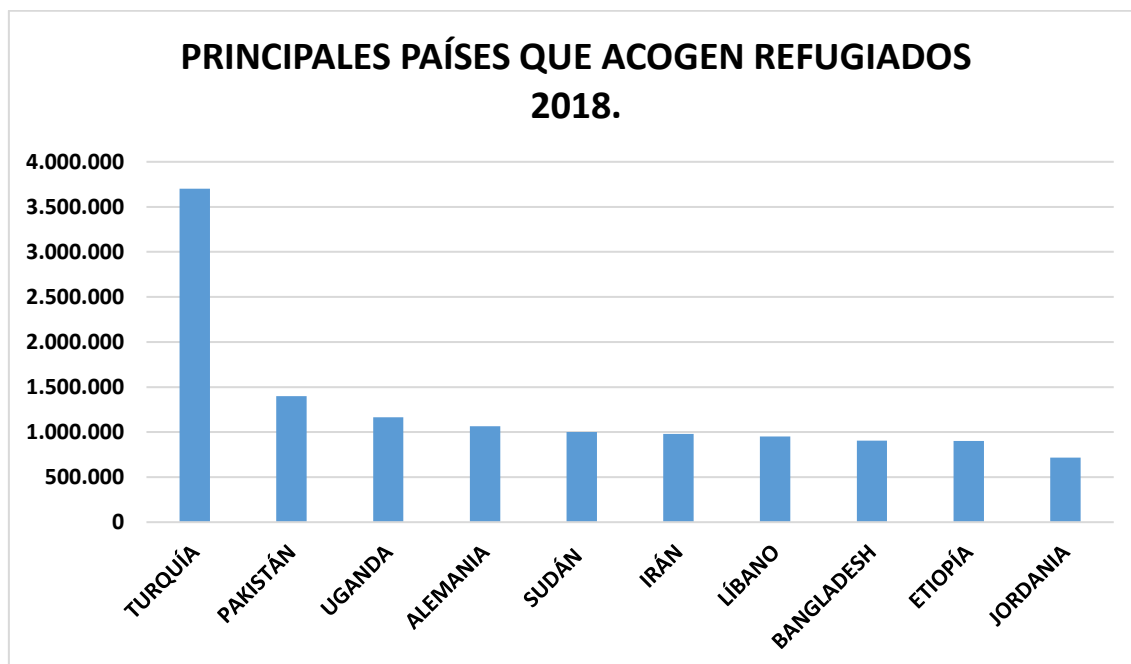
En lo referente a **refugiados reconocidos**, al finalizar 2018 había 25.900.000 (incluidos 5.500.000 de refugiados palestinos bajo el mandato de UNRWA). En 2018, la población refugiada bajo el mandato de ACNUR aumentó un 2% (417.1000), siendo el séptimo año en aumento, aunque ha sido la menor subida desde el año 2013. Al igual que en 2017, dos terceras partes del total provienen de solo 5 países: Siria, Afganistán, Sudán del Sur, Myanmar y Somalia.

Según recoge Acnur¹ Turquía acogió al 18% de refugiados, debido al registro de refugiados sirios en ese país. En el resto de Europa el porcentaje fue del 14%. En el África subsahariana la población de refugiados solo creció un 1%. En Asia y Pacífico la situación se mantuvo relativamente estable. Y en Oriente Medio y Norte de África hubo una pequeña disminución en la población de refugiados. También hubo un descenso en la población registrada en América. Los países menos desarrollados asumieron la acogida de un 33% del total global de las personas refugiadas. También, fueron el hogar del 13% de la población mundial. Así, países como Bangladesh, Chad, República Democrática del Congo, Etiopía, Ruanda, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania, Uganda y Yemen acogieron a 6.700.000 de refugiados. Así, países como Bangladesh, Chad, República Democrática del Congo, Etiopía, Ruanda, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania, Uganda y Yemen acogieron a 6.700.000 de refugiados.

Turquía sigue siendo el país que acoge a un mayor número de refugiados, 3.700.000, 200.000 refugiados más que los acogidos en 2017, principalmente sirios. Pakistán continúa siendo el segundo país de acogida con 1.400.000, principalmente ciudadanos afganos. Uganda fue el tercer principal país de acogida con 1.165.700 de refugiados, entre ellos; Sudán del Sur, RDC, Burundi, Somalia y Ruanda. El cuarto país es Sudán, alcanzando apenas el millón de

¹ <http://www.acnur.es/PDF/Tendencias2016.pdf>

refugiados acogidos. En Alemania, la población refugiada continuó creciendo y alcanzó la cifra de 1.063.800 personas refugiadas.



Desde 2014, Siria sigue siendo el principal país de origen de personas refugiadas con 6.700.000 repartidos en 127 países en seis continentes. El 85% de ellos esta acogido en países limítrofes como Turquía (3.622.400), Líbano (944.200), Jordania (676.300), Irak (252.500) y Egipto (132.900).

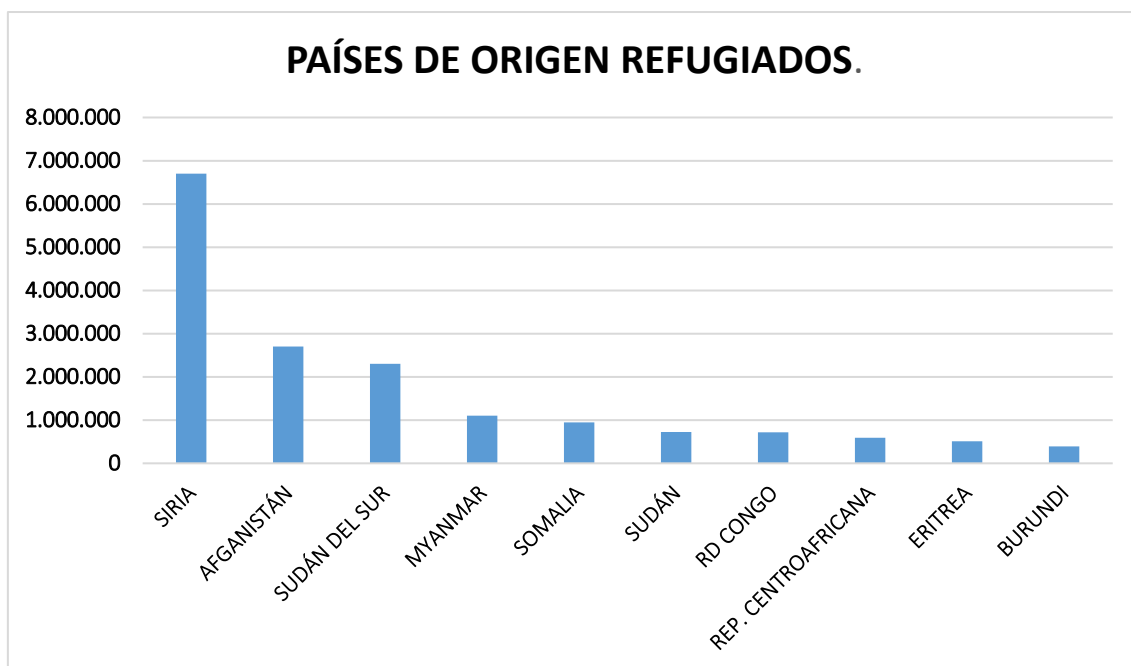
El segundo país de origen de personas refugiadas es Afganistán con 2.700.000, 100.000 más que en el año 2017. La mayoría de ellos están acogidos en Pakistán (1.403.500) la República Islámica de Irán (951.100), así como en Alemania (126.000), Austria (33.100), Suecia (28.200), Francia (18.500), Italia (16.900), Suiza (12.300) y Australia (11.900).

El tercer país de origen es Sudán del Sur llegando a 2.300.000 refugiados reconocidos, 100.000 menos que en 2017. Principalmente están acogidos en Sudán (852.100), Etiopía (422.100), Kenia (115.200) y la República Democrática del Congo (95.700).

Myanmar con 1.100.000, es el cuarto país de origen. La mayor parte de ellos están acogidos en Bangladesh (906.600), Malasia (114.200), Tailandia (97.600) e India (18.800).

El quinto país es Somalia con 949.700, 36.700 menos que en 2017. Principalmente están acogidos en Etiopía (257.200), Kenia (252.500), Yemen (249.000), Sudáfrica (27.100), Alemania (23.600), Suecia (21.000), Uganda (18.800), Países Bajos (14.000), Italia (13.400) y Yibuti (12.700).

Otros países de origen destacados de refugiados en 2018 fueron Sudán (724.800), República Democrática del Congo (720.300), República Centroafricana (590.900), Eritrea (507.300), Burundi (387.900).



Durante el año 2018, 1.100.000 personas fueron reconocidos como nuevos refugiados. A pesar de su magnitud, esta cifra fue inferior a la de nuevos reconocimientos que se produjeron en el año anterior, 2.700.000 y especialmente en 2014, 2.900.000. En 2018, los sirios la nacionalidad más numerosa de nuevos refugiados; con 526.500 nuevos reconocimientos, la mayoría en Turquía. Otras nacionalidades destacadas fueron: Sudán del Sur (179.200), República Democrática del Congo (123.400) y República Centroafricana (53.100).

Turquía fue el país que reconoció más nuevos refugiados en 2018, 397.600. Sudán fue el segundo país que acogió a más nuevos refugiados; 186.500, en la gran mayoría de los casos nacionales de Sudán del Sur, Siria y República Centroafricana. Uganda fue el tercer país que acogió el mayor número, 160.600. Camerún es el cuarto país que más nuevos refugiados ha acogido, concretamente 52.800, procedente de Nigeria (31.800) y República Centroafricana (20.900). Etiopía (42.100) y Nigeria (32.600) fueron los siguientes países que más número de nuevos refugiados recibieron.

Durante el año 2018 se han presentado 2.100.000 **nuevas solicitudes de Protección Internacional**, 200.000 solicitudes más que en 2017. De este número de solicitudes, 1.700.000 fueron iniciales y el resto fueron enviadas a segunda instancia.

Estados Unidos fue el país que recibió más solicitudes, 254.300, una cifra similar a la que tuvo en 2016 (262.000), pero menos que en 2017, donde tuvo 331.700. Las solicitudes fueron presentadas principalmente por nacionales de El Salvador (33.400), Guatemala (33.100), Venezuela (27.500), Honduras (24.400) y México (20.000). Perú fue el segundo país que más solicitudes de Protección Internacional recibió con 192.500, debido a las solicitudes recibidas de personas de Venezuela (190.500). Es significativo el aumento en el número de solicitudes en Perú, ya que han pasado de las 37.800 de 2017 a las 190.500 del año 2018.

El tercer país receptor de nuevas solicitudes fue Alemania con 161.900 frente a las 198.300 presentadas en 2017 o las 722.400 de 2016. Siria fue de nuevo el principal país de origen, con unas 44.200 solicitudes en 2018, seguido de Irak (16.300), Irán (10.900) y Afganistán, que de las 127.000 de 2016 ha pasado a las 9.900 de 2018. Francia fue el cuarto país receptor de nuevas solicitudes con 114.500 solicitudes, lo que representa un 23% más que el año anterior. Afganistán fue el principal con 10.300. Turquía fue el quinto país receptor de nuevas solicitudes con 83.800. Tres fueron los países de origen del 95% de las solicitudes: Afganistán fue el principal con 53.000 (14.400 menos que en 2017), Irak con 20.000 (24.500 menos que en 2017) e Irán con 6.400 solicitudes casi la mitad de las presentadas en el año 2015.

Otros países receptores de solicitudes son: Brasil (80.000); Grecia (57.000); y España, que recibió 55.700 nuevas solicitudes de asilo, un aumento considerable con respecto al año 2017 en el que tuvo 31.700.

En lo que respecta a la nacionalidad de los nuevos solicitantes, por primera vez, las personas venezolanas fueron los que formularon más solicitudes de Protección Internacional, 341.800, lo cual significa más de una de cada cinco presentadas. Presentaron solicitudes principalmente en Perú (190.500), Brasil (61.600), Estados Unidos (27.500), España (20.000), entre otros países.

Los afganos fueron la segunda nacionalidad con 107.500 nuevas solicitudes de Protección Internacional presentadas en 80 países. Siria es el tercer país cuyos nacionales presentaron solicitudes con 106.200. Irak fue el cuarto grupo nacional en número de solicitudes presentadas con 72.600 registradas, frente a las 113.500 del año anterior.

Otros grupos nacionales con cifras elevadas de solicitantes de asilo fueron República Democrática del Congo (61.100), El Salvador (46.800), Eritrea (42.000), Eritrea (42.000), Honduras (41.500), Nigeria (39.200) y Pakistán (35.800).



En lo que respecta al número resoluciones adoptadas durante el año 2018, ascendió a 1.134.200. De ellas unas 500.100 obtuvieron alguna forma de protección, 351.100 el Estatuto de Refugiado y 149.000 otra forma complementaria de protección. En términos globales el índice de protección total fue del 44%. Los nacionales de Burkina Faso han obtenido una concesión del 86%, seguidos de los de República Democrática del Congo (83%), Eritrea (81%), Siria (81%) y Somalia (73%).

A finales de 2018 quedaban pendientes de resolver 3.503.300 de solicitudes de asilo principalmente de nacionales de Venezuela (464.200), Afganistán (310.100), Irak (256.700), Siria (139.600), R.D. Congo (133.400) y Etiopía (133.300), entre otros.

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 2.018 llegaban a 41.300.000, cifra superior a la registrada en 2.017 (40.000.000) pero que mantiene el desplazamiento forzado en máximos históricos. Colombia continua un año más siendo el país con mayor número de desplazados internos con 7.816.500, 118.200 más que en 2.017. Siria es el segundo país con 6.182.900. La R.D. Congo ha pasado de tener 4.351.400 a tener 4.516.900. Otros países con un elevado número de desplazados internos son Somalia (2.648.000), Etiopía (2.615.800), Nigeria (2.167.900), Yemen (2.144.700) y Afganistán (2.100.000).

1.2 La protección internacional en la UE.

- **Cifras y estadísticas.**

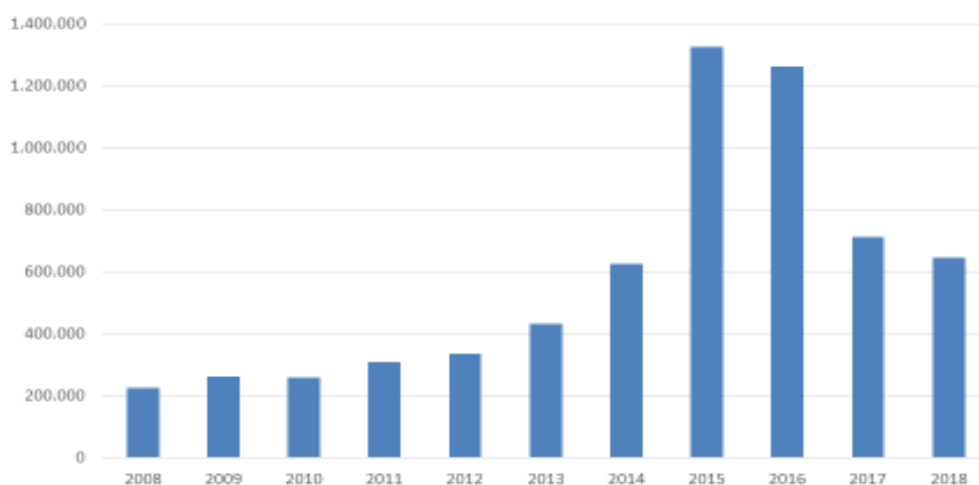
El número de solicitudes de asilo presentadas en el conjunto de la UE disminuyó ligeramente en 2018, con un total de 637.895 solicitudes, con respecto a 2017, año en que se presentaron 704.630 solicitudes. Aunque la caída más marcada se produjo en Alemania, este estado continuó siendo el que mayor número de solicitudes recibe de entre todos los Estados

miembro de la Unión con un total de 185.853 recibidas en 2018. Detrás, se situaron Francia (122.743), Grecia (66.970) y España (54.065).

De hecho, según informa el ACNUR, en 2018, Alemania ha sido el quinto país a nivel global con mayor número de refugiados². No obstante, aunque en términos absolutos es el único país europeo entre los 10 primeros países de destino, si se tiene en cuenta, en términos relativos, el número de refugiados en relación al tamaño de la población, Alemania no aparece entre los primeros países de acogida, siendo Suecia y Malta los únicos Estados miembro de la UE que figuran en dicha lista³.

Ahora bien, el descenso generalizado en el número de solicitudes de asilo en la UE se encuentra estrechamente ligado a la política de externalización de fronteras. En ese sentido, a la firma de acuerdos con países de origen y tránsito como el suscrito por la UE y Turquía en 2016 o el alcanzado entre Italia y Libia en 2017, se añade una política de control de fronteras y de criminalización de la labor de rescate y salvamento que realizan diversas organizaciones humanitarias en el Mediterráneo. A lo anterior hay que sumar, como se verá más adelante, la persistente ausencia de una apuesta firme y contundente por el refuerzo de las vías legales y seguras para obtener protección.

EVOLUCIÓN SOLICITUDES ASILO UE 2009-2018



Los principales países receptores durante el año 2018 fueron Alemania con 184.180 solicitudes, Francia con 120.425 solicitudes, Grecia con 66.965 solicitudes e Italia con 59.950

² ACNUR. Informe "Tendencias Globales del Desplazamiento Forzado en 2018". pp3. Disponible en: <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5d09c37c4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2018.html><https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>

³ *Ibidem*. pp 21.

solicitudes. España ocupó el puesto 5, con 55.668 solicitudes. El país europeo que menos solicitudes recibió fue Estonia con 95 solicitudes.

En lo que respecta a la nacionalidad de los solicitantes de Protección Internacional durante el año 2018 Siria volvió a ser la principal nacionalidad por sexto año consecutivo (2013-2018) con 83.740 (cifra proporcionada por Eurostat, agosto de 2019). La segunda nacionalidad por número de peticiones es Afganistán, con 45.990 solicitudes. En tercer lugar, se mantienen las peticiones presentadas por ciudadanos iraquíes con 44.770. Entre las tres nacionalidades suman el 27% del total de solicitudes presentadas en la UE. La cuarta y quinta nacionalidad en número de solicitudes fueron Pakistán (28.760) y Nigeria (25.890).

Durante el año 2018 se han resuelto 581.735 solicitudes de Protección Internacional principalmente en Alemania (179.110), Francia (115.045), Italia (95.210), Austria (34.525) y Grecia (32.340).

AÑO	TOTALES	E. REFUG.	E. PROT. S.	R. H.	DENEG.	T. PROT.
2018	581.735	20,98%	23,09%	5,75%	62,63%	37,37%
2017	961.610	22,73%	16,15%	6,62%	54,50%	45,50 %
2016	1.106.395	30,41%	13,95%	4,61%	39,18%	60,82%

Desde el año 2016 ha descendido un 23% el porcentaje de personas que han obtenido alguna de las formas de protección internacional en la UE. En 2018 han obtenido protección un 8% menos de personas que en 2017. Los países que mayor porcentaje de resoluciones que han concedido alguna de las formas de Protección Internacional han sido Alemania con un 34,93% de resoluciones favorables, Francia (15,05%), Italia (14,11%).

En lo que respecta al porcentaje de Estatutos de Refugiado concedidos han disminuido un 10% desde el año 2016 y un 2% respecto al 2017.

Los países que más porcentaje de **Estatutos de Refugiado** concedieron a los solicitantes han sido, Alemania con un 33,89% de resoluciones favorables, Francia (17,30%), Grecia (10,35%).

En lo referente al porcentaje de **Estatutos de Protección Subsidiaria** concedidos se ha visto reducido en un 10% respecto a 2016 y un 7% respecto a 2017. Los países que más porcentaje de Estatutos de Protección Subsidiaria concedieron a los solicitantes han sido, Alemania con un 40,44% de resoluciones favorables, Francia (18,74%) e Italia (6,79%).

En lo relativo a las solicitudes de asilo denegadas ha aumentado su porcentaje un 23% respecto al año 2016 y un 8% respecto al año 2017. Los países con mayores porcentajes de resoluciones denegatorias han sido Alemania con un 28,32%, Francia (22,60%) e Italia (17,71%).

- **Evolución y rutas migratorias.**

De las tres principales rutas de llegada por vía marítima a territorio de la UE, la ruta occidental hacia España representaba en 2017 el 15% del total. Sin embargo, el incremento de

llegadas por esta ruta, unido a la cooperación para el cierre de otras rutas, especialmente la del Mediterráneo central, convirtió a España en el principal punto de entrada de personas migrantes en situación administrativa irregular a partir de mediados de 2018, alcanzando un 46% del total.

Ahora bien, aunque España ha continuado registrando un aumento de llegadas por vía marítima, con un notable incremento del 60% en los primeros cinco meses de 2019 respecto al mismo periodo en 2018, la ruta oriental hacia Grecia ha vuelto a superar a España, convirtiéndose de nuevo en la primera vía de llegada. Así, desde comienzos de 2019 y hasta la fecha de 24 de junio de 2019 el número de llegadas a España se sitúa en 11.409 frente a las 16.387 registradas en Grecia⁴. No obstante, las diferencias actuales no son tan marcadas como hace algunos años. Finalmente, cabe señalar que, con carácter general, distintas fuentes europeas manejan tendencias a corto plazo que indican que el número de llegadas al territorio de la UE se mantendrá en niveles elevados.

Por otro lado, en cuanto a los fallecimientos de personas migrantes en el Mediterráneo, en 2018 se constató un aumento de la tasa de muertes por llegada: 1 de cada 52 en 2018 frente a 1 de cada 55 en 2017 y 1 cada 72 en 2016. Aunque en términos absolutos el número de decesos ha disminuido en 2018 respecto a años anteriores, el Mediterráneo continúa siendo la ruta migratoria más mortífera del planeta. Una vez más cabe insistir en la necesidad de vías legales y seguras para evitar esta lamentable realidad.

- **Sistema Europeo Común De Asilo.**

El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) es uno de los ejes prioritarios de la Agenda Europea de Migraciones, el cual persigue avanzar en la armonización de la legislación europea en materia de asilo entre los Estados miembros con el objetivo de establecer procesos de asilo más “equitativos, eficientes y sostenibles”, sobre la base del principio de solidaridad compartida. Entre 2008 y 2016 la UE ha conocido tres grandes crisis que hacen tambalear sus cimientos. A la crisis del euro y la crisis del Brexit se suma la crisis de los refugiados. Respecto de esta última, el fracaso del SECA es una de las evidencias más claras de que la solidaridad a la que se ha hecho alusión brilla por su ausencia.

De entre los distintos elementos que conforman el SECA, el Reglamento de Dublín⁵, piedra angular del sistema, y la Directiva de Procedimientos⁶ son dos de los que presentan mayor bloqueo, de manera que, actualmente, el acceso a la protección internacional en la UE está sujeto a un elevado grado de discrecionalidad. Además, el ascenso de los discursos antiinmigración y su influencia en la agenda política no favorece la armonización pendiente, además de poner en jaque la cohesión social y la identidad democrática propias de las sociedades inclusivas.

⁴ <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>. Consulta: 24 de junio de 2019.

⁵ Reglamento que establece los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro de la UE responsable del examen de una solicitud de protección internacional.

⁶ 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 (refundición). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=ES>

Frente a la parálisis del Reglamento de Dublín, la Comisión Europea ha mostrado su compromiso con la búsqueda de posibles acuerdos que puedan desbloquear el acceso a la protección internacional de forma temporal. Entre ellos cabe citar los mecanismos previsibles en materia de desembarco, los procedimientos eficaces de reubicación voluntaria en otros Estados miembros de personas que necesiten dicha protección y el retorno rápido de las personas que no la requieran.

Algunas de las propuestas comprendidas en el SECA que sí podrían adoptarse próximamente en 2019 son las relativas a los siguientes: Reglamento sobre Cualificación, Reglamento sobre la Agencia Europea de Asilo, Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento, Reglamento EURODAC, además de la Directiva de Acogida.

Sin embargo, no queda claro que, de materializarse las reformas en proceso, mejorase, con carácter general el acceso a derechos y la protección efectiva de las personas refugiadas. Entre tanto, durante 2018 las vías legales y seguras para acceder al territorio de la UE continuaron siendo escasas. En ese sentido, es preciso avanzar, entre otras, en materia de reasentamiento y de visados humanitarios.

- **Pactos Globales de Migración y de Refugio.**

La Movilidad Humana del siglo XXI es una de las cuestiones globales que más depende de los esfuerzos multilaterales a escala global. Los desplazamientos de personas migrantes y refugiadas constituyen uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Comunidad Internacional en la actualidad, lo cual afecta a todos los Estados miembro de las Naciones Unidas y exigen una cooperación más estrecha, un esfuerzo colectivo y un reparto de responsabilidades más justo. En ese sentido, el 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) aprobó por unanimidad la “Declaración de Nueva York” para los Refugiados y los Migrantes, una declaración política fundamental con la que se pretendía dar impulso a los anteriores desafíos.

- **Pacto Global de Migraciones.**

El 19 de diciembre de 2018, la AGNU adoptó formalmente el llamado “Pacto de Marrakech”, sobre “Migraciones Seguras, Ordenadas y Regulares”, tras la firma del mismo por parte de 160 estados en el marco de la conferencia inter-gubernamental celebrada en la ciudad marroquí entre los días 10 y 11 del mismo mes. Los estados que no han firmado el Pacto son: EE.UU., Israel, Australia, Chile, Hungría, Austria, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria.

En todo el mundo hay actualmente 257 millones de personas migrantes, esto es, el 3,4% de la población mundial. Frente a esta realidad, el Pacto Global de Migraciones supone un acuerdo histórico, que representa el primer consenso global, inter-gubernamental, mediante el cual, la Comunidad Internacional trata de ofrecer, de forma integral, omnicompreensiva, una respuesta coordinada y basada en los Derechos Humanos, a todas las dimensiones relacionadas con las migraciones internacionales.

Temáticamente, los 23 objetivos del Pacto incluyen las siguientes cuestiones: información adecuada, minimizar factores adversos estructurales, vías legales y protección

efectiva, acceso a servicios básicos, desarrollo sostenible, lucha contra el tráfico y la trata, límites a la detención, readmisión segura y digna y alianzas mundiales. Aunque este Pacto no es vinculante, la mayoría de actores de la sociedad civil implicados en asuntos migratorios consideran que ofrece un buen punto de partida para fijar un marco mínimo de cooperación multilateral, responsabilidad compartida y solidaridad para una gestión adecuada del fenómeno migratorio.

- **Pacto Global de Refugiados.**

Una semana después de la aprobación del mediático Pacto Global sobre Migraciones, la Comunidad Internacional aprueba, de forma mucho más desapercibida y con menor oposición, el Pacto Global sobre Refugio⁷. 181 estados miembro de Naciones Unidas suscribieron el Pacto, que, al igual que el anterior, no tiene carácter vinculante. EE.UU. y Hungría se opusieron al mismo.

Se trata del mayor esfuerzo conocido hasta la fecha para la gestión de las cuestiones de refugio desde un enfoque de cooperación y responsabilidad compartida a escala global, el cual coincide con un momento histórico en donde los desafíos en la materia se presentan con carácter notable en distintos lugares, desde Centroamérica hasta Bangladesh, pasando por Siria, o la región euro-mediterránea y el África subsahariana.

En efecto, ante el más alto nivel de necesidades humanitarias registrado desde la Segunda Guerra Mundial, el ex Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, afirmó públicamente el 15 de abril de 2016 que: “La crisis de los refugiados no es de números, sino de solidaridad”⁸. La cuestión de la solidaridad remite automáticamente a la de responsabilidad compartida.

El Pacto tiene 4 objetivos principales, a saber: disminuir la presión que soportan los estados de acogida; fortalecer la resiliencia de las personas refugiadas, aumentar el reasentamiento y otras formas de acceso de las personas refugiadas a los llamados “terceros países”, y apoyar a los países de origen en relación al “retorno seguro”. A tales fines, el Pacto espera recabar una mayor financiación por parte de donantes, gobiernos y sector privado, bajo un enfoque de múltiples actores involucrados.

El Pacto presta atención al desarrollo de crecientes oportunidades en cuestiones tan importantes como son el reasentamiento, la reunificación familiar o los visados humanitarias, vías legales cuya importancia ya ha sido puesta de relieve en el apartado anterior. Sin embargo, no faltan voces críticas que ponen el acento en otros aspectos no incorporados o escasamente recogidos en el Pacto, como son el desplazamiento interno, el desplazamiento climático o las necesidades especiales de protección para mujeres y niños y niñas.

En todo caso, las posibilidades de ofrecer una “respuesta predecible, compartida y equitativa” a las situaciones de desplazamiento forzado, dependerán de la apropiación,

⁷ [https://undocs.org/es/A/73/12\(PARTII\)](https://undocs.org/es/A/73/12(PARTII))

⁸ <https://news.un.org/es/story/2016/04/1355081>

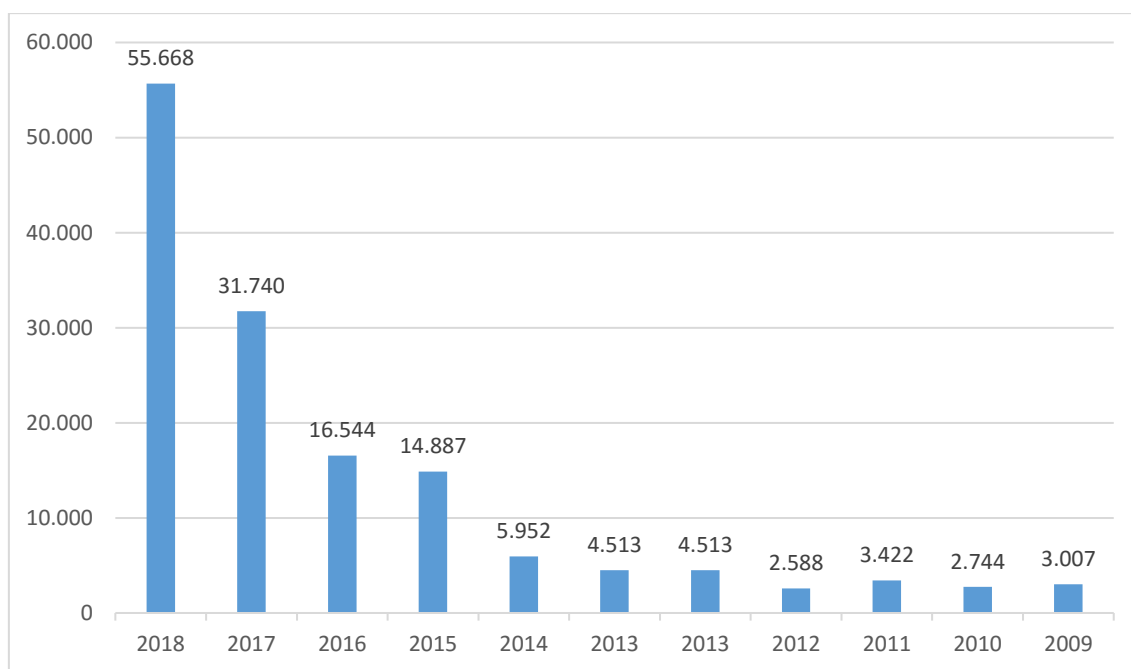
corresponsabilidad y rendición de cuentas que asuman los Estados, así como de la reducción de la innegable asimetría en la responsabilidad asumida por los Estados empobrecidos en relación a los enriquecidos.

Finalmente, cabe destacar que, a pesar del carácter no vinculante de los dos Pactos Globales referidos, así como la falta de adhesión de algunos estados, ambos Pactos abren una ventana de oportunidad para un cambio de paradigma y un abordaje global, bajo el principio de responsabilidad compartida, de los retos que plantean los desplazamientos de población en el contexto actual. En juego está “no dejar a nadie atrás”.

1.3 La protección internacional en España.

- **Cifras y estadísticas.**

Durante el año 2018, 55.668 personas formalizaron una solicitud de Protección Internacional en España, la cifra más alta registrada hasta la fecha y que supuso un incremento del 79% con respecto al año anterior. Este significativo aumento se ha debido al incremento de solicitudes presentadas por personas procedentes de Venezuela (20.015 frente a las 10.629 presentadas en 2017), Colombia (8.811 frente a 2.260 presentadas en 2.504), Honduras (2.464 frente a 986 presentadas en 2017) y El Salvador (2.311 frente 1.143 presentadas en 2017).



Para entender la magnitud del volumen de solicitudes presentadas hay que tener en cuenta que durante el año 2017, en el cual se registró el máximo histórico de solicitudes presentadas en España, se presentaron 36.605. Esta cifra ha sido superada con creces en el año 2018. Si lo comparamos con la cifra de solicitudes presentada durante todo el año 2016, 15.755 la diferencia es todavía más notable. Hay que tener en cuenta que durante el periodo 2008-2014 en ningún año se superaron las 6000 solicitudes anuales para poder valorar de forma adecuada el incremento del número de solicitudes presentadas en la actualidad.

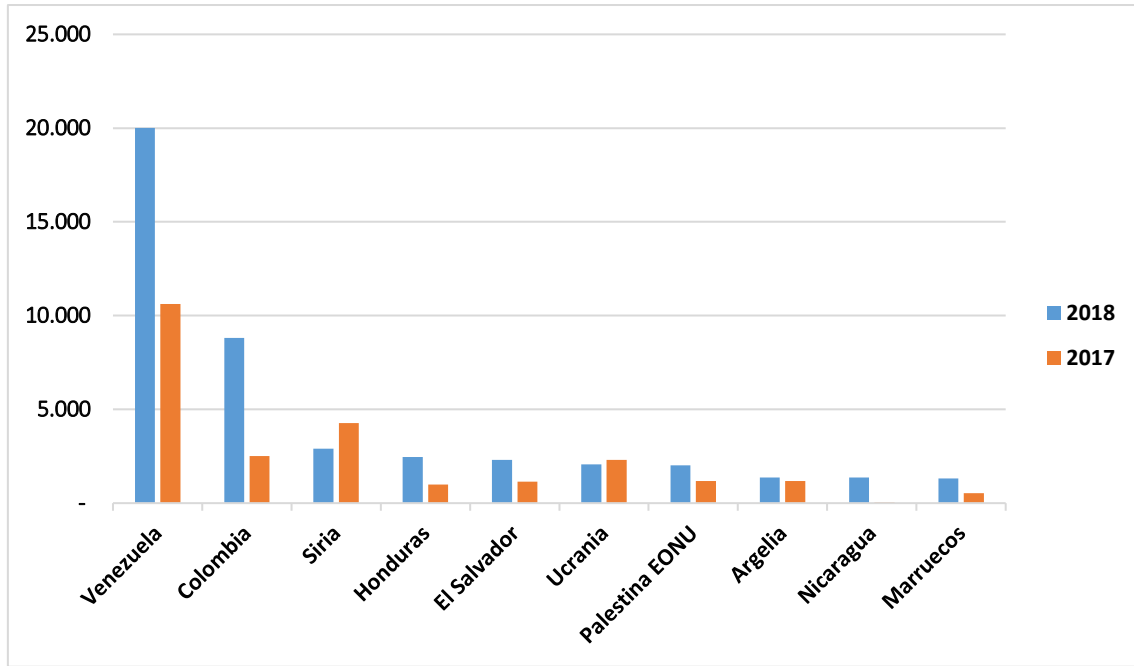
La situación política y la falta de respeto de los derechos humanos en Venezuela motivan que por tercer año seguido sea el primer país de origen de los solicitantes de Protección Internacional. El número de solicitudes presentadas por nacionales de este país ha pasado de 4.196 de 2016 a 20.015 en 2018. Para valorar la magnitud de las solicitudes presentadas por ciudadanos venezolanos, el número de solicitudes presentadas hasta el 30 de junio de 2019 (19.729) se acerca al número total de solicitudes de Protección Internacional presentadas en España en el año 2018.

Colombia es el segundo país de origen de los solicitantes de Protección Internacional con 8.811 solicitudes. En el caso de Colombia también se ha producido un notable incremento respecto del número de solicitudes presentadas en años en 2017; 2.504 y especialmente respecto al año 2016; 656. En este caso se trata de solicitudes presentadas por personas que huyen de la situación de inestabilidad producida por grupos de delincuencia organizada frente a la que no encuentran una protección efectiva por parte de las autoridades del país de origen.

Siria ha pasado a ser el tercer país de origen de los solicitantes de protección con 2.901, lo que significa un descenso significativo respecto al 2017 y 2016, años en los que se formalizaron, respectivamente, 4.277 y 3.069 solicitudes de Protección Internacional.

Honduras es el cuarto país de origen con 2.464 solicitudes una cifra superior a las 870 solicitudes presentadas durante los primeros nueve meses de 2017 y sobre todo a las 986 solicitudes presentadas en 2017. En este caso los solicitantes fundamentan su solicitud en la situación de inseguridad que sufren frente a la acción de grupos de delincuencia organizada frente a la cual no encuentran protección por parte de las autoridades del país. En idéntico motivo fundamentan su solicitud los nacionales de El Salvador, quinto país de origen de los solicitantes de Protección con 2.311 solicitudes, cifra que supera las 1.143 solicitudes presentadas en el año 2017 y sobre todo las 444 solicitudes presentadas en 2016.

En el caso de Ucrania, a pesar de que el conflicto no ha evolucionado durante los últimos años, ha pasado de ser el tercer y cuarto país de origen en los años precedentes a ser el sexto país de origen en el año 2018. Palestina es el séptimo país de origen de los solicitantes de Protección Internacional si bien el número de solicitudes ha aumentado notablemente desde el año 2016 pasando de 368 a 2015 en 2018.



En lo que respecta al primer semestre de 2019, se mantiene la tendencia alcista en los que se refiere al número de solicitudes, así en el primer semestre se contabilizaron un total de 55.498 frente a las 55.668 presentadas en todo el año 2018.

COMPARATIVA DE LAS SOLICITUDES PRESENTADAS EN ESPAÑA 2018-2016.

PAÍS	2018	PAÍS	2017	PAÍS	2016
Venezuela	20.015	Venezuela	10.629	Venezuela	4.196
Colombia	8.811	Siria	4.277	Siria	3.069
Siria	2.901	Colombia	2.504	Ucrania	2.764
Honduras	2.464	Ucrania	2.312	Argelia	761
El Salvador	2.311	Palestina EONU	1.178	Colombia	656
Ucrania	2.063	Argelia	1.174	El Salvador	444
Palestina EONU	2.015	El Salvador	1.143	Honduras	399
Argelia	1.366	Honduras	986	Palestina EONU	368
Nicaragua	1.365	Camerún	752	Marruecos	345
Marruecos	1.324	Marruecos	531	Nigeria	294

COMPARATIVA RESOLUCIONES 2018-2016

AÑO	TOTALES	E. REFUG.	E. PROT. S.	R. H.	DENEG.	T. PROT.
2018	10.627	615	2.558	0	7.454	29,86%
2017	13.493	626	4.192	0	8.675	35,71%
2016	10.264	369	6500	0	3395	66,92%

En lo que respecta al número de solicitudes resueltas durante el año 2018 hay que destacar que a pesar del notable aumento de solicitudes que se han producido, se han resuelto menos solicitudes que durante el año 2017, 10.627 y 13.493 solicitudes respectivamente.

En esta línea, destaca la importante disminución en lo que respecta al número de Estatutos de Protección subsidiaria concedidos. Así, se ha pasado de los 6.500 concedidos en el año 2016 a 2.558 concesiones en 2018. Esta reducción se ha producido también en los porcentajes totales de Protección que han pasado del 66,92% en 2016 al 29,86% en 2018. Esto coloca a España, a niveles europeos, en 7,51 puntos por debajo de los porcentajes totales de concesión de alguna de las formas de Protección Internacional de la Unión Europea; un 37,37% en la UE y un 29,86% en España.

En lo que respecta a la publicidad de datos relativos a la Protección Internacional en España, a lo largo de 2018 y durante el primer semestre de 2019 se han ido publicando datos actualizados por el Ministerio del Interior. Esto ha sido de mucha utilidad para la realización de análisis en profundidad sobre la situación de la Protección Internacional en España. De hecho, los datos que aparecen en este apartado han sido extraídos de las publicaciones del Ministerio del Interior.

Sigue resultando llamativo el bajo número de menores no acompañados que solicitan protección internacional en España, según Eurostat, en 2018 fueron 75, corresponde al 0,4% del total de menores no acompañados que recalaron en la Unión Europea. De ellos, 15 menores eran de Guinea, 10 de Eritrea y 5 de Sudán, entre otras nacionalidades. Si bien el número es más alto que en 2017, cuando solicitaron protección 20 menores no acompañados el aumento no se corresponde con el incremento que experimentó en el 2018 el número de solicitudes de protección internacional en España en general.

En 2018 casi se triplicó la llegada de niñas y niños no acompañados por vía marítima: si en 2017 lo hicieron 2.345, a fines de 2018 habían llegado 6.063. La comparación entre el número de niñas y niños llegados por vía marítima y el de los que están ya acogidos (13.012 según UNICEF) en relación con el de los que formalizaron la solicitud de protección internacional (apenas 70), confirma que, a pesar de que es uno de los colectivos en situación más vulnerable, es el que mayor dificultad encuentra para acceder al sistema de asilo.

Principales países cuyos nacionales han obtenido el Estatuto de Refugiado.

2018	2017	2016
PALESTINA	PALESTINA	SIRI
UCRANIA	ERITREA	PAKISTÁN
MARRUECOS	MARRUECOS	ERITREA

Principales países cuyos nacionales han obtenido el Estatuto de Protección Subsidiaria.

2018	2017	2016
SIRIA	SIRIA	SIRIA
PALESTINA	UCRANIA	SOMALIA
UCRANIA	PALESTINA	PALESTINA

- **Principales preocupaciones.**

El porcentaje de solicitudes presentadas en España es del 8% del total de la UE. El crecimiento en el número de solicitudes obedeció principalmente al significativo incremento de las formalizadas por personas originarias de Venezuela, Colombia, Honduras, El Salvador y Nicaragua. Venezuela, fue de nuevo el país de origen de un mayor número de solicitantes (19.280) registrando un noble incremento con respecto a 2017 (10.350). A pesar de ello, de las 1.525 personas de este país cuya solicitud resolvió la OAR, solo 30 lograron el estatuto de refugiado. El resto obtuvo una resolución denegatoria. También es importante destacar que es el país con mayor número de solicitudes pendientes de resolución (37.110 a fecha de febrero de 2019). Colombia fue el segundo país en número de solicitudes con 8.650 frente a las 2.460 de 2017 (año en el que ocupó el tercer lugar). De las 825 solicitudes resueltas solo el 6% fueron favorables (50). En el caso de Siria, que pasó de ser el segundo país en 2017 de origen al tercero, el número de solicitantes pasó de 4.225 en 2017 a 2.775 en 2018, una tendencia común al resto de la UE. Un año más, fueron muy pocas las personas que lograron el estatuto, apenas 30, 1.805 obtuvieron la protección subsidiaria y 145 fueron denegadas. El cuarto país fue Honduras con 2.410 solicitudes frente a las 970 de 2017 y el quinto El Salvador con 2.275 frente a las 1.120 del año anterior. En ambos casos el incremento empezó en 2016 y cada vez es más acusado: si aquel año las de estos dos países centroamericanos sumaban 810, en 2018 alcanzaron las 4.685, unas cifras que remiten a una realidad que el Gobierno no puede seguir desconociendo. En la mayoría de estos casos, la violencia y la persecución relacionada con las maras y las pandillas organizadas se alegan como motivos del exilio.

En cuanto a Ceuta y Melilla, un año más, continuaron las llamadas “devoluciones en caliente” de personas interceptadas tras el perímetro fronterizo, ya en territorio español declaradas ilegales en primera instancia por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). En 2019, la Gran Sala del TEDH dictará la sentencia definitiva sobre la legalidad o ilegalidad de estas medidas. Mientras tanto, el Gobierno se ha acogido a esta situación de espera para mantener esta práctica durante 2018, así como el régimen especial de Ceuta y Melilla de la disposición adicional décima de la Ley de Extranjería.

Por otro lado, el 23 de agosto de 2018 la Policía Nacional de Ceuta devolvió a Marruecos a 116 personas subsaharianas que habían saltado la valla el día anterior (popularmente llamadas “devoluciones exprés”. El Ministerio del Interior justificó esta medida alegando la aplicación del Acuerdo Bilateral de Readmisión España-Marruecos de 1992 y aseguró que se había realizado de manera individual, con asistencia letrada y de intérprete. Sin embargo, este procedimiento acelerado impide detectar personas en situación de vulnerabilidad o con necesidad de protección internacional. A pesar de estas advertencias, en octubre volvió a procederse a la

devolución a Marruecos, invocando el mismo Acuerdo, de 55 personas que habían entrado por la valla de Melilla.

A pesar de la jurisprudencia de los últimos años, persistió la limitación ambulatoria en Ceuta y Melilla que impide a las personas solicitantes de protección internacional puedan trasladarse a la Península tras la admisión a trámite de su solicitud.

Otra de las dificultades para el acceso al procedimiento de protección internacional, esta vez en la frontera aérea, fue la exigencia de visado de tránsito aeroportuario a las personas palestinas provenientes del Líbano desde noviembre de 2018 y a todas las personas palestinas desde febrero de 2019. Precisamente a la nacionalidad más numerosa entre las 3.694 solicitudes de protección internacional realizadas en aeropuertos en 2018.

El retraso en la aprobación del Reglamento de la Ley de Asilo, que lleva diez años de demora, está dificultando aspectos fundamentales para su aplicación, como son la reagrupación familiar, las solicitudes formuladas en misiones diplomáticas, la aplicación de los plazos en el procedimiento en frontera y en los CIE o los criterios en relación con las razones humanitarias. También es preciso subsanar la falta de desarrollo del artículo 46 de la Ley de Asilo respecto a las personas en situación de especial vulnerabilidad y la necesidad de un tratamiento diferenciado, a día de hoy inexistente. Ante esta situación y teniendo en cuenta el retraso en la aprobación de la reforma del SECA, es urgente la trasposición de las Directivas de procedimientos, reconocimiento y acogida a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

En este contexto, el acceso al procedimiento no está a día de hoy plenamente garantizado de igual manera en todo el territorio. Las llegadas a través de frontera sur dependen en gran medida del lugar de desembarco, lo que 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.

Respecto a las personas que ya se encuentran en territorio español las citas para la formalización de su solicitud de asilo se encuentran en máximos históricos de retraso, a excepción de Madrid dado que se ampliaron las dependencias para su formalización. 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.

Igualmente, la calidad del procedimiento difiere en gran medida del lugar de formalización, la falta de información que se facilita sobre la posibilidad de contar con asistencia jurídica (no preceptiva en territorio), la ausencia de trámite de audiencia, la falta en la mayoría de los casos de una interpretación de calidad, los recursos humanos limitados, la falta de perspectiva de género y un tratamiento diferenciado para los perfiles vulnerables entre otros, incide negativamente en el expediente administrativo y se traduce desde nuestro punto de vista en una merma de las garantías de la Ley 12/2009 y de las Directivas de Procedimiento, Requisitos

y Acogida. 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.

La interlocución de los letrados y letradas que llevan a cabo la asistencia jurídica con la Oficina de Asilo y Refugio en relación con la tramitación de los expedientes administrativos es prácticamente inaccesible, no pudiendo en consecuencia acceder a documentos, informes, etc. cruciales para la solicitud de Protección Internacional, lo que deriva en la práctica en una indefensión manifiesta.

La supresión del documento provisional del solicitante de asilo, *tarjeta roja*, durante los primeros seis meses desde la admisión a trámite no se ha comunicado debidamente a otros organismos de la administración, esto ha provocado dificultades añadidas para los solicitantes en el acceso a servicios y recursos públicos, como por ejemplo darse de alta en los servicios públicos de empleo.

Siguen 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. Se producen retrasos injustificados en la expedición de visados por parte de las Embajadas una vez que la extensión familiar ya ha sido aprobada.

Por consiguiente, deben establecerse de inmediato medidas destinadas a garantizar los derechos de las personas solicitantes de protección internacional, tanto en el acceso al procedimiento, asistencia jurídica, acogida, tramitación, y calidad a lo largo de todo el procedimiento.

- **Propuestas de mejora.**

- Garantizar que las **citas para la formalización** de las solicitudes de asilo 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.
- Dotar de **medios materiales y recursos humanos suficientes** a la administración en el acceso y tramitación de todo el expediente, evitando demoras innecesarias tanto para la formalización como en el período de instrucción del expediente administrativo,
- **Agilizar la tramitación de los expedientes de protección internacional** en los plazos legalmente establecidos en la fase de elegibilidad.
- Garantizar por parte de la OAR a los letrados y letradas el acceso al expediente completo de las personas solicitantes de asilo a las que defienden y representan.
- 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 e interpretación especializada.**

- Suprimir **las restricciones** a la libertad de circulación de solicitantes de 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 con la participación, así como la aplicación de un enfoque centrado en la protección de las víctimas.
- 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.
- Ante la **falta de reconocimiento por parte de la Oficina de Asilo y Refugio de la persecución por maras y pandillas** en Centroamérica como motivo de concesión de protección internacional, **demandamos un cambio de criterio en línea con las Sentencias de la Audiencia Nacional.**
- Para la valoración de la **extensión familiar**, establecer criterios uniformes para la acreditación de la relación de parentesco y, en su caso, dependencia o existencia de convivencia previa. Estos criterios han de estar adaptados a las realidades socioculturales de los países de origen y residencia de los familiares y a las condiciones de seguridad de los mismos. También es necesario establecer a priori los criterios sobre los casos en que se van a requerir pruebas de ADN (por nacionalidad, por falta de documentación de identidad, por falta de documentación de parentesco...), para así agilizar su realización desde un inicio.
- Eliminar **los límites** a la extensión familiar no previstos en la ley y que han originado que haya solicitudes de extensión presentadas hace años y que no se están instruyendo y agilizar la tramitación de expedientes de extensión familiar que actualmente se demoran más de un año tanto en la OAR como en las embajadas. Esto es incompatible con el principio de reagrupación familiar, derecho a la vida en familia y el principio humanitario de ayudar a que las personas refugiadas reconstruyan su vida en el país de destino.
- Poner en marcha **vías legales y seguras** de acceso al procedimiento de asilo: habilitar la posibilidad de solicitar el traslado a España para formalizar la solicitud de protección internacional en embajadas y consulados españoles, facilitar la emisión de visados humanitarios, cumplir los compromisos adquiridos

en materia de reasentamiento y aprobación de un programa ambicioso y permanente de reasentamiento.

2.- Incidencias detectadas en la aplicación de la Normativa de Extranjería (Régimen General).

2.1 La residencia por circunstancias excepcionales.

- **Introducción.**

Bajo esta denominación se recogen en el Título V (fundamentalmente) y en la Disposición adicional 1ª.4 “in fine” del RLOEx una serie variada de supuestos de residencia por circunstancias excepcionales que tienen en su aplicación un muy diferente rendimiento desde el punto de vista cuantitativo.

La finalidad esencial de este grupo de autorizaciones de residencia, que tienen su fundamento legal en el artículo 31.3 y 31 bis de la LOEx, es dar una respuesta regularizadora, singular y permanente a una serie de situaciones que la propia norma identifica como excepcionales. La razón de ser de estas residencias no debe ser perdida de vista a la hora de analizar su rendimiento en su aplicación.

No cabe por razones de espacio en este Informe un análisis detallado de cada uno de los supuestos recogidos en la norma bajo esta denominación. Por este motivo, centraremos tal análisis en el supuesto más común (en cierto sentido “menos excepcional”) y más cuantitativamente relevante: el arraigo social. También haremos mención a otro supuesto de arraigo, el familiar, si bien menos relevante cuantitativamente pero significativo dado que afecta a familiares de ciudadanos españoles.

Las cifras que a continuación se recogen justifican nuestra intención:

AÑO 2018			AÑO 2019 (HASTA 30 DE JUNIO)		
TOTAL SLTDES. ARRAIGO:	51.017		TOTAL SLTUDES. ARRAIGO:	30.243	
ARRAIGO LABORAL:	432	0,84%	ARRAIGO LABORAL:	298	0,98%
ARRAIGO SOCIAL:	39.546	77,52%	ARRAIGO SOCIAL:	23.602	78,04%
ARRAIGO FAMILIAR:	11.039	21,64%	ARRAIGO FAMILIAR:	6.343	20,98%

Fuente: Dirección Gral. de Migraciones. Secretaría de Estado de Migraciones. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

- **El arraigo social:**

En el artículo 124.2 del RLOEx se establecen los requisitos que han de cumplirse para la concesión de una autorización de residencia por arraigo social; y en el artículo 128 RLOEx, el procedimiento establecido a tal efecto.

Cada uno de los cuatro requisitos establecidos reglamentariamente (en síntesis: la permanencia continuada en España los últimos tres años; la carencia de antecedentes penales en España y en el país de origen; la existencia de un contrato de determinadas

características o de disponibilidad de otros medios de vida; y la verificación de la integración social del solicitante por existencia de determinados vínculos familiares con residentes legales o por informe favorable de la Comunidad Autónoma en la que viva) presentan en su redacción una serie de indeterminaciones y lagunas para su correcta interpretación y aplicación. Esto es extensible también a las cuestiones procedimentales a la hora de establecer los medios para acreditar el cumplimiento de tales requisitos.

Sin ánimo de exhaustividad y para ilustrar la afirmación anterior:

- ¿Qué ha de entenderse por “permanencia continuada”? ¿Cabén ausencias del territorio español que no interrumpan dicha “continuidad”? Y, si es así, ¿en qué lapso?
- ¿La acreditación de carecer de antecedentes penales en el país de origen es también necesaria cuando el interesado ha accedido a la mayoría de edad estando en España?
- ¿Qué otros medios económicos, aparte de la realización de una actividad por cuenta propia –recogida en el RLOEx- pueden alegarse para acreditar este requisito? ¿Los de familiares? ¿Los de instituciones? ¿Cuáles de estos?
- Mención aparte merece el asunto de los informes de integración (al final de este apartado les dedicaremos un espacio).

Estas indeterminaciones y lagunas abren el abanico a distintas interpretaciones de los requisitos del supuesto y vienen dando lugar a una dispersión notable en la práctica administrativa que genera bastantes diferencias de trato entre las distintas provincias a la hora de conceder o denegar las autorizaciones de residencia por este motivo, dejando en manos de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno interpretaciones más o menos latas o restrictivas.

En el siguiente cuadro estadístico (solo se contemplan las provincias que han superado la cifra de 1.000 solicitudes), se puede verificar una diferencia porcentual notable de concesiones y de denegaciones en distintas provincias, con una horquilla que va entre el 77% de concesiones en **2018** de Almería al 59% de Murcia en el mismo período:

PROVINCIA	SLTDES.	CONCESIONES	DENEGACIONES
Alicante	2.194	1.596 72,45%	554 25,25%
Almería	1.639	1.267 77,30%	358 21,84%
Baleares	1.330	934 70,22%	395 29,69%
Barcelona	7.679	5.019 65,36%	2.622 34,14%
Gerona	1.082	666 61,55%	412 38,07%
Madrid	7.427	5.127 69,03%	2.240 30,16%
Málaga	1.639	1.050 64,06%	597 36,42%
Murcia	1.494	889 59,50%	592 39,62%
Valencia	1.863	1.158 62,15%	722 38,75%
Vizcaya	1.628	1.132 69,53%	430 26,41%
Zaragoza	1.306	960 73,50%	337 25,80%

Fuente: Dirección Gral. de Migraciones. Secretaría de Estado de Migraciones. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

En total en el año 2018 se presentaron 39.546 solicitudes de arraigo social, de las cuales se concedieron 26.424 (el 66,81 %) y se denegaron 12.676 (el 32,05 %).

A 30 de junio de 2019 se habían presentado un total de 23.602 solicitudes de este tipo de arraigo (lo que apunta a un ligero incremento respecto a las solicitudes presentadas en 2018), de las cuales, a dicha fecha, se habían resuelto 11.639 (es decir, tan solo el 49,31 % de las presentadas). De las solicitudes resueltas, 6.723 (el 57,49 %) fueron concedidas y 4.916 (el 42,23 %) fueron denegadas. Ello indica un importante retroceso porcentual de las concesiones (nueve puntos) respecto a la media del año 2018.

La distribución por provincias de las solicitudes en 2019 (hasta el 30 de junio), en la proyección del número total de estas y en los porcentajes de concesiones y denegaciones, repite con pocas oscilaciones las de 2018.

Por nacionalidades, las que más acudieron a este supuesto legal para regularizar su situación fueron en 2018 (solo se recogen las que superaron las 1.000 peticiones): Marruecos (6.459), Honduras (4.133), Ucrania (2.855), Pakistán (2.087), Senegal (1.936), Paraguay (1.931), Nicaragua (1.827), China (1.617), Venezuela (1.436), Bolivia (1.327) y Colombia (1.003).

Las solicitudes presentadas hasta junio de 2019, proyectadas, nos dicen que tanto en números absolutos como porcentualmente las nacionalidades antes citadas repetirán su protagonismo en el procedimiento. Con cuatro salvedades en las que se vislumbra un aumento significativo de solicitudes: es el caso de los ciudadanos colombianos (que hasta esa fecha ya habían superado la cifra de 2018: 1.101 peticiones), nicaragüenses (1.153), venezolanos (1.048) y marroquíes (4.325).

Conclusión y propuesta (arraigo social):

Las instrucciones de la DGM para la aplicación de este supuesto legal que se dictaron en el año 2005 tuvieron entonces gran utilidad, pero a día de hoy cabe reputarlas como periclitadas ya que el actual texto reglamentario es muy posterior (2011) y comportó algunas modificaciones respecto al anterior RLOEx. La propia evolución de la situación migratoria tampoco juega a su favor.

Se plantea, pues, como absolutamente necesario para la correcta aplicación de este supuesto legal que se dicten por la Dirección General de Migraciones nuevas instrucciones que puedan acabar, o al menos mitigar, con la antes aludida dispersión de la práctica administrativa estableciendo criterios claros y en la medida de lo posible objetivos para la interpretación uniforme de los requisitos previstos en la norma. Y ello atendiendo a la finalidad regularizadora de este supuesto y aplicando el principio “pro inmigrante”.

Especial referencia a los informes de inserción social:

Paradigma del riesgo de valoraciones “subjetivas” y de la dispersión de la práctica administrativa, y por ende de desactivación del instrumento en relación con su finalidad, es el caso de los informes de inserción social para verificar la integración del solicitante cuando esta no puede acreditarse por la existencia de determinados vínculos familiares con residentes legales.

Estos informes, según la norma, pueden ser emitidos por las CC.AA. o por los ayuntamientos, cuando así lo determinen las CC.AA., con comunicación a la Secretaría de Estado de Migraciones.

El RLOEx establece los factores que han de ser tenidos en cuenta a la hora de determinar la existencia de la exigida inserción social. Pero es cada CC.AA. o cada ayuntamiento el que establece las condiciones para la emisión del informe favorable. Y aquí la dispersión de la práctica administrativa es enorme; particularmente para la recomendación de la exención del contrato de trabajo y la validación de otros medios de vida.

En muchas ocasiones, el informe se convierte en una revisión previa del cumplimiento de los requisitos para la concesión del arraigo social hecha e interpretada con los criterios de cada CC.AA. o de cada ayuntamiento (cuando no de la persona asignada para tal cometido en las distintas entidades a las que se encomienda la propuesta de informe, que a veces no son ni siquiera públicas).

Esto hace que el sesgo ideológico de determinados ayuntamientos o CC.AA. pueda llegar a determinar un entorpecimiento consciente y voluntario de la figura y de su finalidad (camuflando incluso tintes xenófobos o racistas).

Y esto máxime teniendo en cuenta que sólo está prevista la acreditación de este requisito mediante tal informe favorable (sólo en caso de no emitirse en plazo puede ser acreditado por otros medios de prueba admisibles en derecho) y que no se contempla la

posibilidad de que sea revisado en vía de recurso (es decir, sin existencia de garantías procedimentales).

Así las cosas, se hace necesario que se fijen con instrucciones precisas los criterios para la emisión de estos informes y, dado que no cabe recurso contra los mismos, abrir la posibilidad de (incluso con informe desfavorable de la CC.AA. o del ayuntamiento) aportar al expediente otros documentos que puedan deshacer el sentido desfavorable de los mismos.

- **El arraigo familiar:**

En el artículo 124.3 del RLOEx se establecen los supuestos de concesión de una autorización de residencia por arraigo familiar y en el artículo 128 RLOEx, el procedimiento establecido a tal efecto.

Las solicitudes de arraigo familiar vienen a suponer en torno al 20% del total de las solicitudes de arraigo (el 21,63 % en 2018 y el 20,97 % en 2019).

En 2018 se presentaron 11.039 solicitudes de arraigo familiar, de las cuales 8.769 (el 82,29%) fueron concedidas.

Hasta el 30 de junio de 2019, se habían presentado 6.343 (el 20,97% del total de arraigos) de las cuales se han concedido el 80,09 % (3.468 peticiones) y denegado el 19,91 % (862 peticiones). Si hacemos una proyección razonable, las cifras totales y porcentajes de concesiones y denegaciones serán muy similares a las de 2018

Por provincias, las más significativas en cuanto al número de solicitudes son, en 2018, Madrid (2.261), Barcelona (1.083), Santa Cruz de Tenerife (1.008) y Valencia (648).

Por nacionalidades: Colombia (1.639), Brasil (1.304), Cuba (1.281), Marruecos (1.248) y Venezuela (1.200). El porcentaje de concesiones y denegaciones entre nacionalidades se distribuye de manera muy similar al total, salvo en el caso de las solicitudes presentadas por marroquíes, cuyo porcentaje de concesiones y denegaciones están casi igualados, al 50%.

Las mismas provincias y las mismas nacionalidades son las más relevantes también en número totales y porcentajes en el año 2019 hasta el 30 de junio.

Conclusión y propuesta (arraigo familiar):

El hecho de que la regulación de este supuesto en lo referido a los requisitos para su concesión sea bastante precisa, hace que, en general, se dé una mayor seguridad jurídica de la que encontramos en el supuesto de arraigo social.

No obstante lo anterior, este Foro quiere reflejar una práctica administrativa detectada en Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno de algunas provincias conforme a la cual, una vez que se ha concedido la residencia por este supuesto (en el caso concreto del padre o madre de un menor español) no se vuelve a conceder ni a

prorrogar dicha autorización en el supuesto de que el titular hubiese devenido en situación irregular o no pudiera modificar su autorización por una de residencia “ordinaria”. Y ello en contra de la STS de fecha 27/05/2019 que resuelve la cuestión de si una vez concedida la autorización de residencia por circunstancias excepcionales es posible volver a solicitar otra autorización de las mismas características, una vez extinguida la vigencia de la anterior, estableciendo el derecho a su obtención si concurren las mismas circunstancias que motivaron la concesión.

Se insta a la DGM a que dicte la instrucción necesaria para evitar la situación descrita en el párrafo anterior, instando a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno a aplicar de forma ajustada al criterio de la STS, considerando esencialmente el derecho del menor español y su interés superior.

2.2 La reagrupación familiar.

La familia tiene la consideración unánime de bien social. La Declaración Universal de DD.HH. de 10/12/48, entre otras referencias a la familia y a la vida familiar, establece en su artículo 16.3 que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

La familia es, también, un factor potencial de integración de primer orden.

Conforme lo dicho, la reagrupación familiar supone un beneficio tanto para el inmigrante como para la sociedad de acogida.

Lo dicho justifica plenamente un marco jurídico y una práctica administrativa que faciliten el ejercicio de este derecho y nunca que lo traben o entorpezcan.

En este epígrafe se obvian las cuestiones sobre reagrupación familiar atinentes al régimen comunitario y a la protección internacional, por ser objeto de análisis en otros epígrafes de este Informe.

• **Cifras y estadísticas. Análisis:**

Fuente: Dirección Gral. de Migraciones. Secretaría de Estado de Migraciones. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

	AÑO 2018			AÑO 2019 (HASTA 30 DE JUNIO)	
TOTAL SLTDES. PRESENTADAS	49.550		TOTAL SLTDES. PRESENTADAS	27.661	
SLTDES. RESUELTAS	33.843	68,28 %	SLTDES. RESUELTAS	6.298	22,77 %
	CONCE.	22.935 67,79%		CONCE.	2.624 41,66%
	DENEG.	10.899 32,21%		DENEG.	3.675 58,34%
DESGLOSE POR SUPUESTOS			DESGLOSE POR SUPUESTOS		
CÓNYUGE/PAREJA DE HECHO	PRESENTADAS: 20.787 41,95 %		CÓNYUGE/PAREJA DE HECHO	PRESENTADAS: 11.509 41,61 %	
	RESUELTAS: 13.936 67,17 %			RESUELTAS: 2.259 19,63 %	
	CONCE. 9.703 69,63 %			CONCE. 899 39,80 %	
	DENEG. 4.233 30,37 %			DENEG. 1.360 60,20 %	
HIJOS MENORES 18 AÑOS	PRESENTADAS: 24.995 50,40 %		HIJOS MENORES 18 AÑOS	PRESENTADAS: 14.244 51,50 %	
	RESUELTAS: 16.464 65,87 %			RESUELTAS: 2.930 20,57 %	
	CONCE. 10.920 66,33 %			CONCE. 972 33,17 %	
	DENEG. 5.544 33,67 %			DENEG. 1.958 66,83 %	
ASCENDIENTES	PRESENTADAS: 1.382 2,78 %		ASCENDIENTES	PRESENTADAS: 632 2,28 %	
	RESUELTAS: 1.121 81,11 %			RESUELTAS: 254 40,19%	
	CONCE. 274 24,44 %			CONCE. 12 4,72 %	
	DENEG. 874 75,56%			DENEG. 242 95,28%	
OTROS SUPUESTOS	PRESENTADAS: 2.386 4,81%		OTROS SUPUESTOS	PRESENTADAS: 1.276 4,61%	
	RESUELTAS: 2.303 96,52%			RESUELTAS: 855 67,01%	
	CONCE. 2.038 88,49%			CONCE. 741 86,67 %	
	DENEG. 275 11,51%			DENEG. 114 13,33%	

Del análisis de los datos aquí recogidos, se deduce que la proyección para el año 2019 tiende a repetir con mucha precisión, tanto los globales como los porcentuales, los datos del año 2018, con alguna salvedad a la que más tarde se hará referencia.

Se constata un número porcentualmente bajo de concesiones: en el 2018 no llegan al 68%, con una tendencia muy acusada a la baja en el 2019 (apenas el 41%, si bien este dato no nos permite sacar muchas conclusiones toda vez que en 2019 no se han resuelto aún ni el 23% de las solicitudes presentadas). Es una cuestión que merece ser muy tenida en cuenta el hecho de que 32 de cada 100 personas que pretenden reagrupar vean frustradas sus expectativas de llevar a cabo una vida familiar en nuestro país.

También merece la pena valorar el dato referido a la reagrupación familiar de los ascendientes: apenas representan el 2,5 % del total de solicitudes de reagrupación presentadas y, no obstante, el porcentaje de las concesiones está muy por debajo de la media para el total de los supuestos (en 2018, no llega al 25%).

Llama también la atención la celeridad con la que se resuelven estas peticiones (en 2019 ya se resolvieron el 40 % de las presentadas frente a tan solo el 20% de los supuestos de cónyuge/pareja y de hijos menores de 18 años).

Si analizamos los supuestos más frecuentes (cónyuge/pareja, hijos menores de 18 años y ascendientes) por provincias, podemos llegar a algunas conclusiones de interés:

Tomando en consideración las provincias en las que se presenta un mayor número de peticiones en cada uno de estos supuestos vemos que en 2018:

Mientras que en Barcelona, Tarragona y Alicante, los porcentajes de concesión de las solicitudes para reagrupar al cónyuge o pareja oscilaron entre el 71,78 % (Alicante) y el 76,45 % (Tarragona), en Madrid no llegaban al 52 % y en Almería al 58%, mientras que en Valencia se superaba el 84 %.

Cuando se trataba de reagrupar a hijos menores de 18 años, los porcentajes y provincias, prácticamente calcaban lo antedicho para cónyuge/pareja: Valencia 87,45 %, Barcelona 72,49 %, Alicante 71,14 %, y Madrid y Almería 51,53 y 57,62 %, respectivamente.

En el caso de los ascendientes (aunque, como ya se apuntó suponen en el global de las reagrupaciones un porcentaje muy bajo, se han querido aquí hacer constar por su significación), Valencia concede el 22,61% de las peticiones que resuelve, Barcelona el 12,23 % y Madrid el 1,77%.

Hemos despreciado para este análisis los datos referidos a 2019, dado el bajo número de las peticiones resueltas a 30 de junio de ese año.

De las estadísticas analizadas de la reagrupación familiar en su distribución por provincias y supuestos, es palmario concluir que se da una dispersión notable de la práctica administrativa a la hora de aplicar los criterios para la concesión de este tipo de residencia en función de la provincia de que se trate.

A continuación, se recogen los datos estadísticos de la distribución por nacionalidades y supuestos en los años 2018 y 2019:

AÑO 2018

FAMILIAR: CÓNYUGE	SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES RESUELTAS		CONCEDIDAS		DENEGADAS	
CHINA	896	677	75,55%	563	83,16%	114	16,83%
INDIA	976	271	27,76%	137	50,55%	134	49,44%
MARRUECOS	10707	8435	78,78%	6085	72,13%	2350	27,86%
PAKISTAN	2255	665	29,49%	278	41,80%	387	58,19%
SENEGAL	780	276	35,38%	140	50,72%	136	49,27%

FAMILIAR: HIJOS	SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES RESUELTAS		CONCEDIDAS		DENEGADAS	
CHINA	1358	993	73,12%	870	87,61%	123	12,38%
ECUADOR	739	563	76,18%	422	74,95%	141	25,04%
BOLIVIA	503	363	72,16%	229	63,08%	134	36,91%
INDIA	836	254	30,38%	107	42,12%	147	57,87%
MARRUECOS	11713	9480	80,93%	6588	69,49%	2892	30,50%
PAKISTAN	3382	1094	32,34%	424	38,75%	670	61,24%
R.DOMINICANA	725	535	73,79%	311	58,13%	224	41,86%
SENEGAL	1229	401	32,62%	170	42,39%	231	57,60%

FAMILIAR: ASCENDIENTES	SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES RESUELTAS		CONCEDIDAS		DENEGADAS	
CHINA	313	248	79,23%	80	32,25%	168	67,74%
MARRUECOS	568	477	83,97%	112	23,48%	365	76,51%

AÑO 2019

FAMILIAR: CÓNYUGE	SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES RESUELTAS		CONCEDIDAS		DENEGADAS	
CHINA	372	90	24,19%	61	67,77%	29	32,22%
INDIA	460	37	8,04%	10	27,02%	27	72,97%
MARRUECOS	6324	1360	21,50%	544	40%	816	60%
PAKISTAN	1214	116	9,55%	2	1,72%	114	98,27%
SENEGAL	390	47	12,05%	0	0	47	100%

FAMILIAR: HIJOS	SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES RESUELTAS		CONCEDIDAS		DENEGADAS	
CHINA	527	85	16,12%	42	49,41%	43	50,58%
ECUADOR	331	72	21,75%	37	51,38%	35	48,61%
BOLIVIA	208	56	12,5%	17	30,35%	39	69,64%
INDIA	399	44	11,02%	17	38,63%	27	61,36%
MARRUECOS	7587	1748	23,03%	647	37,01%	1101	62,98%
PAKISTAN	1805	221	12,24%	7	3,16%	214	96,83%
R.DOMINICANA	353	102	28,89%	36	35,29%	66	64,70%
SENEGAL	662	102	15,40%	3	2,94%	99	97,05%

FAMILIAR: ASCENDIENTES	SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES RESUELTAS		CONCEDIDAS		DENEGADAS	
CHINA	106	35	33,01%	2	5,7%	33	94,28%
MARRUECOS	316	137	43,35%	5	3,64%	132	96,35%

De las estadísticas analizadas de la reagrupación familiar en su distribución por nacionalidades y supuestos en 2018 (hemos despreciado para este análisis los datos referidos a 2019, dado el bajo número de las peticiones resueltas a 30 de junio de ese año) y tomando en consideración las nacionalidades cuyos ciudadanos presentan un mayor número de peticiones en cada uno de estos supuestos, es palmario concluir; en primer lugar, que los nacionales de aquellos países que no necesitan visado para acceder al territorio Schengen para estancias de corta duración optan por hacer una reagrupación familiar de hecho y no acudir al procedimiento legalmente establecido al efecto (probablemente porque no estamos ante un procedimiento facilitador de la reagrupación); y en segundo lugar, que hay una serie de nacionalidades que presentan anomalías en lo referido al porcentaje de las peticiones resuelta y a al porcentaje de las concedidas (así, de las presentadas para reagrupar al cónyuge/pareja por indios, paquistaníes y senegaleses en el año 2018, tan sólo se han resuelto el 27,76%, el 29,49 % y el 35,88%, respectivamente –cuando del resto de nacionalidades se han resuelto más del 75 % de media-; con un porcentaje de denegaciones en torno o superior al 50% en los tres casos. Los porcentajes de expedientes resueltos y denegaciones, en el caso de pretender reagrupar a los hijos menores, son muy aproximados a los de cónyuge/pareja).

- **Conclusiones y propuestas:**

En nuestro ordenamiento jurídico queda explícitamente reconocido el derecho a la vida en familia y a la intimidad familiar (art.16.1 LOEx) y el derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros residentes (art. 16.2 LOEx). En los arts.18 y 18 bis del mismo texto legal se establecen los requisitos y el procedimiento para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar.

Analizadas las principales incidencias que se plantean para hacer efectivo el derecho a la reagrupación familiar, se constata que algunas de ellas derivan de la aplicación del requisito de disponibilidad de medios económicos (art. 54 RLOEx), otras de la acreditación del requisito de disponibilidad de vivienda adecuada (art. 55 RLOEx), otras de la acreditación del requisito de “estar a cargo” y el de “existir razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España” (art. 53.e) RLOEx); y otras, finalmente, vienen derivadas del procedimiento legalmente establecido para su concesión, tanto en la fase de la autorización de residencia –oficinas de extranjería- como en la fase de la expedición del visado –misiones diplomáticas u oficinas consulares- (arts. 56 y 57 RLOEX).

- 1) La aplicación del requisito de disponibilidad de medios económicos suficientes y estables: La actual regulación de este requisito en el RLOEx supuso un avance considerable desde el punto de vista de la seguridad jurídica con respecto a la anterior normativa (fundamentalmente a la hora de objetivar/baremar dichos medios). No obstante, al establecerse la cuantía en relación con el número de miembros que conforman la familia e irse incrementando porcentualmente en función del número de reagrupables, las cuantías pueden llegar a ser desproporcionadas con la realidad salarial de las personas inmigrantes, viéndose así frustradas muchas veces las expectativas de reagrupar a la familia u obligados los interesados a hacer una reagrupación por fases.

Sin embargo, el propio RLOEx abre la posibilidad de resolver este asunto al establecer en su art. 54.3 la posibilidad de minorar las cuantías cuando el reagrupable sea menor de edad.

En este sentido, mediante instrucciones al respecto, podría precisarse cómo ha de valorarse la disponibilidad de los medios en el caso de reagrupar menores de edad.

- 2) Aplicación del requisito de disponibilidad de vivienda adecuada: En la normativa vigente, la fórmula para acreditar dicha disponibilidad está en manos de las comunidades autónomas o de los ayuntamientos. Esto se lleva a cabo mediante un informe emitido por tales administraciones.

En muchas ocasiones (depende de la voluntad de la comunidad autónoma o del ayuntamiento) se emiten informes negativos porque se establecen exigencias y requisitos no previstos en la norma (respecto al número máximo de personas por vivienda, a las relaciones de parentesco entre los distintos ocupantes de dicha vivienda, etc.). Para evitar situaciones que esconden actitudes no deseables respecto a la población inmigrante, deberían fijarse con unas instrucciones precisas los criterios para la emisión de dichos informes y, toda vez que no cabe recurso alguno contra ellos, abrir la posibilidad de que, incluso con el informe desfavorable de la comunidad autónoma o del ayuntamiento, se puedan aportar al expediente de reagrupación otros documentos con los que deshacer el sentido desfavorable del informe.

- 3) La rigidez a la hora de establecer que el ascendiente se halla a cargo del reagrupante y la indefinición del requisito “que existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España”. Es evidente que la reforma que se operó sobre este supuesto de reagrupación familiar en la actual LOEx con respecto a anteriores redacciones tenía un fin pretendidamente limitativo de la posibilidad de reagrupar a los ascendientes, en la idea seguramente de que comportan más una carga social –desde la óptica del Estado- que un beneficio (no se valoró la posibilidad de que los ascendientes de los inmigrantes que viven y trabajan en nuestro país pudieran realizar la misma función social que para los nacionales realizan los abuelos con respecto a sus nietos: la posibilidad de facilitar el acceso al trabajo de muchas mujeres y hombres que no tienen con quién dejar a sus hijos si pretenden realizar una actividad lucrativa, laboral o profesional).

Lo cierto es que el requisito está tan escasamente regulado en el RLOEx que da lugar a una aplicación tremendamente restrictiva, como lo atestigua la estadística antes analizada. Por seguridad jurídica, deberían fijarse con precisión los factores que determinan que realmente existe una dependencia económica entre el reagrupante y su ascendiente o una necesidad de autorizar su residencia en España.

4) Procedimiento legal.

- En la fase de solicitud, tramitación y resolución de la autorización de residencia por reagrupación familiar en las Oficinas de Extranjería, se detectan los mismos problemas respecto al acceso a la Administración y a la demora en la tramitación que en el resto de los procedimientos. Ello choca frontalmente con la prioridad y agilidad que pretende la norma al establecer plazos reducidos para éste (la mitad del plazo común: Disposición adicional duodécima del RLOEx).
- En la fase consular de solicitud, tramitación y expedición de los visados se detectan los mismos problemas que en la fase de residencia aunque con más dificultades para el control de la actividad consular.

Con el fin de paliar los efectos de la aplicación de la norma descrita (fundamentalmente, el insuficiente rendimiento del supuesto –bajos porcentajes de concesiones- y la dispersión que se produce en las distintas Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y la poca agilidad en la tramitación de los expedientes), sería aconsejable que la DGM dictara instrucciones que facilitaran a los interesados el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, como derecho reconocido en nuestro Ordenamiento Jurídico y amparado por el Derecho internacional.

2.3 La irregularidad sobrevenida.

Concepto.

La estabilidad legal del inmigrante es, sin controversia, un pilar fundamental de toda política orientada a su integración social; de hecho, dicha estabilidad es una condición “sine qua non” para la integración.

Establecido este “a priori”, el sistema legal de la extranjería debe organizarse para que, una vez que el inmigrante ha accedido a un estatuto legal, no encuentre mayores obstáculos para el mantenimiento del mismo; y, en todo caso, si por alguna circunstancia sobrevenida se produce su desregularización, que el retorno a dicho estatuto legal no sea una cuestión difícil o imposible.

La irregularidad sobrevenida es la situación en la que se ven aquellas personas que en algún momento tuvieron un determinado permiso de residencia o estancia en España y que por alguna razón no pueden renovarlo, perdiendo su condición de residente legal. La irregularidad puede sobrevenir en los siguientes casos:

- Persona extranjera que tenía un permiso de residencia y/o trabajo temporal o de larga duración (de diversa naturaleza), un permiso de estancia o permiso familiar de comunitario y la autoridad correspondiente deniega la renovación de la autorización.

- Solicitante de protección internacional a quién no se le inadmite a trámite o se le deniega el Estatuto de Refugiado y la protección subsidiaria.
- Personas extranjeras con permiso de estancia por estudios y otros que se les deniega la correspondiente renovación (que en este caso no se analizará).

- **Cifras y estadísticas. Análisis:**

A fecha 31/12/18 había en España:

2.149.927 extranjeros sujetos al régimen general de extranjería

De ellos: 1.803.930 (el 83,9 %) eran titulares de Residencia de Larga Duración y

345.997 (el 16,1 %) eran titulares de Residencia Temporal, de los cuales:

148.042 lo era de Residencia y Trabajo

105.758 lo era de Residencia por Reagrupación Familiar

49.478 lo era de Residencia No Lucrativa

42.558 lo era de Residencia por Circunst.Excepcionales

Fuente: Dirección Gral. de Migraciones. Secretaría de Estado de Migraciones. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Teniendo en cuenta que el estatuto de residente de larga duración supone, como es lógico, un “blindaje” frente a algunas circunstancias que, en otros casos, pudieran suponer una posibilidad de desregularización, cabe concluir que estamos ante una población inmigrante que goza de una gran estabilidad legal. Ello no puede, sin embargo, llevarnos a concluir que no puedan darse situaciones de desregularización, pero sí es evidente que éstas no afectan a la mayor parte de dicha población.

Si esto lo conjugamos con el alto porcentaje de concesiones de renovación y modificación de las residencias temporales, como ahora reflejaremos estadísticamente, se refuerza la idea de que la población inmigrante en España no está sometida a un proceso indeseable de pérdida de su condición legal.

RENOVACIONES	AÑO 2018	
TOTAL SLTDES.	67.543	
	CONCESIONES	61.050 90,38 %
	DENEGACIONES	6.681 9,62 %
DESGLOSE POR SUPUESTOS:		
RESID.NO LUCRAT.		
17.741 26,26 %		
	CONCESIONES	15.264 86,03 %
	DENEGACIONES	2.538 14,30 %
RESID.R.FAMILIAR		
6.955 10,29 %		
	CONCESIONES	6.221 89,44 %
	DENEGACIONES	753 10,56 %
RESID.Y TRABAJO		
41.022 60,73 %		
	CONCESIONES	37.875 92,32 %
	DENEGACIONES	3.251 7,92 %
OTROS TIPOS RESID		
1.825 2,72 %		
RENOVACIONES	AÑO 2019 (HASTA 30 DE JUNIO)	
TOTAL SLTDES.	32.531 (de ellas 27.207 resueltas)	
	CONCESIONES	24.254 89,01 %
	DENEGACIONES	2.953 10,89 %
DESGLOSE POR SUPUESTOS:		
RESID.NO LUCRAT.		
8.682 26,68 %		
	CONCESIONES	5.983 84,85 %
	DENEGACIONES	1.068 15,14 %
RESID.R.FAMILIAR		
3.081 9,47 %		
	CONCESIONES	2.182 87,52 %
	DENEGACIONES	311 12,47 %
RESID.Y TRABAJO		
19.894 61,15 %		
	CONCESIONES	15.448 91,10 %
	DENEGACIONES	1.509 6,24 %
OTROS TIPOS RESID		
874 2,70 %		

Fuente: Dirección Gral. de Migraciones. Secretaría de Estado de Migraciones. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

MODIFICACIONES	AÑO 2018		AÑO 2019 (HASTA 30 DE JUNIO)	
TOTAL SLTDES.	34.826		TOTAL SLTDES.	20.037 (Resueltas 13.200)
	CONCESIONES	30.836 88,89 %		CONCESIONES 11.808 89,45 %
	DENEGACIONES	3.853 11,10 %		DENEGACIONES 1.392 10,54 %
DESGLOSE POR SUPUESTOS:			DESGLOSE POR SUPUESTOS:	
A CUENTA AJENA			A CUENTA AJENA	
31.690 91,00 %			18.501 92,33 %	
	CONCESIONES	28.533 90,34 %		CONCESIONES 11.137 90,47 %
	DENEGACIONES	3.048 9,65 %		DENEGACIONES 1.173 9,52 %
A CUENTA PROPIA			A CUENTA PROPIA	
3.134 9,00 %			1.536 7,66 %	
	CONCESIONES	2.303 74,09 %		CONCESIONES 671 75,39 %
	DENEGACIONES	805 25,90 %		DENEGACIONES 219 24,60 %

Fuente: Dirección Gral. de Migraciones. Secretaría de Estado de Migraciones. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Los datos del año 2019, aunque son parciales (están referidos a 30/06/19), nos llevan a la concluir que tanto en cifras globales como en porcentajes serán a 31 de diciembre casi un calco de los datos de 2018 (tan solo parecen apuntar a un ligero incremento en el número total de las modificaciones); lo que nos permite verificar que estamos ante un período de gran estabilidad: las concesiones de renovación y de modificación están en torno al 90 %, mientras que las denegaciones se mueven en el entorno del 10 %.

Del análisis de los datos estudiados referidos a las variables “tipo procedimiento” (renovación/modificación), “tipo de residencia”, “provincia” y “nacionalidad”, no se deducen grandes desviaciones que merezcan la pena ser reseñadas.

Con independencia de los datos que hemos manejado, que acotan bastante la cuestión, no es fácil conocer desde el punto de vista cuantitativo el verdadero alcance de la desregularización o irregularidad sobrevenida. Tampoco será fácil establecer los principales factores o causas que producen tal desregularización.

Conocer el número de solicitudes de renovación, modificación y prórroga denegadas no da una idea exacta de la irregularidad sobrevenida porque no se incluiría en esos datos a aquellos inmigrantes que ni siquiera presentan dichas solicitudes por entender que sus peticiones no serán concedidas.

Tampoco vale a estos efectos conocer el stock de datos sobre residencias y estancias por estudios y, mediante una simple suma y una resta, llegar a una conclusión cuantitativa sobre la desregularización, porque habría que contabilizar a quien han accedido en ese período a la nacionalidad española o al que ha abandonado voluntariamente el territorio nacional.

Respecto a las causas o factores que propician tal desregularización, como hemos dicho, tampoco la cuestión es fácil de determinar: en primer lugar, habría que establecer una diferenciación entre los distintos tipos de residencia y la estancia por estudios. Parece claro que

en el supuesto de las modificaciones, el porcentaje más alto de denegaciones corresponde a las modificaciones a autorización de residencia y trabajo por cuenta propia (en torno al 25 %) ya que las concesiones están por encima del 90 % en el caso de cuenta ajena. Algo similar podemos observar en las renovaciones: las de residencia y trabajo y las de reagrupación familiar están por encima o cerca del 90 %, sin embargo las no lucrativas tienen un 15% de denegaciones.

Si puede hacerse una aproximación a las causas que son a “ajenas al extranjero” como la situación del mercado de trabajo en España y también el deficiente funcionamiento de la administración española:

a) Residencia y Trabajo: En el caso del permiso de residencia y trabajo temporal la autorización siempre ira unida a la situación laboral del extranjero:

El Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece los requisitos para la renovación del permiso, que varían en función del tipo de permiso que se posea. Las principales razones (entre otras) por las que se pierde la condición de residente legal son:

- Residencia y trabajo: no continuación de la relación laboral, que el trabajador no pueda acreditar que ha estado trabajando y dado de alta durante al menos 9 meses en un periodo de 12, o de 18 en un periodo de 24. Existe una excepción que permite la renovación del permiso si ha trabajado durante 3 meses por año, siempre que se acredite: interrupción de la relación por causas ajenas a su voluntad. Se valorará también que el extranjero en el momento de la renovación esté trabajando.
- Reagrupación familiar. Requisitos (art. 61):
 - o Que el Reagrupante no sea titular de una autorización de residencia en vigor o se estar en el plazo de 90 días naturales posteriores a la caducidad de ésta (dependiente también de su situación de empleo); no contar con empleo y/o recursos económicos suficientes (100% del IPREM mensualmente) y no disponer de vivienda adecuada.

b) Familiares de residentes comunitarios:

El artículo 10 de Real Decreto 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, también vincula la renovación de la residencia de familiar comunitario, o más bien la adquisición de la residencia permanente a los medios económicos del solicitante y por lo tanto al mercado laboral en muchas ocasiones.

c) Solicitantes de protección Internacional

- Denegación de Protección Internacional y Protección Subsidiaria

Según la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, el estudio de los casos y su resolución según el procedimiento que se aplique se deberán resolver de 3 a 6 meses, no siendo así en la práctica, esperando los solicitantes largos periodos de tiempo que pueden durar hasta más de tres años, una vez que son denegados los solicitantes pasan a una situación de irregularidad, habiendo en el mayor de los casos establecido.

Conclusión

En conclusión tanto las personas que han tenido una autorización de residencia, vinculados al mercado de trabajo o a su solicitud de Asilo, una vez que pierden tal derecho, quedan en la irregularidad sin poseer permiso para trabajar, acceso a la sanidad, no pueden cobrar la prestación por desempleo e incluso en muchas ocasiones no pueden acceder a sus cuentas bancaria, afectándoles lógicamente a todos los demás ámbitos de su vida.

Quedan expuestos a ser sancionados con multa o expulsión, y además por este temor en caso de ser vivitas de un delito no podrán denunciarlo en la práctica (con algunas excepciones como la violencia de género).

Las causas son ajenas a estas personas, por ser en este caso “la cual” del mercado de trabajo y la imposibilidad de encontrar empleo (sumado a la discriminación laboral que pudieran sufrir por ser extranjeros).

En el caso de los solicitantes de Asilo el largo periodo en el que esperan respuesta a su solicitud de protección, sin ser resuelto su caso por la Administración y la repentina situación de irregularidad, puede llevarlos a una situación de grave vulnerabilidad y la causa en este caso es el incorrecto funcionamiento de la Administración, en concreto el largo retraso de resolución y la mala gestión de la oficina de Asilo del gran aumento de solicitantes de Asilo en el último año.

En todo caso, debería realizarse un estudio y un análisis (con las limitaciones apuntadas pero en exhaustividad), de las posibles causas de desregularización en, al menos, los supuestos más frecuentes y explorar las posibles soluciones para que no se produzca tal efecto. En este sentido, para la realización de dichos estudio y análisis, el FISJ, por medio de su Comisión Jurídica, debería acometer tal tarea en el más breve espacio de tiempo y, una vez hecho el análisis, proponer a la DGM que dicte las instrucciones oportunas con el fin de evitar la desregularización y garantizar la estabilidad legal del colectivo.

2.4 Retrasos en los procedimientos de solicitud.

- **Introducción:**

La obligación de la Administración de resolver y notificar lo resuelto en el plazo legalmente establecido es un deber inexcusable que se conforma como garantía para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Esta obligación se establece en el artículo 21.2, en relación con el artículo 29, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde se indica que el plazo máximo en el que debe notificarse una resolución expresa será el que fije la norma reguladora del correspondiente procedimiento indicando que nunca podrá exceder de seis meses – salvo que una Ley establezca un plazo mayor o así se establezca en el derecho de la UE – y disponiendo que, para el caso de que las normas reguladoras de los procedimientos no fijen un plazo máximo, este plazo será siempre de tres meses.

En la Disposición adicional 1ª de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LOEx), se regula el plazo general máximo de tres meses, contados a partir del día siguiente de la fecha en la que hayan tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, para la resolución de solicitudes de autorización que formulen los interesados, para las solicitudes de prórroga de autorización de residencia, renovación de autorización de trabajo y autorización de residencia de larga duración.

Y en la Disposición adicional 12ª del Reglamento de ejecución de la LOEx, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, se recoge la excepción para las solicitudes de autorización de residencia por reagrupación familiar y las realizadas al amparo de los artículos 185 y 186 del mismo Reglamento, cuyo plazo de resolución es de la mitad del plazo general.

A) El incumplimiento de los plazos legalmente establecidos para la resolución de las solicitudes:

Para determinar si en la tramitación de los procedimientos de extranjería se producen retrasos o si las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno cumplen con la obligación de resolver los expedientes en el plazo legalmente establecido, vamos a analizar los datos estadísticos facilitados a este Foro por la DGM, tomando en consideración tres variables:

1º El período temporal: se van a analizar fundamentalmente los datos referidos a solicitudes presentadas durante el año 2019, entre el 01/01/2019 y el 30/06/2019, ya que razonablemente las solicitudes presentadas en el año 2018 ya estaban a la fecha 30/06/2019 resueltas en su gran mayoría (salvo en un supuesto al que haremos referencia).

2º El procedimiento: ante la gran variedad de supuestos que contempla la normativa vigente, se han elegido los procedimientos referidos a tres de aquellos por ser los más relevantes cuantitativamente y, además, por las razones que se mencionan a continuación de cada supuesto:

- La autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo, (en concreto por arraigo social). Por ser la vía más frecuente de acceso a la regularidad y suponer para el interesado un cambio sustancial en su situación legal.
- La autorización de residencia temporal en virtud de reagrupación familiar (supuestos más frecuentes: reagrupación cónyuge/pareja; hijos menores de 18 años y ascendientes). Por corresponder al ejercicio de un derecho reconocido en nuestro Ordenamiento Jurídico y que busca facilitar la vida familiar de las personas inmigrantes, factor básico para su integración social.

- La renovación de las autorizaciones de residencia temporal y de las autorizaciones de trabajo y residencia. Por suponer un factor esencial para la estabilidad legal.

3º Las provincias en las que se presentan dichas solicitudes: Y ello teniendo en cuenta que no todas las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno reciben el mismo número de solicitudes, siendo la diferencia entre algunas de ellas muy significativa.

- **Datos estadísticos y análisis:**

Por esta razón y, ante la imposibilidad de hacer un análisis exhaustivo de cada una de las provincias, vamos a centrar el análisis en las provincias de Madrid, Barcelona, Valencia (como provincias en las que se recepciona un mayor número de solicitudes de autorizaciones de residencia de todos los tipos); en Málaga y Alicante (como provincias en las que se recibe un número intermedio de solicitudes); y en La Coruña y Cádiz (representativas de las provincias que recepcionan el menor número de solicitudes)

ARRAIGO SOCIAL

	2019 (30-06)		
	Solicitudes	Concedidos	No concedidos
ARRAIGO SOCIAL	23.602	6.723	4.916
Madrid	4.615	722	404
Barcelona	3.973	1.879	1.264
Valencia	1.174	442	245
Málaga	1.067	287	314
A Coruña	202	46	41
Alicante	1.143	169	287
Cádiz	172	80	27

RENOVACIONES AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA

RENOVACIÓN	2019 (30-06)		
	Solicitudes	Concedidos	No concedidos
TOTALES	32.531	24.254	2.953
AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA NO LUCRATIVA	8.682	5.983	1.068
Madrid	1.178	891	81
Barcelona	1.596	1.077	193
Valencia	532	408	67
Málaga	924	647	131
A Coruña	58	38	7
Alicante	1.040	663	200
Cádiz	179	127	12
AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA EN VIRTUD DE REAGRUPACIÓN FAMILIAR	3.081	2.182	311
Madrid	312	213	35
Barcelona	866	686	81
Valencia	277	204	15
Málaga	199	157	18
A Coruña	15	13	2
Alicante	110	72	23
Cádiz	12	7	2
AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA Y TRABAJO	19.894	15.448	1.509
Madrid	3.794	2.882	245
Barcelona	4.646	4.159	274
Valencia	903	750	83
Málaga	567	417	54
A Coruña	180	141	10
Alicante	799	584	115
Cádiz	161	100	12

REAGRUPACIÓN FAMILIAR AÑO 2018

PROVINCIA PRESENTACIÓN	TOTAL SLTDES.	CONCEDIDOS	DENEGADOS	TOTAL RESUELTOS	TOTAL NO RESUELTOS	% RESUELTOS	% NO RESUELTOS
MADRID	4.038	1.172	1.242	2.414	1.624	60%	40%
BARCELONA	8.062	3.477	1.329	4.806	3.256	60%	40%
VALENCIA	2.422	1.281	205	1.485	937	61%	39%
MÁLAGA	1.323	673	316	989	334	75%	25%
LA CORUÑA	578	277	186	463	115	80%	20%
ALICANTE	2.629	1.245	538	1.783	846	68%	32%
CÁDIZ	409	226	76	302	107	74%	26%

REAGRUPACIÓN FAMILIAR AÑO 2019

PROVINCIA PRESENTACIÓN	TOTAL SLTDES.	CONCEDIDOS	DENEGADOS	TOTAL RESUELTOS	TOTAL NO RESUELTOS	% RESUELTOS	% NO RESUELTOS
MADRID	1.935	25	187	212	1.723	11%	89%
BARCELONA	3.846	370	488	858	2.988	22%	78%
VALENCIA	1.807	233	101	334	1.473	18%	82%
MÁLAGA	739	96	136	232	507	31%	69%
LA CORUÑA	183	27	45	72	111	39%	61%
ALICANTE	1.347	44	117	161	1.186	12%	88%
CÁDIZ	258	24	25	49	209	19%	81%

Valoración datos estadísticos por procedimientos:

- Solicitudes de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo (arraigo social):
A fecha 30/06/2019 la Delegación del Gobierno en Madrid es las que más retraso acumulan en la tramitación de estas solicitudes con un 76 % de expedientes sin resolver, seguidas de la Subdelegación del Gobierno en Alicante con un 60 % y la de La Coruña con un 57 % de solicitudes sin resolver.
En las Subdelegaciones de Málaga, Valencia y Cádiz constan un 44 %, 41 % y 38 %, respectivamente, de expedientes sin resolver y, por último, en la de Barcelona cuenta con el menor número de expedientes sin resolver: 21 %.
- Solicitudes de autorización de residencia temporal en virtud de reagrupación familiar:
Presentadas en 2019: En este tipo de solicitudes cuatro de las provincias analizadas superan el 80% de las solicitudes presentadas sin resolver, Madrid (89%), Alicante (88%),

Valencia (82%) y Cádiz (81%). Barcelona las sigue con un 78% de expedientes sin resolución y Málaga y La Coruña son las que menor número de expedientes tienen sin resolver con un 69% y un 61% respectivamente.

Sorprende que, a fecha 30 de junio de 2019, haya aún porcentajes muy elevados de solicitudes sin resolver (Madrid, Barcelona y Valencia el 40% de las presentadas; en las otras provincias porcentajes que oscilan entre el 20 y el 39%), lo que significa un retraso considerable en la tramitación y resolución de estos expedientes (más de seis meses en el mejor de los casos).

- Solicitudes de renovaciones de autorización de residencia temporal y de autorización de residencia temporal y trabajo:

En estos procedimientos el porcentaje de expedientes sin resolver es considerablemente menor no superando ninguna de las provincias señaladas el 25% de expedientes no resueltos para los supuestos de renovación de autorización de residencia temporal y renovación de autorizaciones de residencia temporal en virtud de reagrupación familiar ni el 18 % de expedientes sin resolver en los supuestos de renovación de autorizaciones de residencia temporal y trabajo (con la excepción de Cádiz que acumula un 30 % de solicitudes sin resolución en estas últimas solicitudes de renovación).

Del análisis conjunto de los datos estadísticos facilitados cabe deducir:

- Comparando el número de solicitudes presentadas en el año 2018 y las presentadas durante los seis primeros meses del año 2019 se comprueba que en el único procedimiento en el que, proporcionalmente, parece haber habido un aumento de solicitudes presentadas es en el de las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo.
- Los porcentajes de expedientes sin resolver en los procedimientos de solicitud de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo (arraigo social) y de solicitudes de autorización de residencia temporal en virtud de reagrupación familiar en las diferentes Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno denotan que en dichos procedimientos no se está cumpliendo el plazo máximo de resolución establecido legalmente (singularmente notable es el caso de las autorizaciones por reagrupación familiar, cuyo plazo legal de resolución es la mitad del ordinario).
- Los procedimientos que sufren menos demora en su tramitación y resolución son los procedimientos de renovación de autorizaciones de residencia en general en los que, en la mayoría de los casos, se cumple con la obligatoriedad del plazo de resolución, *debiendo tenerse en cuenta que en este trámite el silencio administrativo es positivo*

Conforme a lo anterior, se valora negativamente el retraso en los procedimientos de solicitudes de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo porque supone un grave perjuicio a los solicitantes teniendo en cuenta que se dilata en el tiempo el reconocimiento de su derecho de residencia en España, o la recuperación de ese derecho de residencia en los supuestos de irregularidad sobrevenida. El retraso más allá del plazo legalmente establecido en la tramitación, resolución y notificación de estos expedientes

puede suponer incluso que el solicitante deje cumplir alguno de los requisitos fundamentales para la concesión de dicha autorización (por ejemplo, pérdida del contrato de trabajo ante la imposibilidad de la empresa o empleador de esperar a que el solicitante obtenga la autorización de residencia que le habilite para trabajar y permita su contratación y afiliación y alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social).

Igualmente se estima perjudicial la demora en las solicitudes de autorización de residencia temporal en virtud de reagrupación familiar puesto que comporta un menoscabo del derecho a la vida en familia reconocido en el artículo 16 de la LOEX.

B) Dificultades de acceso del solicitante a las Oficinas de Extranjería:

Presentación de solicitudes en las que se exige la personación del sujeto legitimado en la Oficina de Extranjería (OFEX):

A tal efecto, hay un número notable de OFEX que exigen la obtención de una cita previa y en las que los interesados no pueden personarse sin haberla concertado. Dichas citas previas, en muchas ocasiones sólo es posible concertarla a través de la web habilitada a tal efecto.

El problema se plantea cuando la OFEX no pone a disposición de los interesados un número de citas suficiente para atender a la demanda. Esto provoca el colapso del sistema, la imposibilidad de acceder a dichas citas con facilidad y, como consecuencia, situaciones indeseables como la venta de citas por parte de profesionales del Derecho o gestores (ejemplo de ello lo que está sucediendo en la OFEX de Madrid con las citas para la presentación de solicitudes de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo).

Otras veces sucede que, no habiendo mayores problemas para acceder a una cita, esta se ofrece con una notable demora en el tiempo (a fecha actual, septiembre del 2019, la OFEX de Valencia están dando citas para la presentación de solicitudes de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo para febrero del año 2020 y para la presentación de solicitudes de autorización de residencia temporal en virtud de reagrupación familiar para mediados de diciembre del presente año).

Ambas situaciones (la imposibilidad de conseguir una cita o la demora para la presentación) pueden aumentar la duración de la tramitación de los procedimientos porque el solicitante no puede presentar su solicitud de forma inmediata sino que tiene que transcurrir un tiempo indeterminado hasta poder formalizar su solicitud, lo que también causa perjuicios al interesado (por ejemplo caducidad de documentos solicitados o la pérdida del contrato de trabajo que servía de base a la petición).

Presentación de solicitudes en las que no se exige la personación del sujeto legitimado en la OFEX:

En este caso, podemos encontrar con una variedad de opciones que la propia norma contempla:

- La presentación en el registro del órgano competente para tramitar el expediente o en otros registros públicos: En estos casos el retraso se produce por el tiempo que transcurre desde la presentación de la solicitud en el registro por parte del interesado hasta la grabación del

expediente por la OFEX correspondiente. En este lapso pueden surgir situaciones de inseguridad porque no se puede tener conocimiento del estado de trámite de la solicitud presentada y, si cambiara alguna circunstancia de necesaria comunicación en el expediente (por ejemplo cambio de trabajo o de domicilio) no es posible acceder al expediente para completarlo o proceder a su actualización.

-La presentación vía telemática (MERCURIO): La utilización de los medios telemáticos para la presentación de las solicitudes de renovación de los diferentes tipos de autorizaciones de residencia viene a resolver el problema de las demoras sufridas en la presentación realizada en otros registros; sin embargo, no todas las personas se encuentran en disposición de acceder a estos medios telemáticos (por hallarse el colectivo en la llamada “brecha digital”). Y en el caso de procederse a la presentación por esta vía, no son infrecuentes las dificultades técnicas como son errores y fallos en la plataforma.

- **Conclusiones y propuestas**

Por todo lo anterior, se constata una demora notable, que supera ampliamente los límites legales, en la tramitación de los expedientes de solicitud de los distintos tipos de autorizaciones. Dicha demora es generalizada en las distintas Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno competentes para su resolución, si bien en aquellas OFEX en las que la afluencia de solicitudes es mayor, se constata una demora más dilatada.

La demora en la tramitación de los procedimientos viene agravada por las dificultades que, en algunos supuestos aquí mencionados, los interesados tienen para acceder a los registros para la presentación de sus solicitudes.

Tanto una como otra demora mencionadas comportan un gran perjuicio para los interesados que hace absolutamente imprescindible que se estudien y adopten con urgencia por los órganos administrativos competentes las medidas necesarias para facilitar a los interesados la presentación de sus solicitudes y la tramitación y resolución en plazo de los expedientes.

3.- 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.

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES:

A lo largo de este periodo, seguimos teniendo muchas incidencias ya planteadas en informes anteriores, que aún siguen sin respuestas concretas sobre la aplicación del régimen comunitario como el estatus de un familiar al que se le ha denegado la tarjeta de residencia como familiar de residente comunitario, o con los familiares a cargo que efectúan actividad laboral cuando cesa la dependencia.

Por otro lado la dificultad en la solicitud de las citas vía telemática, que está dando lugar a la venta de las mismas ante la desesperación de los familiares que ven alargarse cada vez más sus procesos, que ya están superando los 6 meses de espera entre la respuesta de la concesión y la cita para las huellas que ya superan los dos meses.

VISADO DE FAMILIAR DE RESIDENTE COMUNITARIO.

Países a los que no se les exige visado para entrar pero debieran emitir visado si es 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 españoles no entienden que tengan que conceder visados de entrada a familiares de residentes comunitarios, 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 o familiar) y que le puede ser denegada por entender que pretender ser reagrupada. Además una vez en territorio español pueden ser susceptible de multa.

CERTIFICADO DE REGISTRO DE CIUDADANO DE LA UE.

En el caso de solicitudes de certificado de registro de ciudadano de la UE residente en territorio español, se siguen planteando las dificultades a los solicitantes que están dados de alta como autónomos en la Seguridad Social, solicitando la administración a algunos hasta facturas para probar su actividad, casos que vemos con arbitrarios a derecho puesto que ninguna norma lo exige así.

CONCESIÓN DE TARJETA DE FAMILIAR DE RESIDENTE COMUNITARIO.

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.

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

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 si la conceden a hijos mayores de 30 años, que claramente ya no dependen de sus padres.

Falta de unificación de criterio del requisito “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 (por ejemplo a nombre de otro familiar con el que convive). 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).

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.

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, sin valorar la gravedad del delito.

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.

DIFICULTAD EN EL ACCESO AL ESTATUTO PERMANENTE

Se exige reunir los requisitos para su concesión como son medios económicos, además de la tardanza en los tramites de renovación pese a la presentación telemática que deja a estos familiares sin tarjeta por tiempos superiores a 5 meses. Con el grave perjuicio en el ámbito laboral.

Se ha constatado la extinción de la Tarjeta de Residente de Familiar Comunitario por lo cumplir los requisitos del artículo 7 del RD 240/2007 durante los cinco años anteriores, provocando no solo la caída en la irregularidad del núcleo familiar (cónyuge, hijos, ascendientes) sino la imposibilidad de acceso al Estatuto Permanente.

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, en que los hijos ya se han independizado y solicitan la residencia de larga duración por contar ya con un contrato de trabajo o estar en alta en la seguridad Social, les es denegada dicha solicitud y deben por ello volver a empadronarse con los padres para tramitarles nuevamente la tarjeta comunitaria (aunque no es verdad que los hijos dependan actualmente de ellos porque se acaban de independizar).

Creemos que debería informarse de la posibilidad de estos familiares que 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.

4.- Infancia y adolescencia no acompañada.

En otras ocasiones, la comisión jurídica del Foro ha abordado la realidad de los niños, niñas y jóvenes extranjeros que llegan y están solos en España, bajo el título de Menores Extranjeros no acompañados (MENA).

Este año, la comisión jurídica decidió abordarlo bajo un epígrafe propio y con una denominación más acorde a los términos de la Convención de los Derechos del niño⁹ (en adelante CDN) no por un afán de corrección política superficial, sino para insistir en un mensaje central a la hora de abordar esta realidad. Son niños, niñas, personas jóvenes que por encima de su condición de extranjería, son sujetos de protección prioritaria por el hecho de ser menores.

En agosto de 2018 se estimaba que el número era de 12.500 menores solos, sustancialmente mayor a los 6.414 registrados en 2017 o los 3.997 en 2016. Como en los años anteriores, se ha incrementado el número de niños y niñas procedentes de Marruecos y Argelia. Sin duda un reto al que hay que se ha tenido que hacer frente por parte de la Administración Central, las CCAA (con un mayor peso en algunas de ellas como Andalucía y Cataluña) así como desde las organizaciones de la sociedad civil.

Del total de menores registrados, solo 971 son niñas. La cuestión de género no solo implica mayor peligro durante el periplo migratorio, sino también después, puesto que, en

⁹ <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/ConvencionsobrelosDerechosdelNino.pdf>

muchas ocasiones, se esfuman del sistema de protección, captadas de nuevo por las redes de trata.

En cualquier caso, este incremento no justifica, sin embargo, la progresiva criminalización del término MENA por parte, no solo de algunos medios de comunicación, sino también por algunos partidos políticos¹⁰.

La comisión jurídica del Foro recuerda que los niños, niñas y jóvenes extranjeros solos, son un colectivo especialmente vulnerable dentro de la realidad de la infancia y la adolescencia.

MARCO JURÍDICO.

No es objeto de este informe recoger de forma exhaustiva la normativa Internacional, Europea, Estatal, Autonómica en este materia aunque si recordamos alguna de las normas más importantes al abordar este asunto.

- Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas,
- Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños: tienen por objeto promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativas a la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental ¹¹.
- Ley Orgánica 8/2015, de 22 de Julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.¹²
- Ley Orgánica de Extranjería (artículo 35) y Reglamento de Extranjería (Artículos 189 a 198).
- Jurisprudencia del Tribunal Supremo.
- Protocolo Marco sobre determinadas acotaciones en relación a los Menores Extranjeros No acompañados.
- Nota Interna 2/2018 de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado.

Informes.

2028 ha sido un año en el que han visto la luz informes específicos sobre la infancia migrante no acompañada.

- APDHA: “Infancia migrante”. Derechos humanos en la frontera sur¹³.
- Save the children: “Los más solos”¹⁴
- Unicef: “Los derechos de los niños y niñas migrantes en la Frontera Sur”.

¹⁰ <https://www.apdha.org/informe-infancia-migrante/> Página 45 y ss.

¹¹ <https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>

¹² https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8222

¹³ <https://apdha.org/media/informe-infancia-migrante-2019.pdf>

¹⁴ <https://www.savethechildren.es/publicaciones/los-mas-solos>

El comité de los derechos del niño en sus observaciones finales a España¹⁵, en marzo de 2018 señaló con respecto a la infancia y adolescencia no acompañada estar muy preocupado por:

- Por la utilización de **métodos intrusivos de determinación de la edad**, incluso en casos en que los documentos de identificación parecen ser auténticos, particularmente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y a pesar de que ha habido varias decisiones del Tribunal Supremo relativas a esa práctica.
- Los niños no acompañados que quedan excluidos del sistema de protección de la infancia como consecuencia de un procedimiento de determinación de la edad, con la consecuente exposición al peligro de explotación que conlleva esa desprotección.
- Unos niveles de protección de los niños no acompañados insuficientes y desiguales en las distintas comunidades autónomas, incluidos los casos de falta de asistencia jurídica.
- La práctica de la devolución automática de los niños que buscan protección internacional en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, sin las garantías necesarias.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo, durante 2018¹⁶ ha señalado la necesidad de modificar la Ley integral de protección a la infancia, incorporando un capítulo que regule (conforme a las Jurisprudencia y a las recomendaciones ya señaladas) el procedimiento de determinación de la edad.

Se insiste también en la necesidad de una reforma del Registro de Menores, herramienta clave para la protección del interés superior de estos niños y niñas que recoja la situación real de los niños y niñas.

Se reitera, asimismo la demora o no tramitación de la autorización de residencia que los menores tutelados tienen derecho a obtener.

La dificultad en la inserción sociolaboral de los jóvenes entre 16 y 18 años es sin duda multicausal. Sin embargo, el hecho de que solo obtengan una autorización de residencia y no de residencia y trabajo, impide claramente su salida al mercado laboral, constituyendo además una discriminación con respecto a los jóvenes comunitarios o españoles quienes solo con el consentimiento de sus tutores, pueden trabajar.

Es contradictorio que se utilicen mensajes estereotipados sobre estos jóvenes: “lo que quieren es trabajar cuanto antes para enviar dinero a sus familias” y que sin embargo, el marco jurídico se lo impida

Se observa además una discriminación manifiesta en lo que respecta a estos jóvenes entre 16 y 18 años puesto que, en el caso de los menores reagrupados, éstos si tienen la posibilidad de estudiar y/o trabajar, por lo que sería conveniente una reforma de la Ley Orgánica de Extranjería a este respecto.

¹⁵ <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/observaciones-finales-v-iv-informes-aplicacion-convencion-derechos-nino-en-espana.pdf>. Apartado 44.

¹⁶ <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2018/>

5.- Novedades jurisprudenciales

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 9 de febrero de 2018, rec. 605/2016 (JUR 2018/64773).

Se concede asilo a una menor hondureña cuya familia había sido perseguida por la Mara Salvatrucha. La AN tiene en cuenta al realizar su valoración el contenido de las "Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Honduras", de ACNUR de 27 de julio de 2016. La AN concede el estatuto de refugiado debido a:

- La violencia existente en el país que enfrenta a diversos actores armados, reviste tal intensidad, que, en el momento actual, la situación que se vive en el país puede calificarse de conflicto interno.
- El Estado no se encuentra en condiciones de suministrar protección a la población, tanto por la fuerza de las Maras, como por la insuficiencia de efectivos policiales y la ineficiencia del sistema judicial penal.
- La solicitante se encuentra en situación de peligro como consecuencia de la amenaza que se cierne sobre su familia. Según el relato, los padres de la solicitante fueron objeto de extorsión por parte de la Mara Salvatrucha.

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 2 de abril de 2018, rec. 215/2017 (JUR 2018/129311).

Se concede asilo a un refugiado colombiano perseguido por un grupo paramilitar denominado "44" que le había extorsionado para que pagara una cuota semanal por su trabajo como agricultor y, más tarde, tras huir a Medellín, por una pandilla llamada "Los Triana" que le exigía dinero a cambio de su "seguridad".

La AN concede el estatuto de refugiado debido a:

- El recurrente es elegible según las Directrices de ACNUR, por causa de su (presunta) opinión política, o su pertenencia a un determinado grupo social basado en la ocupación del solicitante;
- Los Triana actúan en la zona de Medellín, como los reflejan distintos diarios de la zona (El Colombiano, El Tiempo, El Espectador...), lugar de residencia del solicitante como se refleja en el listado de datos personales que obran en el expediente;
- El recurrente se encuentra en riesgo de represalias por su negativa a ser extorsionado, y siendo una vasta extensión de terreno en la que actúa el agente perseguidor, no podemos afirmar que dicho riesgo desaparezca trasladándose a otro lugar de Colombia.

Sentencias de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 8 marzo 2018 rec. núm. 378/2017 (JUR 2018\101153) y de 4 de junio de 2018, rec. núm. 529/2017 (JUR 2018/192024).

Se deniega el asilo a nacionales de Ucrania que tenían el temor de que si regresaran a su país de origen serían llamados a filas. La Audiencia Nacional confirma el criterio denegatorio de la Administración sosteniendo que el mero hecho de no querer realizar el servicio militar no es motivo suficiente para el reconocimiento del asilo.

La AN entiende que no ha habido manifestación por parte de sus autoridades de la voluntad de alistar forzosamente al recurrente, ni el temor que alega hace referencia a otro riesgo distinto que el que pueda sufrir cualquier ciudadano residente en Ucrania, por lo que no podemos hablar de una persecución personal y directa contra él.

El Tribunal Supremo ha declarado que la mera condición de desertor del servicio militar de armas, no es una causa que evidencie la necesidad de la concesión del derecho de asilo. En este sentido se pronuncia la STS de 26 de octubre de 2015 (RJ 2015, 4926) (recurso de casación 679/2015).

Sentencia de la Audiencia Nacional (JUR 2018\163813).

La AN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) concede protección subsidiaria un solicitante malí que huía de la situación de inseguridad y violencia que actualmente se vive en su país de origen.

Tras el cambio de criterio⁷ materializado en Sentencia de 7 diciembre 2017, rec. núm. 390/2017 (JUR 2018/13109), la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) ha pasado a reconocer el derecho a la protección subsidiaria a solicitantes de protección internacional que huyen de la situación de inseguridad y violencia que actualmente se vive en Mali.

Para analizar la situación de inestabilidad en Mali, la Sala recurrió a la información de país de origen (COI, por sus siglas en inglés: *Country of Origin Information*) elaborada en 2017 por el organismo belga *Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides*, disponible en la base de datos de la EASO (*European Asylum Support Office*)⁹, y la elaborada en 2016 por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, disponible en la base de datos *Country Reports on Human Rights Practices*¹⁰.

Estos informes COI, si bien son de fecha posterior a la presentación de la solicitud de protección internacional, fueron tenidos en cuenta por la Audiencia Nacional puesto que, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, "*en trance de resolver los recursos contra las resoluciones administrativas de asilo, ha de ponderarse la evolución de las circunstancias en el país de origen desde la formalización de la petición hasta el momento en que el Tribunal haya de pronunciarse*".

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2ª) de 26 junio de 2018 (JUR 2018\223085, rec. núm. 628/2017).

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2ª) de 26 junio de 2018 (JUR 2018\192293, rec. núm. 417/2017).

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2ª) de 26 junio de 2018 (roj: SAN 2522/2018, rec. núm. 456/2017).

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2ª) de 26 junio de 2018 (JUR 2018/191999, rec. núm. 457/2017).

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2ª) de 26 junio de 2018 (RJCA 2018\1035, rec. núm. 328/2017).

La Audiencia Nacional en cinco sentencias de fecha 26 de junio de 2018 (rec. núms: 628/2017, 456/2017, 457/2017, 328/2017 y 417/2017) ha concedido autorizaciones de residencia por razones humanitarias a solicitantes venezolanos debido a la situación de "*riesgo, conflicto, inestabilidad o peligro para los derechos básicos de la persona*" imperante en Venezuela.

En estas sentencias, todas ellas de un tenor literal similar, la Audiencia Nacional ha partido de la recomendación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de conceder protección a los solicitantes de asilo de origen venezolano y de garantizar la no devolución a su país de origen

A continuación, la Audiencia Nacional tiene en consideración la opinión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre el nivel de protección de los derechos humanos en Venezuela.

Y, por último, la Audiencia Nacional analiza las situaciones concretas de cada solicitante venezolano, concluyendo que en los casos analizados procedía la concesión de una autorización por razones humanitarias.

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección8ª) de 23 marzo 2018 (JUR 2018\111285, rec. núm. 600/2016).

Se concede autorización de residencia por razones humanitarias a un solicitante de protección internacional de Ghana que sufría de problemas mentales y que había sido víctima de torturas.

Según establece la AN, ACNUR en su informe pone de manifiesto las circunstancias del recurrente y de acuerdo con la información disponible sobre la situación de las personas con problemas mentales en Ghana, si bien el sistema legal prohíbe explícitamente la discriminación contra aquellas personas con discapacidades físicas, sensoriales, intelectuales y mentales, no se asegura el cumplimiento efectivo de tal prohibición, concluyendo con una descripción de la situación en aquel lugar de las personas con discapacidades mentales.

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección7ª) de 26 diciembre de 2018, rec. núm. 770/2017).

La AN declara la nulidad de pleno derecho de la instrucción técnica aprobada resolución del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y Entidades locales, de 30 de enero del 2015,

por la que se dictan las instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del Padrón municipal aprobada en cuanto discrimina a los menores extranjeros respecto de los nacionales españoles en cuanto a los requisitos de identificación para la inscripción en el padrón municipal.

Las instrucciones técnicas se refieren a los supuestos de los nacidos en España de padres extranjeros, respecto de los que adopta medidas insuficientes que solo tienen en cuenta la duración de un procedimiento administrativo tipo según la legislación española. Entre los nacidos en España de padres extranjeros hay muchos casos, sobre todo cuando los progenitores proceden de países iberoamericanos, en los que el Estado de origen de éstos no reconoce a aquellos la nacionalidad, por regirse a estos efectos por el llamado *ius soli*. Si bien la legislación española permite reconocerles la nacionalidad española, esto requiere la tramitación de un expediente que difícilmente se resuelve en el plazo de tres meses que se señala en las instrucciones.

En definitiva, las diferentes formalidades impuestas a los menores de catorce años para cumplir con la obligación de inscripción en el padrón, dependiendo de su nacionalidad, no tienen una justificación razonable y no son conformes con las obligaciones internacionales de protección de la infancia, que en la medida en que garantizan la integridad física de los menores, deben tomarse en consideración a los efectos de establecer en este caso el alcance del derecho a la igualdad (artículo 10.2 CE). Por ello consideramos que las instrucciones vulneran el derecho fundamental a la igualdad al establecer un trato distinto entre personas en atención a su nacionalidad que no resulta razonable.

**Sentencia Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Quinta
Sentencia núm. 702/2019.**

Prórroga de autorización de residencia temporal por razones excepcionales. El plazo de un año rige individualmente para la autorización inicial y para las prórrogas.

El TS establece que la autorización de residencia temporal por razón de arraigo familiar, prevista en el apartado 3.a) del artículo 124 del Real Decreto 557/2011, para el supuesto de padre o madre de un menor de nacionalidad española y siempre que el progenitor solicitante tenga a cargo al menor y conviva con éste o esté al corriente de las obligaciones paternofiliales respecto al mismo, carece de todo sentido que trascurrido el plazo del año de la autorización, permaneciendo inalterable la situación contemplada al tiempo de la autorización, pueda ser denegada la prórroga.

La infracción de la protección jurídica que al menor dispensa nuestro ordenamiento jurídico (artículo 39.2 de la Constitución: protección integral de los hijos; artículo 11.2 de la Ley 1/1986, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor: supremacía del interés del menor, su mantenimiento en el medio familiar y su integración social y familiar; artículos 110 y 154 del Código Civil: obligación de los padres de velar por sus hijos y prestarles alimento, tenerlos en su compañía, educarlos y procurarles una formación integral) y el derecho de la Unión (artículo 20.2.a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al derecho de los ciudadanos de la Unión de circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros)

Sentencia Tribunal Supremo (Sala 3ª. Sección 5ª) de 29 de enero de 2019. No es posible la concesión de asilo a una persona de la que se ha autorizado previamente su extradición.

Procede el rechazo de la solicitud de asilo cuando se alegan los mismos hechos que ya fueron valorados en el procedimiento de extradición y se ha negado que impliquen riesgo de trato inhumano o degradante para el interesado, sin perjuicio de la posibilidad de otorgarlo en virtud de otros acaecidos con posterioridad a la decisión de entrega.

Sentencia Tribunal Supremo (Sala 3ª. Sección 5ª) de 9 de julio de 2018. TS condena al Estado español por incumplir el cupo de reubicación de solicitantes de asilo que le asignó la UE en 2015.

No ha atendido sus obligaciones de ofertar plazas y de hacer efectivas las reubicaciones que se le impusieron. Transcurridos más de 6 meses del vencimiento del plazo establecido, el balance de cumplimiento es inferior al 13%. Condena el Estado español a continuar la tramitación en los términos previstos en las Decisiones y de conformidad con los acuerdos que en lo sucesivo adopten las instituciones comunitarias.

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 10 mayo de 2018, rec. núm. 409/2016).

La AN reconoce que existe una persecución individualizada que da origen a la concesión del Estatuto de Refugiado. Lo recurrentes, nacionales de Siria, alegaron en su solicitud haber abandonado su país de origen debido a las amenazas recibidas por ser cristianos y residir en Aleppo, tras la toma de la ciudad por extremistas islámicos.

6.- Adquisición de nacionalidad española

Introducción

Los informes anuales del FISI, en los últimos años, vienen prestando una especial atención a la adquisición de la nacionalidad española por parte de inmigrantes y refugiados. En dichos informes se ha atendido en particular a la reforma legal del procedimiento para la adquisición de la nacionalidad por residencia acometido en el año 2015: el Informe de 2015 analizó el régimen jurídico resultante de la reforma legal (Disposición Final 7ª de la Ley 19/2015 y Real Decreto 1004/2015); y los informes de 2016 y 2017 abordaron tanto el desarrollo reglamentario de dicha reforma legal del procedimiento como la gestión y práctica administrativas del mismo desde el comienzo de su vigencia.

En síntesis, los informes de 2016 y 2017 resaltaban los siguientes extremos en lo referido a esta cuestión:

En primer lugar, *la demora en el desarrollo reglamentario del nuevo procedimiento* (todavía hoy inconcluso) *y las deficiencias de información sobre su implantación*, que dificultaron o retrasaron la presentación de solicitudes por los interesados, según se deduce del notable descenso de las mismas apreciado en las estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Justicia referidas a tales años.

En segundo lugar, *las dificultades para acceder al procedimiento*: primero, debido al coste económico que comporta la solicitud (las altas tasas y los precios de las pruebas del Instituto Cervantes); luego, por el hecho de hallarse el colectivo inmigrante en la llamada *brecha digital* (dada la pretendida digitalización del procedimiento); y, en último lugar, por la exigencia de superar las pruebas de lengua (DELE) y de conocimientos constituciones y socioculturales de España (CCSE) para acreditar el suficiente grado de integración en la sociedad española.

En tercer lugar, *el fracaso en la pretendida agilización en la tramitación de los expedientes que el nuevo procedimiento buscaba* y que, a día de hoy, cabe reputar como ha conseguida, como se deduce del retraso acumulado en la resolución de los expedientes, que supera con creces el plazo de un año establecido legalmente.

Para tratar de paliar las consecuencias de los déficits detectados, los informes formularon, entre otras, las siguientes propuestas: la reducción de la tasa y de los precios de las pruebas del Instituto Cervantes así como el establecimiento de exenciones (para evitar que se produjera una situación de discriminación de hecho por razones económicas); la adopción de medidas eficaces para reducir la brecha digital; la ampliación de los supuestos de exención y de dispensa de la prueba CCSE y DELE, con la conclusión del desarrollo normativo del procedimiento para dichas dispensa y exención; y, finalmente, la dotación de los medios necesarios (materiales y humanos) para agilizar la tramitación de los expedientes y el cumplimiento del plazo legal para su resolución.

Transcurridos ya más de tres años desde la implementación del nuevo procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, y sin que haya habido novedades significativas en su desarrollo reglamentario desde la emisión del Informe del FISl del año 2017 ni tampoco implementación de medida alguna para paliar los déficits en los que los informes precedentes insistían en la necesaria búsqueda de soluciones, el informe de 2018-19 pretende: por un lado, hacer una evaluación del estado de trámite de las solicitudes de nacionalidad española por residencia presentadas hasta la fecha y, por otro, poner de manifiesto las incidencias que se vienen detectando en la aplicación del procedimiento telemático. De modo complementario, se abordan también algunas incidencias que se están produciendo referidas a la realización de las pruebas DELE y CCSE, y las consecuencias que de ello se derivan para los interesados.

A) *Evaluación del estado de trámite de las solicitudes de nacionalidad española por residencia*

Datos estadísticos. Análisis y valoración.

El FISl ha recabado, tanto de la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil del Ministerio de Justicia como del Instituto Cervantes (gestor y administrador de las pruebas DELE y CCSE), los datos de gestión necesarios que permitan conocer el número de solicitudes de nacionalidad por residencia presentadas hasta el día de la fecha y el estado de la tramitación de los expedientes, así como el número de personas que han realizado las citadas pruebas y el porcentaje de superación de las mismas.

Así, a la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, de la Dirección General de Registros y del Notariado (DGRN) le han sido solicitados los siguientes datos:

- Solicitudes de nacionalidad española por residencia presentadas en los años 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 (hasta la fecha de petición de datos), desglosadas por año y por nacionalidad de origen de los solicitantes.
- Desglose de las que se hicieron en la sede electrónica del MJusticia y de las que se presentaron utilizando otros registros públicos habilitados al efecto (por años).
- Estado de trámite de las solicitudes presentadas en los años señalados: resueltas favorables, resueltas denegadas y en trámite. Fecha por la que se van resolviendo los expedientes en la actualidad.
- Recursos de reposición contra denegaciones de nacionalidad por residencia interpuestos en los años señalados: presentados, resueltos favorablemente, resueltos desestimatoriamente y en trámite. Fecha por la que se van resolviendo los recursos en la actualidad.

Al Instituto Cervantes le han sido solicitados los siguientes datos:

- Exámenes realizados desde 2016 de las pruebas DELE y CCSE, desglosados por años, nacionalidades y provincia de realización de dichas pruebas, así como los resultados de las mismas.
- Plazas ofertadas para la realización de ambas pruebas en 2019, desglosadas por provincias.

Por razones de extensión, y para centrar este punto del informe en el modo en que la administración pública gestiona los procedimientos relativos a la adquisición de la nacionalidad española, analizaremos de forma más intensa los datos de gestión facilitados. Por ello, se omite un análisis detenido de los datos socio-demográficos de los solicitantes, que por lo demás se corresponden con los propios datos socio-demográficos generales de los extranjeros en España, con los sesgos dados por la propia naturaleza de estatuto de la nacionalidad española y su régimen legal. En efecto, ha de tenerse en cuenta que para los ciudadanos de la Unión Europea la adquisición de la nacionalidad española puede tener menos interés que para los que no lo son; por otra parte, es sabido el plazo de residencia abreviado que beneficia a los iberoamericanos, andorranos, portugueses, filipinos y ecuatoguineanos, lo que les facilita mucho la adquisición de la nacionalidad por residencia (cfr. artículo 22.1 del Código Civil)

Solicitudes presentadas:

Como aclaración previa a lo que a continuación se expone, debe tenerse en cuenta que la fecha de las solicitudes se refiere no al momento en que el interesado hace formalmente la petición, sino cuando el expediente de la misma tiene entrada en la DGRN; ello tiene especial relevancia en el viejo procedimiento y en la presentación de solicitudes cuando no se efectúan por la Sede Electrónica *ad hoc* del Ministerio de Justicia.

El número de solicitudes presentadas son, desglosadas por años:

2015: 154.772 2016: 119.318 2017: 96.059 2018: 81.696
2019 (hasta mayo): 36.062.

Si la tendencia de los datos de presentación de solicitudes hasta mayo de 2019 se confirma, al final de éste las solicitudes anuales podrían ascender a unas 86.500, con lo cual se estaríamos en una cifras que hablan de una cierta estabilización en el número de peticiones en los tres últimos años en torno a las 90.000; es decir, lejos de la media de presentaciones de los años precedentes (2014, 2015, 2016).

Los datos sobre el procedimiento (el anterior al vigente o el actual) y la vía de presentación se reflejan en la siguiente tabla:

TABLA SOLICITUDES (año de entrada del expediente)	SOLICITUDES/AÑO					TOTAL
	2015	2016	2017	2018	may-19	
	154.772	119.318	96.059	81.696	36.062	487.907
VIEJO PROCEDIMIENTO - REGISTROS CIVILES	151.522	45.810	8.353	1.234	1.279	208.198
NUEVO PROCDEMIENTO - SEDE ELECTRÓNICA	762	18.230	34.999	46.108	23.713	123.812
NUEVO PROCDEMIENTO - REGISTRO ELECTRÓNICO	303	1832**	11615**	25885**	6.511**	46.146
NUEVO PROCEDIMIENTO - REGISTROS CIVILES Y OTROS ORGANISMOS	2.185	53.446	41.092	8.469	4.561	109.753

**El dato de solicitudes que tienen entrada por Registro Electrónico es orientativo ya que se recepcionan documentos y no solicitudes, la estimación es de 4 documentos por expediente.

Los datos recogidos nos permiten hacer algunas consideraciones de interés:

Primera: todavía están llegando a la DGRN algunas solicitudes del procedimiento anterior, alargando en exceso el período transitorio de implantación completa del nuevo procedimiento. Ello pone de manifiesto la lentitud en la gestión de las solicitudes por los registros civiles y, en cierta medida, confirma la conveniencia del nuevo procedimiento que omite el paso de dichas solicitudes por los mismos.

Segunda: se incrementan paulatinamente las solicitudes presentadas en la Sede Electrónica *ad hoc* (en efecto, pasan de constituir el 15,28% de la solicitudes en 2016 a constituir el 65,76% de las mismas en 2019), mientras que disminuyen las presentadas en otros registros después de un inicial aumento (el 1,54% en 2016, el 12,09% en 2017, el 31,69% en 2018, finalmente el 18,06% en 2019); y, en mayor medida, disminuyen las presentadas en los Registros Civiles y en otros organismos en papel como es lógico al concluir el período transitorio el 30 de junio de 2017 (del 44,79% en 2016 al 12,65% en 2019). Por tanto, cabe apreciar una normalización del nuevo procedimiento y su vocación digital, aunque el alto porcentaje de las solicitudes que todavía se presentan presencialmente en otros registros fuera de la Sede Electrónica *ad hoc* invita a pensar que la denominada brecha digital supone una importante dificultad para una parte de los interesados en la adquisición de la nacionalidad española.

Y tercera: ha de llamarse la atención, desde el punto de vista de la regulación legal del nuevo procedimiento, que no se ha concluido su desarrollo reglamentario, pues todavía no se ha regulado el procedimiento de dispensa de las pruebas CCSE y DELE previsto en el artículo

10.5 de la Orden Ministerial JUS/1625/2016, de 30 de septiembre (BOE de 11 de octubre de 2016) sin que llegara a aprobarse un proyecto de Orden ministerial que se elaboró al respecto. Precisamente los posibles beneficiarios de esta dispensa constituyen los colectivos más vulnerables a los que habría de prestar especial atención en la adquisición de la nacionalidad española.

Estado de tramitación de los expedientes:

Los datos aportados por la DGRN sobre el estado de trámite de las solicitudes presentadas no se desglosan por años de entrada de los expedientes, porque *“no se dispone aún de las funcionalidades de la aplicación de tramitación que nos permita filtrar estos datos. Sólo se pueden facilitar los datos por año de resolución”*, según informa expresamente la DGRN al enviar los datos solicitados. Tampoco se desglosa entre expedientes del procedimiento viejo y los expedientes del procedimiento nuevo, al respecto la propia DGRN aclara: *“se van a empezar a resolver expedientes de 2016 del antiguo procedimiento. Del nuevo ya se está resolviendo 2016-2017 de los presentados en sede”*.

Los datos ofrecidos se reflejan en la siguiente tabla:

	RESOLUCIONES/AÑO DE RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE					TOTAL
	2015	2016	2017	2018	may-19	
CONCESIONES	88.633	106.642	22.582	90.940	21.864	330.661
DENEGACIONES	13.736	19.261	4.346	8.207	2.145	47.695
ARCHIVADOS y ARCHIVADOS INFORMÁTICAMENTE * (año de resolución)	1.629	732	1.149	927	315	4.752
TOTAL RESOLUCIONES	103.998	126.635	28.077	100.074	24.324	383.108

Quedan, pues, pendientes de resolver a 31 de mayo de 2019, 369.778 expedientes.

Procede, pues, hacer las siguientes consideraciones:

Primera: si se compara en la serie 2015-2019 (hasta mayo), el número de solicitudes que han entrado en la DGRN, 487.907, con el número de expedientes resueltos, 383.108, da como resultado un déficit de 104.799 expedientes por resolver que se acumulan a los que venían arrastrándose de años anteriores hasta acumular un total de 369.788; ello significa que, a pesar de la progresiva normalización del nuevo procedimiento, la DGRN no da abasto en la gestión y resolución de los expedientes de adquisición de la nacionalidad por residencia, pues no sólo no ha sido capaz de reducir el número de expedientes pendientes de resolución, si no que el número se ha incrementado estos últimos años.

Y ello a pesar de las sucesivas medidas adoptadas estos años en forma de encomiendas de gestión (Resolución de 14 de marzo de 2017, de la DGRN, por la que se publica la encomienda de gestión a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, para la prestación de servicios técnicos aplicables a la digitalización electrónica y grabación de datos; Encargos del Ministerio a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda y su prórroga, firmados respectivamente el 14/03/2018, el 4/04/2018 y el 22/06/2018, para la metadatación de expedientes recibidos en 2016 y 2017 por Gestión Integrada de Servicios de Registro(GEISER)

y para la prestación de servicios técnicos aplicables a la digitalización electrónica y grabación de datos de expedientes del año 2016; Resoluciones de 14 de marzo de 2017, de 17 de octubre de 2017 y de 22 de mayo de 2019, de la DGRN, por las que se publican encomiendas de gestión al Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia).

Las consecuencias de lo expuesto, aparte del incumplimiento de lo establecido legalmente que prevé el plazo de un año para su regulación (cfr. Disposición adicional primera Ley 36/2002; artículo 11.3 del Real Decreto 1004/2015), los perjuicios que se ocasionan a los interesados por el retraso que se les produce en la adquisición de la nacionalidad española, entre los que debe destacarse en el ámbito de la nacionalidad la pérdida de la facultad de opción a favor de los hijos menores de edad de los interesados que alcancen la mayoría de edad durante el período en que se retrase la resolución del expediente.

Segundo: en relación al sentido de las resoluciones, la evolución ha sido: en 2015, un 86,58% de concesiones y el correspondiente 13,42% de denegaciones sobre expedientes resueltos (excluidos los archivados que ascienden al 1,24% de los expedientes); en 2016, 84,70% de concesiones y 15,30% de denegaciones; en 2017, 83,86% de concesiones y 16,14% de denegaciones; en 2018, 91,72% de concesiones y 8,28% de denegaciones; y en 2019 (hasta mayo), 91,07% de concesiones y 8,93% de denegaciones. De confirmarse la evolución del último año y medio, puede afirmarse que el procedimiento de adquisición de la nacionalidad española por residencia aporta bastante seguridad para los interesados sobre su buen fin.

Mención especial merece la situación que se está creando respecto a las resoluciones de los expedientes ya que, obviando la obligación de resolverlos conforme el orden de presentación, se da la circunstancia de que, sin criterio conocido, se están resolviendo algunas peticiones presentadas en 2019 sin que aún se hayan resuelto las de los años precedentes. Esto genera un estado de confusión entre los solicitantes que tienen pendiente la resolución de sus expedientes, que han terminado creyendo que “es cuestión de suerte” que a uno le resuelvan antes o no su expediente (algo incomprensible en un Estado de Derecho).

Recursos de reposición contra la denegación de las solicitudes. Estado de su gestión:

Los datos aportados por la DGRN sobre el estado de trámite de los recursos de reposición no los vinculan con las resoluciones de las solicitudes que las causan. Al respecto, la DGRN aclara: *“No es posible facilitar la fecha en que se están resolviendo ya que se toma como fecha la de interposición del recurso y no la fecha del expediente. Por ello, pueden existir recursos pendientes de expedientes de años anteriores a 2015 cuya fecha de interposición fue muy posterior”*.

Los datos ofrecidos se reflejan en la siguiente tabla:

RECURSOS DE REPOSICIÓN		RESOLUCIONES ESTIMATORIAS/DESESTIMATORIAS R. REPOSICIÓN NAC. RESIDENCIA				
Año de ENTRADA	Total	Año de RESOLUCIÓN	Total	ESTIMADOS	DESESTIMADOS	PENDIENTES
2015	10.560	2015	13.336	10.737	2.599	-
2016	5.244	2016	18.482	13.080	5.402	-
2017	6.680	2017	5.095	3.606	1.489	-
2018	5.872	2018	1.816	1.641	175	-
may-19	1.600	may-19	1.222	1.125	97	14.553
	29.956		39.951	30.189	9.762	

Comparando el número de recursos con entrada en la DGRN durante la serie de años 2015 a 2019 (hasta mayo), 29.956, con las resoluciones dictadas sobre los mismos, 39.951 se aprecia el esfuerzo de la DGRN para ponerse al día, aunque todavía tiene pendientes 14.553 que corresponden casi a dos años y medio de recursos. Para facilitar la gestión de los mismos también se ha procedido a hacer una encomienda de gestión (Encargo del Ministerio de Justicia a la entidad INECO, firmado el 22/01/2018, para la digitalización e incorporación a Atenas de recursos de reposición de nacionalidad por residencia), cuyos efectos todavía no se han hecho notar.

Respecto del sentido de las resoluciones, la evolución de los fallos estimatorios ha sido: en 2015, el 80,5% de los recursos resueltos; en 2016, el 70,77%; en 2017, el 70,78%; en 2018, el 90,36; en 2019 (hasta mayo), el 92,06%. Ello pone de manifiesto un número muy importante de expedientes resueltos denegatoriamente, cuya resolución es anulada en vía de recurso; para evitar estas numerosas “correcciones” debían de arbitrase medidas para mejorar la calidad de las resoluciones iniciales.

Expedientes no resueltos en el plazo legal: el recurso contencioso-administrativo como “vía rápida” para obtener una resolución expresa:

Los interesados que ven la resolución de su expediente dilatada en exceso pueden recurrir a la jurisdicción contenciosa administrativa su desestimación por silencio administrativo negativo. Ello viene dando lugar a resoluciones de la DGRN estimatorias para dejar sin objeto el proceso contencioso-administrativo, constituyendo una práctica indeseada por ser una vía jurídica no natural de forzar la resolución de expediente que conlleva el empleo de nuevos medios personales y económicos con el efecto discriminador para los solicitantes con menos recursos económicos y socio-jurídicos.

B) Algunas incidencias referidas a la realización de las pruebas DELE y CCSE.

Datos estadísticos y análisis.

Los datos de las pruebas de CCSE comunicados por el Instituto Cervantes, en síntesis, revelan:

En primer lugar, en cuanto al número total de plazas ofertadas: que en los años 2018 y 2019 se ha ofertado, respectivamente, 128.316 y 120.858 plazas, mientras que se han inscrito

57.213 y 36.608 (hasta 28 mayo) candidatos por lo que la oferta de plazas parece cubrir suficientemente la demanda de candidatos.

En segundo lugar, en cuanto a la distribución territorial de las plazas ofertadas: los datos aportados de los candidatos inscritos son acumulados para la serie de años 2015-2019, mientras que los de las plazas ofertadas sí están desagregados por años; con todo se aprecia que la distribución territorial de las plazas ofertadas parece que procura adaptarse a la demanda de los candidatos.

En tercer lugar, respecto de los resultados de la prueba: los datos son también acumulados para los años 2015-2019 (hasta 28 de mayo): de 249.237 candidatos inscritos están pendiente de examen 12.148, no se han presentado 15.761 (6,65% de los candidatos excluidos los pendientes de examen), se han presentado 221.328, de cuales 213.434 son aptos (96,43% de los presentados) y 7894 no aptos (3,57% de los presentados); en conclusión, considerando los no aptos y los no presentados, no superan la prueba el 9,98% de los candidatos (excluidos los pendiente de examen) o lo que es lo mismo un 90,02% de los candidatos (excluidos los pendientes de examen) sí tienen éxito en la prueba. Aunque estos resultados ponen de manifiesto que la prueba CCSE no constituye una barrera difícil de franquear para la mayoría de los candidatos, sería conveniente analizar el perfil socio-cultural de los candidatos que han fallado para apreciar si la prueba CCSE responde a su propósito inicial (indicar el grado de integración en la sociedad española) o si presenta un sesgo discriminador de las personas con nivel educativo más bajo.

Para las pruebas DELE, los datos comunicados por el Instituto Cervantes, en síntesis, son:

En primer lugar, en cuanto al número total de plazas ofertadas: en los años 2018 y 2019 se ha ofertado, respectivamente, 40.863 y 44.814 plazas, mientras que se han inscrito 19.425 y 12.407 (hasta 28 mayo) candidatos por lo que la oferta de plazas parece cubrir con suficiencia la demanda de candidatos.

En segundo lugar, en cuanto a la distribución territorial de las plazas ofertadas: los datos aportados de los candidatos inscritos son acumulados para la serie de años 2015-2019, mientras que los de las plazas ofertadas están desagregados para los años 2016-2019. Se aprecia alguna anomalía (por ejemplo, en Zamora y Vitoria hay candidatos a examen, mientras que no aparecen con plazas ofertadas); a pesar de ello, la distribución territorial de las plazas ofertadas procura adaptarse a la demanda de los candidatos, si bien en algunas plazas con menor margen que en otras.

En tercer lugar, respecto de los resultados de la prueba: los datos son también acumulados para los años 2015-2019 (hasta 28 de mayo): de 82.484 candidatos inscritos están pendiente de examen 6.524, no se han presentado 3.723 (4,9% de los candidatos excluidos los pendientes de examen), se han presentado 72.237, de cuales 55.616 son aptos (76,99% de los presentados) y 16.621 no aptos (23,01% de los presentados); en conclusión, considerando los no aptos y los no presentados, no superan la prueba el 26,78% de los candidatos (excluidos los pendiente de examen) o lo que es lo mismo un 73,22% de los candidatos (excluidos los pendientes de examen) sí tienen éxito en la prueba. Estos datos ponen de manifiesto que la

prueba DELE tiene una dificultad considerablemente mayor que la prueba CCSE para los extranjeros inmigrantes, aunque la tasa de éxito haya mejorado cada año, según resulta de la comparación con los datos de los Informes anteriores. Por lo demás, recuérdese que en el Informe 2016 el propio Instituto Cervantes precisó que la tasa de éxito de los candidatos inmigrantes residentes en España es similar a la de los candidatos del resto del mundo que se examinan del mismo nivel por otros motivos. Sería conveniente analizar el perfil socio-cultural de los candidatos que han fallado la prueba DELE por si presenta un sesgo discriminatorio de las personas con nivel educativo más bajo.

Incidencias:

El calendario de pruebas de CCSE (una mensual con excepción de los meses de agosto y diciembre), la distribución de la oferta en determinados meses, así como la modificación anual del cuestionario de la prueba, están dando lugar a algunas incidencias que perjudican a los interesados y a las que debería procurarse una solución.

Dado que en el mes de agosto no se realizan pruebas de CCSE, se produce para los meses siguientes (septiembre, octubre y noviembre) una acumulación de candidatos que hace que, en algunas provincias con gran demanda, en los primeros días de octubre ya no queden plazas para examinarse lo que resta de año. A ello ha de unirse el hecho de que en diciembre, como ya se ha apuntado, no se lleva a cabo la prueba y que en enero del siguiente año se modifica un porcentaje alto del cuestionario.

Así las cosas, debería incrementarse el número de plazas ofertadas, al menos en aquellas provincias en la que la demanda se constata mayor, para los meses de septiembre, octubre y noviembre.

De igual manera, el hecho de que la persona que no haya superado la prueba en primera instancia venga obligada a realizar la segunda en el mismo centro en el que realizó la primera, comporta una limitación poco comprensible (dado que las circunstancias del interesado pueden haber variado e, incluso, cabe la posibilidad de que haya cambiado su domicilio a otra provincia). Por esto, debería abrirse la posibilidad a que la segunda prueba se hiciera en cualquier centro a elección de los interesados.

Propuestas referidas a los apartados A y B:

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

- Que se dote a la DGRN, en particular, a la Subdirección de Nacionalidad y Estado Civil, de los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para que la gestión de los expedientes se realice en tiempo oportuno según los plazos previstos legalmente. Acometiendo un plan de choque que logre reducir en el más breve espacio de tiempo posible el número de expedientes pendientes de resolución, atendiendo fundamentalmente a las solicitudes presentadas en los años 2015, 2016, 2017 y 2018, y a los recursos de reposición interpuestos y aún en trámite.
- Que se revisen las tasas y precios públicos relativos al procedimiento para reducir el impacto económico del acceso al procedimiento por los interesados.

- Que se complete en el más breve espacio de tiempo posible el desarrollo reglamentario del procedimiento con la aprobación de la normativa del procedimiento de dispensa de las pruebas CCSE y DELE.
- Que se inste al Instituto Cervantes a ofertar durante todo el año el número de plazas necesario para evitar situaciones puntuales de falta de oferta en determinados meses y provincias.
- Que se haga un estudio del perfil personal y socio-laboral de los candidatos que han fallado las pruebas CCSE y DELE para determinar si tienen un sesgo discriminatorio respecto a los solicitantes con nivel educativo más bajo, y, en su caso, adoptar medidas para paliarlo. De igual manera, que se haga un estudio que permita comprobar si las pruebas responden a su propósito inicial (indicar el grado de integración en la sociedad española).

C) Incidencias que se vienen detectando en la aplicación del procedimiento telemático

Se recogen a continuación las incidencias más relevantes que se vienen detectando en el procedimiento electrónico tanto en lo referido a la presentación de las solicitudes, a la práctica de las notificaciones (requerimientos y resoluciones), y a la finalización del proceso (cumplimentación de los requisitos de validez de la concesión recogidos en el art. 23 del Código Civil)

Presentación de solicitudes:

Con fecha abril de 2019 se han producido una serie de cambios en Sede Electrónica referidos a la forma de consignar en la presentación de las solicitudes el nombre del solicitante (ahora debe consignarse tal y como consta en la tarjeta de residencia, y no como consta en su certificación de nacimiento en caso de que no coincidan ambas filiaciones); referidos a la aportación del pasaporte o pasaportes que cubren el periodo de residencia requerido para la concesión de la nacionalidad (hasta esa fecha solo se exigía la presentación del pasaporte en vigor); y en lo referido a la “información sobre la notificación” (al interesado o al representante; Se acepta/no se acepta recibir notificaciones electrónicas).

Con respecto a este último punto referido a la “información sobre la notificación”:

- En las solicitudes de menores de 14 años solo se permite notificar al representante-presentador porque el interesado es menor (y no a los representantes legales del menor).
- En solicitudes presentadas en los años 2016 y 2017 se ha detectado que se ha modificado por parte de la Administración la información contenida en ese apartado y que, en solicitudes en las que, por ejemplo, no se había puesto dirección de mail del solicitante, consta que “acepta notificaciones electrónicas”.
- En el espacio referido al “domicilio del interesado” no hay casillas suficientes para completar en algunas ocasiones los datos referidos al domicilio (no hay casilla para consignar escalera, portal o bloque). Cuando esto fue comunicado al Ministerio de Justicia este indicó que si no se podía completar el domicilio en la plantilla de la sede electrónica, se aportara un escrito con datos completos del domicilio.

- La aplicación no permite incluir datos de hijos de menores de edad cuando son mayores de 18 años (aunque sean menores de edad según su ley personal: por ejemplo, es el caso de hijos menores de edad de nacionales de Honduras).

La notificación de las resoluciones:

- Como ya se ha apuntado en este mismo capítulo del informe, se están resolviendo solicitudes sin respetar el orden de presentación: hemos verificado algunas resoluciones dictadas de expedientes presentados en octubre 2017, diciembre 2017, enero 2018, marzo 2018, abril 2018, mayo 2018, julio 2018, septiembre 2018, octubre 2018, noviembre 2018, diciembre 2018, enero 2019, febrero 2019, marzo 2019, abril 2019, mayo 2019, junio 2019, julio 2019 y septiembre del 2019.

- Cuando se concede la solicitud de nacionalidad, en los casos en los que el solicitante consignó su dirección de mail y consintió en recibir notificaciones electrónicas en su solicitud, el interesado (o su representante, presentador de la solicitud) recibe un mail con un enlace para acceder a “carpeta ciudadana” y proceder a descargar la resolución de notificación y el acuse de recibo con la fecha en la que se produce dicha notificación. (El acceso a “carpeta ciudadana” puede hacerse con certificado digital o clave pin).

En algunas ocasiones sucede que el interesado accede a “carpeta ciudadana” y no consta la resolución de concesión de nacionalidad. La solución que ofrece el Ministerio de Justicia es que se amplíe la búsqueda tanto en el apartado de notificaciones pendientes como en el de notificaciones realizadas (existe para ello un buscador por fechas en “carpeta ciudadana”) y, para el caso de que aún ampliando la búsqueda, siguiera sin encontrarse la resolución, que remita un correo al Ministerio comunicando tal incidencia con los datos del destinatario de las notificaciones y el documento de identidad del mismo.

- En otros casos sucede que personas no habían consentido la recepción de notificaciones electrónicas reciben el mail del Ministerio de Justicia informando de la concesión de la nacionalidad con el enlace para acceder a “carpeta ciudadana”. Muchas de esas personas no habían ni siquiera consignado dirección de mail y la comunicación la reciben sus representantes (presentadores) para acceder a su “carpeta ciudadana” y proceder a la descarga y esto se produce aun cuando el destinatario de las notificaciones era el propio interesado y no su representante. En estos supuestos a veces se puede descargar la resolución y el acuse de recibo sin problema y, otras veces, no aparece la resolución como se indicaba en el apartado anterior. La respuesta del Ministerio de Justicia en estos últimos supuestos es que, según indica el manual de “carpeta ciudadana” solo tendrán la resolución en dicha carpeta las personas que consintieron la notificación electrónica lo cual es bastante confuso porque, de ser así, por qué se remite entonces el mail informando de la concesión para que se acceda a “carpeta ciudadana” y por qué en algunos casos las personas o sus representantes (presentadores) sí han podido descargar sin problema de este modo su resolución a pesar de no haber aceptado la notificación electrónica.

(Recuérdese en este punto que se detectaron modificaciones en los datos consignados en el apartado de “información sobre la notificación” de expedientes presentados durante los años 2016-2017: personas que no tenían dirección de mail y que consignaron que no aceptaban notificaciones electrónicas figuraban como que sí admitían tales notificaciones cuando el destinatario era el propio interesado y no se había consignado dirección de mail).

- Por otra parte, las personas que no consintieron la notificación electrónica serán notificadas por correo postal (ellas o su representante, presentador, dependiendo de quién se haya consignado como destinatario). No obstante hay interesados que tienen conocimiento de que su expediente de solicitud de nacionalidad española se ha resuelto favorablemente desde hace más de un mes, bien porque han estado haciendo seguimiento de la tramitación del mismo, o bien porque han recibido el mail de comunicación de la concesión con el acceso a “carpeta ciudadana” sin haber podido descargar la resolución de concesión, y no han sido notificadas todavía de ningún modo, no han recibido ninguna comunicación postal, y, por lo tanto, no pueden continuar con la cumplimentación de los requisitos de validez de la concesión.

Cumplimentación de los requisitos de validez de la concesión recogidos en el art. 23 del Código Civil

Una vez notificada la resolución, y en el plazo de los 180 días posteriores, el interesado ha de dirigirse, según se expresa en la notificación de la misma, al registro civil para cumplimentar los requisitos de juramento o promesa de la Constitución y las leyes, la renuncia en su caso de la nacionalidad que ostenta y la inscripción de la concesión en el Registro Civil español

Pero la notificación de la resolución no indica a qué registro civil debe dirigirse el interesado: ¿al que corresponda a su domicilio actual? ¿Al que le correspondía en el momento de la presentación de la solicitud o el que figura en la resolución? Puede darse la circunstancia de que a algunos interesados no les coincida ninguno de estos tres domicilios.

Otro problema que se está planteando con respecto a la cumplimentación de estos requisitos es el de las dificultades de acceso a los registros civiles. En muchos de ellos se ha establecido que se concierte cita previa por vía telemática (con grandes dificultades para conseguir dicha cita).

Y, sea la cita concertada por vía telemática o personalmente, en muchas ocasiones los registros están dando citas fuera del plazo legalmente establecido para la cumplimentación de los requisitos del meritado art. 23, sin saber los interesados la repercusión que ello pueda tener para el caso. Ello sin mencionar las consecuencias negativas que para los familiares del interesado que pudieran beneficiarse de su condición de español hubieran lugar por culpa de tal demora.

Propuesta

El FISL insta al Ministerio de Justicia a que adopte en el más breve plazo de tiempo las medidas necesarias para subsanar todas las deficiencias arriba mencionadas, así como la necesarias para facilitar el acceso, ágil y pronto, de los interesados a los registros civiles para la realización de los trámites exigidos por la ley para completar el proceso de adquisición de la nacionalidad española.

7.- Discriminación y delito de odio

7.1 Breve referencia marco jurídico aplicable.

El principio constitucional contenido en el art.14 de la CE establece una cláusula abierta propiciatoria para poder combatir otras causas y formas de discriminación no contempladas en su literalidad: **proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación**, citando como motivos rechazables el nacimiento, la raza, el sexo, la religión u opinión, y prohibiendo la discriminación por cualquier otra circunstancia personal o social. El art.9.2 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para que la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra, sea real y efectiva.

La no discriminación y el derecho a la igualdad como garantía del disfrute de todos los derechos fundamentales y libertades públicas (Ast.10 CE).

Transposición del Derecho antidiscriminatorio europeo (Directivas) al Derecho interno español, en diversos ámbitos de actuación. **las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE**, lo que sólo se hizo parcialmente en la **Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social**.

La protección de las víctimas de discriminación, **la Directiva 2012/29/UE**: normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (**Estatuto de la víctima del delito, Ley 4/2015, de 27 de abril**) motivado por prejuicios o por motivos de discriminación, relacionado en particular con sus características personales.

Delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas garantizados por la Constitución (art 510 y ss. del Código Penal vigente) según reforma operada **mediante Ley Orgánica 1/2015 de 30 de marzo**, en vigor desde 1 de julio de 2015.

Circular 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal.

7.2 Cuestiones generales a considerar sobre la discriminación.

- Múltiples espacios de discriminación: educación, el mercado laboral, el espacio público, la vivienda, la sanidad, servicios públicos, seguridad ciudadana.....
- Una práctica extendida y de difícil visibilidad

- Un fenómeno poco comprendido y poco visible para el conjunto de la sociedad, extendido y habitual.
- Gran desconocimiento y desinformación sobre el tema.
- Gran dificultad para que las personas afectadas denuncien o den cuenta de los incidentes discriminatorios (desconfianza a policía, desconocimiento ley, temor a ser expulsados...)
- Aumento de las manifestaciones racistas y de intolerancia asociadas a la crisis económica, aumento flujos migratorios y de refugiados, terrorismo, ...
- Nuevas formas de racismo (discurso de odio en redes sociales y en internet)
- Marco normativo aplicable desconocido: una brecha entre igualdad formal e igualdad real. Escasa aplicación por los Tribunales.

Es una obligación legal del Estado de Derecho de proteger a las personas contra la discriminación y la intolerancia: oportunidad de Leyes de igualdad de Trato de ámbito estatal y autonómico. Por ello,

1.-La necesaria promulgación de la Ley integral para la Igualdad de Trato y No discriminación, decaída tras la convocatoria de elecciones generales anticipadas del pasado 28 de abril de 2019.

Desconocimiento del mandato constitucional y normas aplicables en la materia, resistencias, su tibia aplicación y herramientas insuficientes.

Dispersión normativa. Confusión. Aplicabilidad escasa.

2.- Destacar el dato relevante de la infradenuncia (entiéndase también reclamación, queja...etc.) y como dotar de **mayor empoderamiento a las potenciales víctimas para su eficaz asistencia y protección.**

Promover los servicios de apoyo y asesoramiento para las víctimas Promover cuantas medidas de acción positiva redunden en facilitar la interposición de la denuncia y tratamiento coadyuvante, posibilitando servicios de traducción, sicología, acompañamiento de trabajadores sociales, asistencia y seguimiento legal.

3.-Aplicación efectiva del Estatuto de la víctima del delito. -Norma que siendo la gran desconocida para las potenciales víctimas y demás agentes sociales implicados y por tanto de escasa aplicación por los Jueces o Tribunales de Justicia.

Enfatizar en la importancia de la necesaria colaboración y coordinación con las Oficinas de Asistencia a las Víctimas, radicadas en las propias Fiscalías o en los Juzgados, desde una doble perspectiva: como derivación de las potenciales víctimas de delitos de odio y, como fuente de conocimiento estadístico. Y, si bien es importante la mención expresa a la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, que las regula; hubiera sido aconsejable hacer hincapié y crítica constructiva sobre la efectiva aplicación de los derechos procesales y

extraprocesales que la citada norma otorga a las víctimas de este tipo de infracciones. Protección de la víctima con evaluación del riesgo.

4.-Formación integral de los operadores jurídicos, y de las FCSE en derechos humanos y “delitos de odio” y agentes sociales concernidos.

5.- Interlocución y colaboración con entidades del tercer sector en esta materia

6.-Perfeccionar la recogida y tratamiento de los datos estadísticos de los incidentes discriminatorios y delitos de odio. Criterios comunes.

7.3 Casuística.

En la asistencia a las víctimas de Discriminación por origen racial o étnico se ha detectado la siguiente casuística.

a.-Aquellas con situación administrativa regularizada en España, de conformidad a los procedimientos establecidos en la vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros.

b.- Personas solicitantes de Protección Internacional, de conformidad con la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

En ambos supuestos constatamos situaciones discriminatorias, tanto a nivel privado como institucional, si bien es en el segundo perfil donde atendemos mayor número de casos e incidentes contrarios a la Igualdad de Trato. Cuestión que redundo en la reflexión de las dificultades, miedos y falta de empoderamiento de aquellas potenciales víctimas con situación administrativa ya regularizada en la sociedad española. Complejidad compartida en ambos perfiles pero más asumida por este último.

Por ámbitos:

Empleo: Opaco, y sin apenas aplicación judicial legislación laboral antidiscriminatoria en las condiciones laborales de contratación, retribución y jornadas, acceso a la formación para el empleo etc.

Desconocimiento sobre derechos laborales (autorización trabajo) tras seis meses de autorización de permanencia como solicitante de asilo renovada (admisión a trámite solicitud de P. Internacional) por los empleadores e incluso en materia de formación para el empleo, por organismos públicos como el SEPE. Casuística diversa.

Inexistente repercusión penalmente relevante.

Ausencia de actividad de las Inspecciones Provinciales de Trabajo, en tanto que órgano competente/garante en la aplicabilidad en las relaciones laborales del principio de no discriminación. En algunos casos colectivos, por detección de empresas discriminadoras por el origen no nacional del personal demandante de empleo, falta de diligencia, desconocimiento y mejorable actuación del órgano laboral citado.

Educación: Guetos educativos en determinados centros públicos, exclusión en centros concertados mediante discriminación indirecta (económicas /académicas/temporales...) Incumplimiento de la opción de uso de comedor en alumnado con creencias religiosas no católicas, acorde a tales en materia alimentaria (alusión a cuestiones crematísticas y a la “necesaria integración”). Indefensión ante la inacción de los Consejos Escolares de centros educativos públicos concernidos. Represalias veladas.

Sanidad: Indiciario aumento de actitudes racistas, comentarios peyorativos y xenófobos del personal administrativo y/o médico de los centros de salud públicos (alusión al desconocimiento lengua, dificultad al acompañamiento en consulta, menosprecio de historia clínica de origen y pauta diagnóstica, comentarios peyorativos referidos a su origen no nacional y condición...)

Desconocimiento de los profesionales sanitarios públicos de la cobertura de acceso y prestación sanitaria, en materia de ley aplicable a los solicitantes de P. Internacional (incluidos apátridas y/o declarantes de voluntad de solicitar Asilo).

Numerosas facturas remitidas por los órganos de gestión y cobro de Hospitales por asistencia sanitaria a pacientes de P. Internacional tras su paso coyuntural por Urgencias Simples hospitalarias, requiriendo el pago en plazo cierto. En algún supuesto ha sido la Administración Tributaria- delegación territorial- de avisar sobre un eventual embargo.

Dificultad manifestada por las víctimas ante el acceso administrativo al sistema sanitario público, basándose en la obstrucción/negativa a tramitar la asistencia sanitaria a personas solicitantes de Protección Internacional (incluyendo aquí también a quienes han mostrado su voluntad de solicitar asilo y que están convenientemente identificadas como tal) ,y /o beneficiarias de la Protección Subsidiaria .O de aquellas con residencia regularizada por circunstancias excepcionales(razones humanitarias) en caso de aplicación de Ley de Extranjería.

En aquellas personas que se encuentran administrativamente en situación irregular, se le dificulta el acceso al mismo al no facilitar la aplicación del R.D. 7/2018 sobre el Acceso Universal al Sistema Nacional de Salud, bien por no explicarlo, bien por no aplicarlo.

Vivienda: Incumplimiento palmario del principio de Igualdad de Trato y no Discriminación. Desde los casos frecuentes de rechazo sistematizado al posible inquilino extranjero a la elevación de la renta del arrendamiento, mayores requisitos solicitados, fianzas periodos abusivos...

Incipiente creación de supuestas “empresas de servicios” que, tras la oportuna petición de provisión de fondos, “enseñan” posibles pisos a un grupo conjunto de demandantes extranjeros” sin resultado positivo nunca. Constituye una estafa encubierta.

Las inmobiliarias y compañías de seguros garantes del riesgo de impago arrendaticio, (contratadas por el arrendador/administradores de finca) rechazan al inmigrante, no al extranjero, y sobre todo desconocen que, la naturaleza de ayuda económica recibida por el solicitante de asilo, es una renta análoga en garantía similar a otras concedidas por el Estado (ej. prestación por desempleo, prestación de ILT, etc.). Rechazan y asesoran en sentido negativo.

En pisos de acogida arrendados, se dan numerosos “conflictos vecinales” acusando a los inquilinos nacionales de terceros países gravemente para impulsar su cese arrendaticio y/o amenazando a la propiedad arrendadora con acciones legales de la comunidad de propietarios, aduciendo excusas varias basadas en “conflictividad y mal uso de instalaciones comunes, desconocimiento normas, comisión de delitos... etc.. Cuestión de quiebra del Principio de No Discriminación por razones de origen étnico. Cuestión recurrente llevada ante el Defensor del Pueblo Estatal, de Cataluña y Andalucía, con escaso éxito.

Bienes y Servicios (entidades bancarias). En el año 2017 se aprobó el RDL 19/2017 sobre cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de cuentas para incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/92 UE. Esta normativa regulaba la apertura de cuentas de pago básicas que además definía como un derecho universal en su exposición de motivos. Estas cuentas se configuran como un producto financiero estandarizado, que están obligadas a ofrecer todas las entidades de crédito sin más excepciones que una serie de supuestos limitados que permiten su denegación. Los destinatarios de las mismas son aquellas personas que residan legalmente en la Unión Europea, incluidos los clientes que no tengan domicilio fijo; sean solicitantes de asilo o aquellas que no tengan un permiso de residencia pero su expulsión sea imposible por razones jurídicas o de hecho.

En el año 2019, se publicó el RD 164/2019 *de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera.*

A pesar de la claridad de esta legislación, las entidades bancarias, amparándose en la legislación estatal sobre blanqueo de capitales y prevención de actos terroristas, impiden y/o dificultan la apertura de cuentas bancarias sobre todo a solicitantes de P. Internacional con múltiples requisitos que van ampliando y modificando al albur de un aparente cumplimiento de la normativa bancaria de necesaria aplicación por “motivos de seguridad”. Ausencia de criterios comunes de las entidades bancarias. Cambios de criterio de apertura y mantenimiento de c/c básicas.

Algunas agencias de envío de dinero niegan al titular de tarjeta roja, pueda enviar fondos a su país de origen, con independencia de valorar zona de envío y cantidad de la remesa.

Seguridad Ciudadana (identificaciones étnicas). Cuestión muy habitual si bien este último año, 2019, hemos notado una disminución de casos de identificación étnica por las FCS del Estado, con imposición de sanciones de 600€ en aplicación del articulado de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Vulneración clara de lo estipulado en el art 4.1. sobre los principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana.

Escasa actividad judicial en vía jurisdiccional contenciosa, ausencia de jurisprudencia sobre aplicabilidad principio de no discriminación en la actuación policial.

Redes sociales/Medios de Comunicación. Las plataformas de comunicación social, o más conocidas como redes sociales, se están convirtiendo en un nuevo espacio de

discriminación e incitación al odio al diferente. Impunidad y extraordinaria dificultad de persecución penal y/o sanción punitiva.

Sesgo discriminatorio en el relato de noticias protagonizadas por extranjeros inmigrantes, bien a título individual (alusión a su origen no nacional, especificando su nacionalidad concreta) o colectivos(refugiados). Lenguaje no inclusivo y enfoque discriminatorio.

Delitos de odio. -Inaplicación de los tipos penales tipificados según la última reforma del Código Penal vigente. La creación de las Fiscalías especializadas en la materia, poca repercusión práctica judicial. Difícil acceso de las potenciales víctimas-Observancia y cumplimiento del Estatuto de la víctima, aludido al comienzo del presente escrito. Necesaria coordinación institucional y formación (sectores judicial, Administraciones, Policía...) con la sociedad civil y organizaciones del tercer sector implicadas en la asistencia a potenciales víctimas.

MONOGRAFÍA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOCIAL
EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL, EL MÁS AFECTADO POR EL
INCREMENTO DE LA CRÍTICA DESIGUALDAD EN TODOS LOS ESTAMENTOS
DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA, SEGÚN LOS INFORMES DE LA UE, QUIEN HA
DECRETADO PARA ESPAÑA EL ESTADO DE VIGILANCIA.

“Un niño, un profesor, un libro y una pluma pueden cambiar el mundo. La educación es la única solución.” Malala Yousafzai, paquistaní, premio Nobel de la Paz 2014.

ÍNDICE:

- 1.- Introducción.
- 2.- Generalidades sobre el incremento de la crítica desigualdad en España.
Análisis en base a los informes sociales de la Comisión Europea de 17 de noviembre 2018 y 27 febrero 2019
- 3.- Tercer informe social de la Comisión Europea de 17 de noviembre de 2018.
La crítica desigualdad y sus nuevas dimensiones.
- 4.- Cuarto informe social de la Comisión Europea de 27 de febrero de 2019,
sobre las elevadas tasas de desigualdad y pobreza en España.
- 5.- La desigualdad de rentas de acuerdo a la ubicación geográfica, según el estudio realizado por el Ministerio de Hacienda-Agencia Tributaria.
- 6.- Cinco pasos imprescindibles para lograr reducir la crítica situación de desigualdad en España.
- 7.- Mejora y cambios en el sistema educativo español para reducir la crítica situación de desigualdad.
- 8.- Conclusión general.
Reseña bibliográfica recomendada.

1.- Introducción.

El INFORME BIANUAL 2018-2019 de la Comisión de Educación y Sensibilidad, se fundamenta en el análisis de la influencia en el Sistema Educativo Español del incremento de la crítica desigualdad en todos los estamentos de la sociedad española y tiene como eje para su desarrollo los cuatro Informes Sociales de la Comisión Europea, así como el INFORME DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN 2019 presentado por la UE la Cumbre de Educación, realizada en Bogotá, Colombia, el 19 de septiembre de 2019.

En el desarrollo del Informe se ha seguido fielmente el enfoque metodológico de los mismos, respetando el orden de prioridades y de concordancia con los factores determinantes en el incremento de la crítica desigualdad en Sistema Educativo español, señalando como puede apreciarse en el Índice y su contenido, los factores macroeconómicos de la economía española, el alto desempleo, la precariedad laboral, las diferencias de género tanto sociolaborales, como educativa, la desigualdad estructural en España etc.

Una vez analizados estos aspectos, el Informe a diferencia del de 2017, se centró en el análisis de los temas educativos críticos de la Educación en España, recurrentes en todos los Informes de la UE, incluyendo el último presentado en el Cumbre de Educación:

- Indicar los factores que según los Informes de la UE, son determinantes en el incremento de la crítica desigualdad educativa en España.
- Medidas contra el Abultado Abandono de los estudios Superiores, tema este no abordado antes, pero recurrente y de vital importancia en los informes de la UE.
- El absentismo Escolar, también señalado de importancia, en cada uno de los informes de la UE.
- Los Informes de la UE, requieren perentoriamente a España, erradicar la Segregación Escolar, elemento fundamental para corroborar el incremento de la crítica desigual educativa en el país, con la creación de los llamados Colegios Guetos.
- El Abandono **Educativo Temprano, AET**, es un tema al cual la UE en sus informes le da una gran importancia, tanto que en su último, **INFORME DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN 2019**, urge a España a reducir de forma urgente esta situación del Sistema Educativo Español.
- La necesidad de que todo el Sistema Educativo Español, posea la Escuela equitativa e inclusiva, uno de los principales medios para poner fin la crítica situación de desigualdad educativa en el país.

A lo largo de este Informe, siguiendo metodológicamente los Informes de la UE, se señalan los peligros que para la integración y la cohesión social entrañan el elevado desempleo, la generalización de los contratos temporales y la alta proporción de ciudadanos españoles autóctonos o de adopción, en riesgo de pobreza o exclusión social.

Por último, se señala el hecho de realizar un amplio análisis de la situación de la renta en España; para ello se ha tenido en cuenta el Estudio de la Desigualdad de las Rentas realizado por el ministerio de Hacienda, a través de la Agencia Tributaria (AEAT), en el que se tienen en cuenta 37 códigos postales con el incremento de la crítica desigualdad de 33 municipios españoles. En este mismo concepto, se señalan los cinco pasos a tener en cuenta para lograr reducir la crítica situación de desigualdad en España.

Para concluir, el politólogo francés Alexis Tocqueville-1805-1859, en su obra “La Democracia en América”, escrita en 1835, después de su visita a EEUU, y comprobar la gran desigualdad imperante en ese país tan admirado por él, afirma: *“La democracia no debe satisfacer el deseo de bienestar, de unos cuantos, sino de todos, y hacerlo de tal modo que induzca a los hombres a llevar una vida menos ardua”*.

2.- Generalidades sobre el incremento de la crítica desigualdad en España.

2.1 El enquistamiento de la desigualdad en España a raíz de las diferentes crisis sufridas.

A pesar de la mejora poco significativa del empleo, sin embargo la desigualdad en España no está dando signos de recuperación. Aunque esta vez el Estado y las familias dispusieron de más colchones para amortiguar el golpe, la Gran Recesión ha sido más profunda, prolongada y con un incremento del paro más brutal, lo cual ha condicionado a la recuperación, retardando la corrección de la crítica desigualdad. Por otra parte, la temporalidad, las escasas horas trabajadas entre los pocos formados, la reforma laboral y la globalización han dificultado la mejoría de las rentas bajas. Según los expertos, la burbuja ocultó el problema de desigualdad y su incremento, no solo en España, generándose también en otros países de la UE más desarrollados.

Uno de los indicadores de la crítica desigualdad, más habituales es el coeficiente de **Gini**, que mide cuánta concentración hay de rentas en una sociedad, siendo 0 el caso en el que todos los individuos tienen la misma y en el supuesto en el que una sola persona se apropia de todo. Con el fin de comprobar cómo se ha comportado la crítica desigualdad en los distintos ciclos de la historia reciente de España, basta con igualar todos los periodos fijando el punto inicial en la base 100 —esto es, el año de mayor tasa de crecimiento en cada ciclo—, y ver a partir de ahí cómo evoluciona el **Gini** de rentas, según se ralentiza la actividad, cae en una recesión y, finalmente, inicia la recuperación. Al observar el gráfico, la imagen es clara: durante los años de recesión, el **Gini**, y por tanto la crítica desigualdad, se comportó ahora mejor que en los noventa pero peor que en los ochenta. Sin embargo, una vez llega la mejora del mercado laboral, el **Gini** no se está recobrando con la misma intensidad que en periodos anteriores.

Si se compara con la evolución del empleo, en los noventa el **Gini**, trazó prácticamente la misma trayectoria que la ocupación. En cambio, con los datos disponibles entre 2014 y 2016, el paro descendió con fuerza, pero eso no se tradujo en una corrección tan apreciable del **Gini**. Es decir de la crítica desigualdad¹⁷.

Desigualdad en España

Desigualdad por rentas tras impuestos y transferencias públicas. Evolución tras un año de máximo cíclico (base 100)
(Cuando sube, mayor desigualdad; cuando baja, mayor igualdad)

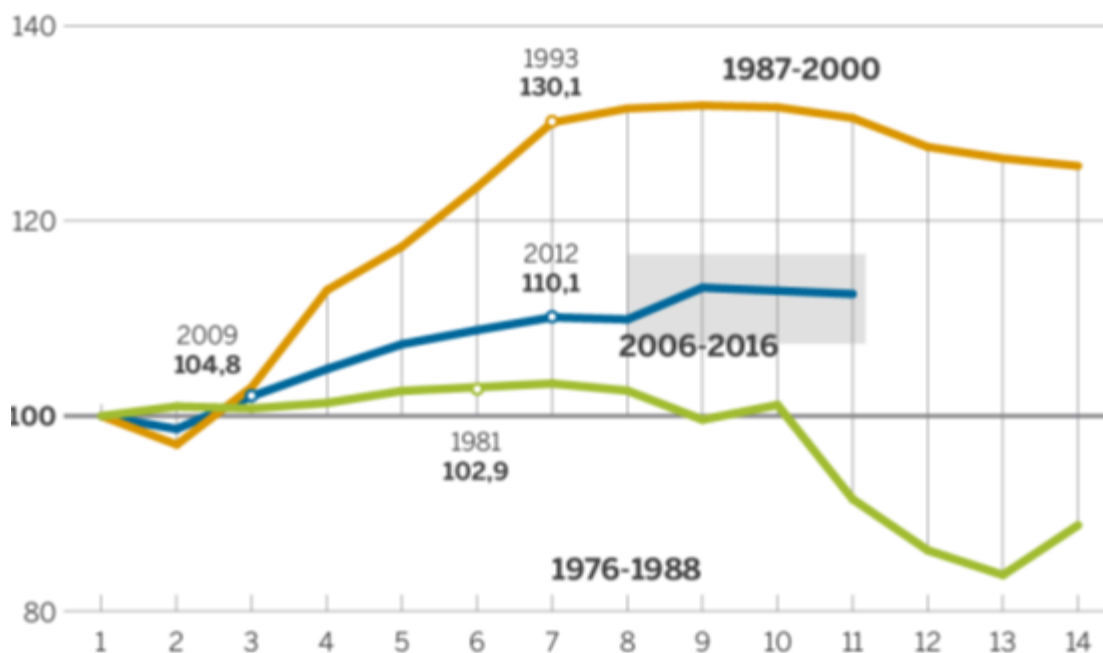


GRÁFICO 1. FUENTE INE Y SWIID.

Estos datos del gráfico reflejan la dureza de esta última crisis, que ha sido mucho más profunda, ha abarcado mucho más tiempo y, sobre todo, ha tenido un impacto mucho mayor en el desempleo. Resultó más gradual. Aun cuando los españoles, que el resto de los países de la UE, partían de situaciones más pobres en las dos crisis, estas recesiones describieron un dibujo en el **Producto Interior Bruto –PIB-** mucho más suave que la actual.

¹⁷ El **coeficiente de Gini** es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. Aunque el coeficiente de Gini se utiliza sobre todo para medir la desigualdad en los ingresos, también puede utilizarse para medir la desigualdad en la riqueza. Este uso requiere que nadie disponga de una riqueza neta negativa.

Nivel de desempleo

Evolución tras un año de máximo cíclico (base 100)

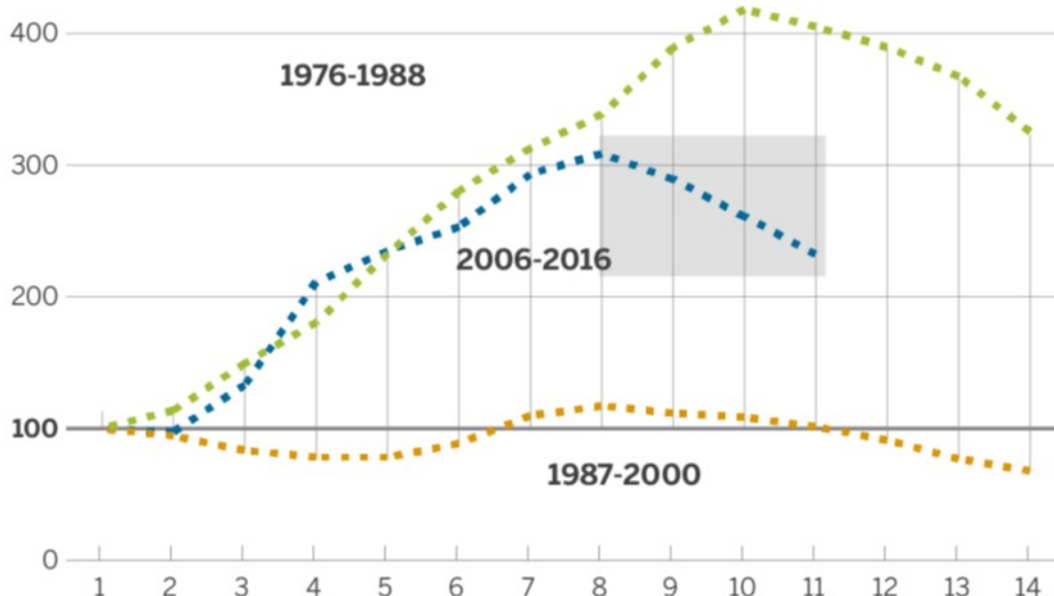


GRÁFICO 2. FUENTE INE Y SWIID.

De la marcha del **Gini**, se puede extraer un corolario: la evidente vinculación que guarda con el empleo. Un estudio del catedrático Francisco Goerlich señala que el 80% del aumento de la crítica situación de desigualdad en España, tiene que ver con el desempleo. La OCDE corrobora esta tesis. Ahora bien, aunque quizás todavía sea pronto dada la escala de esta crisis, en esta ocasión sí que parece observarse por el momento una conducta distinta, una menor correlación que otras veces entre la mejora del empleo y la corrección de la crítica situación de desigualdad. Incluso con la recuperación vivida en el mercado laboral en los años 2016-2017, el **Gini** no ha mejorado al mismo ritmo.

2.1.1 Tendencia global

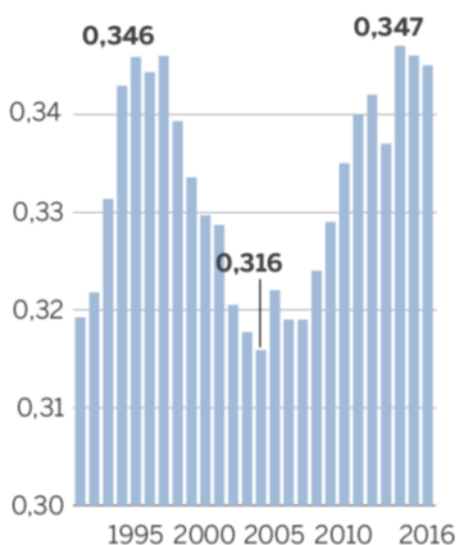
Por una parte, en este aspecto juegan varios factores: la globalización y la tecnología en general parecen estar desempeñando un papel desconocido hasta ahora en España. Se trata de fenómenos buenos para los consumidores, pero con efectos perjudiciales para los trabajadores desplazados o para aquellos con escasa formación, la niñez y los inmigrantes de terceros países no comunitarios, como ha señalado el **Fondo Monetario Internacional-FMI**.

Por otra parte, según señalan los expertos, también podrían estar presionando sobre las condiciones laborales el elevado desempleo de larga duración, el mayor peso de los contratos de corta duración, la escasa intensidad de horas trabajadas entre los menos formados, la Reforma Laboral o la división del mercado de trabajo entre fijos y temporales y entre los que han mantenido el empleo y los que no. Según coinciden varios estudios al respecto, con

independencia de su productividad, los nuevos contratados reciben salarios más bajos que los que retuvieron su puesto en la crisis¹⁸. Además, los empleados de baja cualificación estarían trabajando menos horas. Esta polarización podría explicar la peor evolución e incremento del **Gini**. Si se añade que proceden de una prestación de desempleo o habían vuelto a los hogares paternos, a veces solo están obteniendo una retribución ligeramente superior una vez logran un puesto de trabajo.

COEFICIENTE GINI

Mide la desigualdad en la distribución de la renta. Abarca desde 0 (máxima igualdad) a 1 (máxima desigualdad).



TASA DE PARO

En % sobre el total de población activa

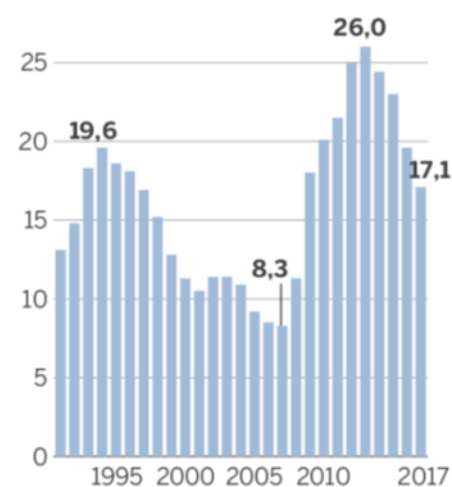


GRÁFICO 3. FUENTES INE Y SWIID.

Como explica el economista D. Florentino Felgueroso, durante la burbuja la desigualdad bajó mientras aumentaba en el resto de los países desarrollados. Es decir, se ocultó una tendencia ya latente. Y ocurrió así porque se generaron empleos en la construcción y los servicios bien retribuidos pese a su baja formación y productividad. “Durante la burbuja, el problema estaba en los titulados, que no encontraban trabajos adecuados a su formación”, recuerda Felgueroso. Ahora esos puestos bien retribuidos para el personal poco cualificado ya no se dan. En su lugar, han tomado el testigo sectores como la hostelería o los servicios propios de la uberización, caracterizados por muchas horas de trabajo a demanda y salarios más bajos. “La burbuja ocultó una pauta que ya estaba sucediendo en Estados Unidos desde los ochenta y en Europa desde los noventa”, señala Felgueroso¹⁹.

¹⁸ Fundación Ideas: Comité Económico y Social, Dirección Adjunta. Save the Children-Madrid: Iluminando el Futuro. El Economista.es, 04 julio 2019. Informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE-2018-2019. Fundación BBVA-IVIE-2019.

¹⁹ La uberización hace referencia a las cada vez más numerosas **plataformas de economía colaborativa en las que, gracias a internet y las nuevas tecnologías, unas personas ponen a disposición de otros particulares, sin necesidad de intermediarios, diversos bienes y servicios**: una casa o habitación en alquiler, un trayecto compartido, un coche o una plaza de garaje.

En cualquier caso, expertos consultados indican que aún es pronto para suscribir conclusiones definitivas. “Los datos podrían achacarse a la magnitud de esta recesión y, por tanto, se necesitaría más tiempo para saber cómo evoluciona”, precisa un alto cargo de la Administración. El patrón histórico del **Gini** es que marcha con un año de retraso, al 90% igual que el empleo. Según esta versión, esta vez podría retrasarse algo más, teniendo en cuenta los siguientes factores:

- Las empresas dedican menos a los sueldos y más al dividendo que antes de la crisis.
- Bruselas señala que los salarios no crecen ni con mejoras de la productividad.
- La UE señala a España entre los países que menos ayudan a las rentas bajas.
- España es el país de la UE, con más porcentaje de trabajadores pobres.

En uno de sus Informes sobre la economía española, la Comisión Europea dedica un apartado a la crítica situación de desigualdad, y ahí destaca que el 20% de la población con más renta gana un 6,6 veces más que el 20% con menos ingresos, lo que sitúa a España entre los países con mayor desigualdad por renta de la UE.

Según el diagnóstico del Ejecutivo Comunitario, los problemas se hallan sobre todo en la parte baja de los ingresos: “la desigualdad es impulsada principalmente por una tasa de paro alta, la polarización en la formación y un mercado segmentado entre fijos y temporales”. También subraya que las rentas de los hogares están creciendo menos que el **Producto Interior Bruto-PIB**. Es decir, en un contexto de elevado paro, las empresas están consiguiendo más capacidad para fijar salarios, horarios y condiciones. De ahí sus mayores excedentes.

2.1.2 La redistribución.

Otro elemento que apunta la Comisión es que la redistribución de los impuestos y transferencias públicas se antoja baja. Solo reduce la desigualdad de ingresos en un 34,6%, frente al 40% de la media de la UE

Un estudio elaborado por el exdirector de Tributos D. Jesús Gascón avala estas tesis. Al cotejar a España con los once mejores países europeos usando estadísticas de Eurostat de 2016, los españoles no figuran muy lejos en las privaciones severas gracias a la red familiar; pero sí que aparecen mucho peor en el porcentaje de individuos cuyos ingresos se sitúan un 40% por debajo de la media, **una señal inequívoca de la crítica situación de desigualdad**

De acuerdo con estas cifras, el Estado español gasta más en desempleo e intereses, pero **menos en educación**, sanidad y sobre todo, otro gasto social, que incluye ayudas a la pobreza, las familias o la vivienda. Gascón, recalca que **la pobreza ha empeorado más con la crisis en aquellos colectivos donde el respaldo público debería ser más contundente: familias con cuatro miembros, menores de 18 años y hogares monoparentales.**

2.1.3 Mejoras al tener en cuenta la propiedad y la familia.

Un documento de la **Fundación de Estudios de Economía Aplicada- Fedea-**, escrito por D. Ángel de la Fuente y D. Jorge Onrubia, reconoce que, según el indicador que se utilice, la crisis ha supuesto una pérdida de entre el 35% y el 41% de la actual crítica situación de desigualdad, que se había corregido entre 1973 y 2007.

Sin embargo, no todo son cifras lúgubres, dicen De la Fuente y Onrubia. Aunque los españoles figuren entre los peores por ingresos, la desigualdad se subsana bastante cuando se contemplan aspectos como la vivienda. Según Eurostat, si se imputa la propiedad de la casa como si fuese una renta simulando el alquiler, España abandona el pelotón de cola. Otro tanto ocurre si se toma la encuesta de riqueza del **Banco Central Europeo-BCE-**: “España acumula un patrimonio medio mayor que Alemania, Francia o Italia, gracias a la apuesta por la vivienda en propiedad. Por sorprendente que sea, los españoles del segmento más bajo de renta atesoran más patrimonio que los alemanes con menores ingresos. Además, en España la crisis ha provocado una reagrupación familiar, que ha amortiguado el impacto en el consumo. Mientras que los hogares más favorecidos redujeron el consumo un 17,2%, el gasto de los más desfavorecidos disminuyó solo un 7,6%. Es decir: mientras que la desigualdad en ingresos creció, la desigualdad en compras se contuvo debido al soporte familiar”.

Según apuntan fuentes de la Administración Española, si se calcula como un gasto en especie las partidas públicas de sanidad y **Educación**, España se despega de los países más desiguales, sobre todo del Este de Europa.

Concluyendo, el crecimiento de la crítica desigualdad tiene como principal fundamento las rentas en todos los países desarrollados, sin embargo en España el empleo es el factor esencial y determinante de la creciente evolución de esta situación en el país, teniendo en cuenta por supuesto el cambio en las tecnologías, la globalización del comercio, la movilidad permanente de capital, y los cambios en las estructuras impositivas en la distribución de la riqueza en las economías. En España, sin embargo, el desempleo es uno de los factores que explica la evolución de la crítica situación de desigualdad en todos los estamentos de la Sociedad Española.

El coeficiente de Gini para España en 2018 según el **Instituto Nacional de Estadística-INE-**, estaba en 33,2. Comparando el GINI español con los países nórdicos, con un GINI entre 25 y 30, Alemania 40, Francia 29, Reino Unido 33 e Italia 33, España se situaría en un lugar intermedio, cerca de los países europeos como Italia, Reino Unido, y algo más desigual que Alemania.

La relación entre la crítica situación de desigualdad y desempleo en España es tan entrelazada que la tasa de desempleo por sí sola es capaz de explicar el 84% de la variación en la distribución de la renta.

Claramente, puede definirse, que para una justa distribución de la renta, es fundamental la lucha contra la alta tasa de desempleo, dado que las políticas económicas orientadas a la creación de empleo son un factor determinante para garantizar un correcto cambio de la renta. En los países nórdicos las tasas de actividad y de ocupación son muy altas, por tanto no son sólo las políticas sociales las que explican su alto nivel de igualdad. De hecho, los países con menor desempleo tienden a ser más igualitarios, quizás con la excepción del Reino Unido.

En esta conclusión es muy importante tener en cuenta que las políticas orientadas a la creación de empleo y las orientadas a la lucha contra la crítica situación de desigualdad, deben encaminarse en una misma dirección. Los factores sectoriales, que influyen directamente sobre la productividad, como los energéticos, **educativos** o las inversiones públicas, deben realizarse prestando especial atención a su impacto sobre la productividad del trabajo, ya que su incidencia sobre el desempleo también originará fuertes consecuencias sobre el reparto de renta, como se ha afirmado a lo largo de esta conclusión. Para finalizar este numeral, cabe preguntarse ¿qué impacto, van a tener las medidas económicas aplicadas sobre la lucha por la disminución de la crítica situación de desigualdad, en la disminución del desempleo en el contexto gubernamental español?

2.2 Análisis en base de los informes de la UE, sobre la creciente situación crítica de la desigualdad en España:

2.2.1 Bruselas ubica a España a la cabeza de la crítica situación de desigualdad por renta, siendo el país de la UE con mayor desigualdad.

Europa pone en evidencia a España al calificar de "crítico" el nivel que ha alcanzado la desigualdad. La Comisión Europea realiza por primera vez un análisis socioeconómico de los 28 países para vigilar algunos indicadores relativos al bienestar social y sitúa a España en la séptima posición por la cola. Solo Rumanía y Bulgaria tienen una mayor desigualdad que España que empata con Grecia en este indicador. Además de la desigualdad, España también es uno de los países en alerta por el **Abandono Educativo Temprano –AET-** de los estudios, el segundo de toda la UE, después de Malta, y está en vigilancia por la caída de su renta disponible o por su tasa de pobreza.

El **Pilar Social**, como elemento clave para medir la buena marcha de los miembros de la UE, lo fundamentó La Comisión, aprobando el pasado 17 de noviembre de 2018, una fórmula para analizar el desempeño de los países europeos en tres **áreas: acceso al mercado laboral e igualdad de oportunidades, condiciones justas de trabajo, y protección social**. Los resultados para España son malos, muy lejos del brillo de los indicadores económicos que hablan de un crecimiento por encima de la media. Según esos datos, **España está en situación "crítica" en dos aspectos claves para el bienestar social de sus ciudadanos: en el nivel de desigualdad económica y en el Abandono Educativo Temprano de los estudios –AET-**. España es uno de los países donde más ha crecido la desigualdad en toda la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE-**, en estos dos últimos años.

Grecia, Rumanía, Italia y Bulgaria son los países con peores registros, en situación “crítica” o bajo vigilancia. Con ocho indicadores sociales críticos o a vigilar, les sigue España, que está en un segundo nivel, por la cola, en el que comparte grupo con Chipre, Croacia, Lituania, Letonia y Portugal. Dinamarca es el país con mejores notas, seguido por un grupo que conforman Suecia, Austria y Holanda.

2.2.2 La UE, alerta del alto nivel de desigualdad y pobreza en España, a pesar de la incipiente recuperación.

En el caso concreto de la desigualdad económica, España comparte grupo con países en situación crítica como Rumanía, Bulgaria, Lituania y Grecia, por su crítica elevada desigualdad. En el caso de España, el 20% más rico gana 6,6 veces más que el 20% más pobre. La media europea para medir esta brecha es de 5,1 veces. El país campeón en términos de desigualdad es Bulgaria con 7,9, y el mejor República Checa con 3,5 veces. Esto quiere decir, que la desigualdad en España es casi el doble que en Chequia o en otros países igualitarios como Eslovaquia, Finlandia o Eslovenia.

Los registros de los tres últimos años indican que la situación ha mejorado algo pero de forma insuficiente. El indicador de desigualdad en España tocó en 2015 el 6,9, pero el leve avance no ha sacado a España del grupo en peor situación. En conjunto, la desigualdad en Europa sigue estando muy por encima de la registrada en 2009, cuando la crisis aún no había golpeado de lleno a los trabajadores.

La otra señal de alarma, la de abandono temprano de los estudios, **AET**, coloca a España en el peor grupo de la UE, en materia de la crítica desigualdad, con Malta, Portugal y Rumanía. En el caso de España, el 19% de la población de entre 18 y 24 años ha abandonado los estudios. Esta proporción solo está superada por Malta con 19,7 %, seguida de cerca por Rumanía con 18,5%, y a distancia con Portugal con el 14%. La media europea para este indicador está en el 10% y desde la Comisión reflejan que en España, el abandono temprano de los estudios **AET** está ligado a la difícil empleabilidad y acceso al mercado de trabajo.

Este extenso Informe también dedica un amplio análisis en España, al riesgo de pobreza y exclusión social, y a la atención de los niños menores de 3 años. Además de en estos tres indicadores, España está en vigilancia por sus malos registros en población en riesgo de pobreza, desempleo, tasa de empleo, número de ninis, o capacidad de las prestaciones sociales para reducir la pobreza, a estos tres indicadores del incremento de la desigualdad en España, hay que sumarle la brecha de Género.

Dentro de este indicador, la Comisión analiza una tendencia al alza: los trabajadores pobres. Bruselas destaca que España, tiene una de las tasas más altas con un 13,1%, junto con Grecia y Rumanía. Según estos expertos, el trabajo temporal y parcial tiene mucho que ver con este fenómeno.

2.2.3 Bruselas critica la temporalidad y una política social “inconsistente”, con menor poder de redistribución que en el resto de Europa.

A pesar del crecimiento del **Producto Interior Bruto- PIB-** español, en los años 2018-2019, los Informes Sociales de la Comisión, publicados el 07 de marzo de 2018, alerta a España, del crecimiento de los altos niveles de la Crítica Desigualdad en todos los estamentos de la sociedad española, el riesgo de pobreza, la temporalidad laboral, una política social muy inconsistente y un bajo poder de redistribución igualitaria de la riqueza; el 20% más rico gana en España 6,6 veces más que el 20% más pobre, diferencia que se sitúa entre las más abultadas de la Unión Europea, situando al Estado Español con los “índices más altos de la UE”. Esta situación coloca a España en **estado de vigilancia**, con la **posibilidad de aplicar sanciones** si no se aprecian y comprueban mejoras en tal situación.

Para **la Unión Europea**: "la productividad crece lentamente, y la fuerte segmentación del mercado laboral, con el incremento continuo de los contratos temporales y la inconsistente política social, dan como resultado un estancamiento de la desigualdad en niveles muy elevados."

En el análisis del mercado laboral y sus consecuencias sobre los indicadores sociales, la **Unión Europea-UE-** determina: "la situación social mejora pero tanto la desigualdad como el riesgo de pobreza siguen siendo muy elevados, así como las altas tasas de abandono escolar, de pobreza infantil y de paro juvenil. El uso generalizado de contratos temporales afecta negativamente a la productividad y a la desigualdad, particularmente entre los jóvenes y los trabajadores de baja cualificación, que siguen teniendo alto riesgo de pobreza. Los incentivos para aumentar los contratos fijos no han funcionado, y se prevé incrementos salariales modestos, en 2018 y 2019, e inferiores a la media europea".

En el Informe denominado SEMESTRE EUROPEO, presentado el 27 de febrero de 2019, la Comisión Europea advierte de los peligros que para la Cohesión Social y el incremento de la crítica desigualdad, ejercen el “elevado desempleo”, el “uso generalizado de contratos temporales” y la alta proporción de ciudadanos que permanecen “en riesgo de pobreza o exclusión social”. Este Informe, admite unos “limitados” avances en sus elementos pendientes, no pudiendo obtener “un aprobado”, dado que aún no se detectan avances en los siguientes aspectos:

- La disminución del desempleo.
- Disminución de la pobreza.
- El alto índice de contratos temporales.
- La muy alta Desigualdad en los ingresos.
- El alto número del **Abandono Educativo Temprano, AET**.
- La marcada desigualdad de Género, en el Mercado Laboral.

- Alta Pobreza Infantil.
- El gasto público en prestaciones familiares, no enfocada a las familias de bajos ingresos, equivale a la mitad de la media de la UE.
- La baja cualificación en algunos sectores económicos, de los inmigrantes de terceros países no comunitarios.

Según la última encuesta de población activa del **Instituto Nacional de Estadística, INE**, el 55% de los empleados públicos que aún no han cumplido 40 años, son trabajadores eventuales; lo cual indica que la tasa de temporalidad en este sector llegó al 28,2% en el segundo trimestre del 2019 frente al 19% de comienzos de 2013.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la temporalidad en el empleo en España, en el sector público y privado:

EVOLUCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN ESPAÑA

Trabajadores temporales sobre el total, en %

— Sector público — Privado — Promedio

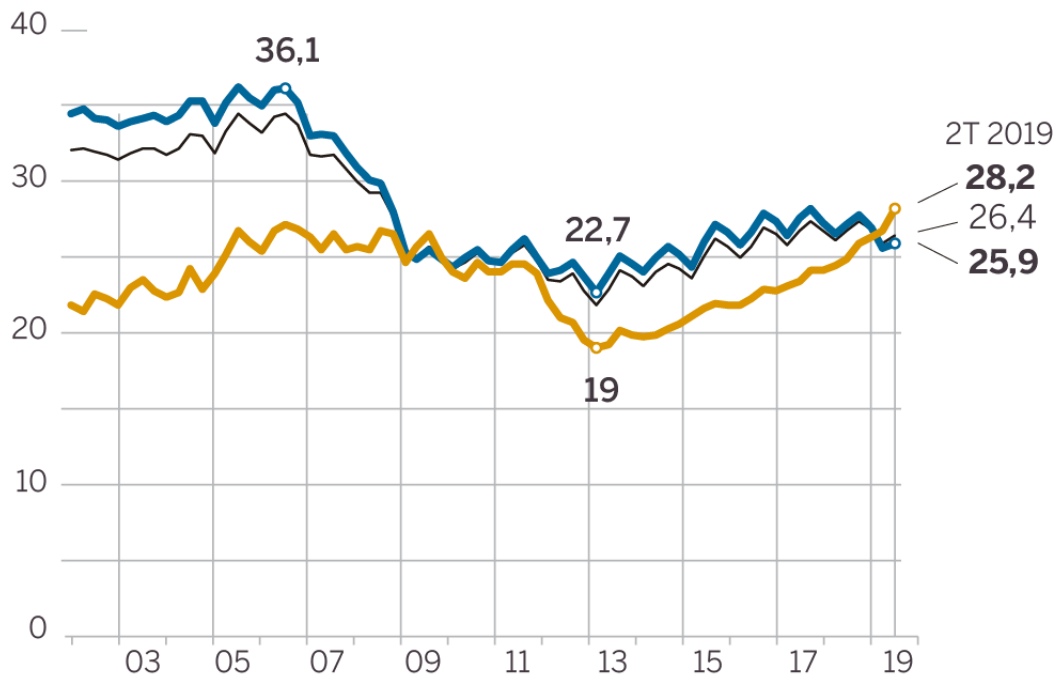


GRÁFICO 4. FUENTE INE 2019.

3.- Tercer informe de 2018.

3.1 La crítica desigualdad y sus nuevas dimensiones:

➤ La desigualdad en España: un problema de grandes dimensiones.

La UE, teniendo en cuenta el criterio de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE**, sobre el aumento creciente en la última década de la desigualdad, ha analizado en profundidad la crítica situación de desigualdad en todos los estamentos de la sociedad española. Esto ha originado, entre otras causas ya analizadas, los cambios en la distribución de la renta, una menor movilidad social y una tendencia a la transmisión intergeneracional de la pobreza, la disminución de las clases medias, la polarización social, y el riesgo de nuevos conflictos sociales.

➤ Características estructurales de la desigualdad en España.

El rasgo característico y más significativo para la evolución de la crítica desigualdad social en España, tiene como uno de los elementos significativos la ausencia de cambios necesarios e importantes en la distribución de la renta, como se indica en el numeral seis, en donde se señalan los cinco pasos imprescindibles para lograr reducir la crítica situación de desigualdad española. Otros de los elementos que caben señalar como un grave problema son las grandes diferencias salariales muy arraigadas en la estructura social española. También influye la incidencia del empleo con menor salario y la alta temporalidad. El incremento de la crítica situación de desigualdad ha recibido como gran impacto la disminución en los gastos sanitarios y particularmente en los **educativos**. Los recortes en los gastos preferentes, limitando la posibilidad de la intervención pública, han contribuido en la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza.

➤ Distintas dimensiones de la desigualdad española.

En el Tercer Informe Social de la UE, pueden señalarse como relevantes:

- La desigualdad en la distribución de la riqueza.
- La correlación entre la creciente desigualdad a través del Sistema Tributario: Impuestos sobre el Patrimonio y el de Sucesiones.
- La profunda brecha de género existente, lográndose la superación de la misma con un mejor **sistema educativo**, nivelación de salarios, y mejora de las ayudas sociales.
- La crítica situación de desigualdad española se agudiza en la infancia y la juventud, sobre todo en los itinerarios laborales de los jóvenes y sus futuras condiciones en el campo laboral y en las oportunidades vitales.
- La crítica desigualdad origina la relación entre la brecha digital y la desigualdad económica, es decir, con menos posibilidades de recursos se posee una inferior capacidad para tener acceso a los elementos digitales.

➤ **La crítica desigualdad social en España.**

A fin de cumplimentar el **Pilar Social**, como elemento de medición de la buena marcha de los Estados miembros de la UE, se enunciaron los elementos fundamentales para medir el buen desempeño de los países de la UE:

- Acceso al mercado laboral.
- Igualdad de oportunidades.
- Condiciones justas de trabajo.
- Disminución de la precariedad laboral.
- Reforma de las rentas.
- Igualdad de oportunidades de género.
- Protección Social.
- Abandono Educativo Temprano de los estudios-AET-.
- Abandono estudios terciarios o universitarios.
- Segregación escolar.
- La escuela inclusiva como fundamento del mejoramiento de la crítica desigualdad educativa.

➤ **Seguimiento del informe anterior sobre aulas de enlace e integración de los menores extranjeros en los centros educativos.**

En el anterior Informe de 2017, elaborado por la Comisión de Educación y Sensibilidad Social del Foro Nacional, se desarrolló un tema fundamental para la integración de los menores extranjeros: **NUMERAL DOS .-2.- : “LA NECESIDAD DE LAS AULAS DE ENLACE COMO INSTRUMENTO PARA LAS DIFICULTADES DE LOS MENORES PROCEDENTES DE TERCEROS PAÍSES, EN SU INTEGRACIÓN A LA ESCOLARIZACIÓN, EN RELACIÓN CON LA DESIGUALDAD Y EL SISTEMA EDUCATIVO”**, *Dos años después*, se sigue observando que están aún pendientes por resolver por parte de las Instituciones Educativas, dos aspectos fundamentales:.

- *Continúa* la falta de **Aulas de Enlace** tanto en los colegios públicos como concertados, llevándose en la mayoría de los casos directamente, a la escolarización en ciclos en uno o dos años inferiores, sin acompañamiento alguno y sin que esta medida de lugar a una posible reincorporación al curso que por edad le corresponda al educando, lo cual conllevan a dificultar la integración y provocar frustración a los menores escolarizándose.
- Los menores de 17 años pese a que pueden ser escolarizados, *se ha detectado que a muchos de ellos se les deniega su ingreso*, por superar la edad de la educación obligatoria de 16 años. Esta circunstancia deja a este segmento de los escolares, sin opciones de completar su ciclo escolar, dificultando su integración.

- A lo largo de los dos últimos años y ante el aumento de las llegadas de hijos inmigrantes no comunitarios, en edad de formación de 18 años en adelante, teniendo oportunidades de continuar su formación educativa a través de la instituciones de Formación Profesional de cara a un buen futuro laboral, se vienen dando situaciones de incumplimiento de la normativa establecida para su inscripción condicional, forzando a la espera de la homologación de los títulos de bachillerato, que en la actualidad puede demorar más de un año, perjudicando y alargando el tiempo de formación e integración.

El artículo 15.2 del Real Decreto 104/1988, de 29 de enero, establece que los centros docentes podrán admitir con carácter condicional a aquellos alumnos cuyos expedientes de convalidación o de homologación hubieran sido iniciados y se encontrasen pendientes de resolución en las fechas en que finalicen los correspondientes plazos de admisión.

En relación con lo anterior y con objeto de hacer posible la inscripción condicional de los solicitantes dentro de los plazos legalmente establecidos, bien en centros docentes, bien en exámenes oficiales, las solicitudes podrán ir acompañadas de un documento firmado por el interesado o su representante legal y ajustado al modelo publicado como Anexo II de la Orden ECD/3305/2002.

Este documento, una vez sellado por la unidad de Registro donde hubiera sido presentada la solicitud, tendrá el carácter de volante acreditativo de que tal solicitud ha sido presentada y, dentro del plazo de vigencia del mismo, permitirá la mencionada inscripción en los mismos términos que si la homologación o convalidación hubiera sido concedida, aunque con carácter condicional y por el plazo en él fijado.

La expedición de dicho Volante se realiza bajo la personal responsabilidad del solicitante y no prejuzga la resolución final del expediente. En el caso de que la resolución no se produzca en los términos solicitados, quedará sin efecto la inscripción condicional y los resultados de los exámenes realizados como consecuencia de la misma.

- El no cumplimiento de las normativas antes señaladas y destacadas no hacen más que perjudicar a la integración de los jóvenes inmigrantes, que buscan una formación que puede ser fundamental para una adecuada integración en España, como país de adopción.

➤ **Situación de las Certificaciones Profesionales y Competencias Profesionales.**

La normativa estatal, recogida en la LO 5/2002 (art. 8.2) y desarrollada reglamentariamente mediante Real Decreto 1224/2009, significó una novedad indiscutible, aprobada con éxito en algunos Estados Miembros de la Unión Europea, donde se había revelado un mecanismo práctico y, lo que es más importante, una respuesta adaptada a los nuevos perfiles profesionales, sin olvidar su doble virtualidad, como cauce reconocimiento académico y laboral. La entrada en vigor de ambas normas vino a llenar un vacío en el Sistema Español de

formación para el empleo, aunque su implantación efectiva no ha estado exenta de dificultades, desde la misma planificación a la gestión realizada en cada Comunidad Autónoma.

Desde su aprobación a la actualidad, las Comunidades Autónomas han hecho un uso muy diferente de estos procesos: un primer grupo de CCAA ha venido convocando con regularidad, bienal o anual incluso, procedimientos de reconocimiento para muchas de las familias profesionales, prácticamente para los principales sectores productivo, sin dejar de incrementarse año a año; en cambio, otras administraciones autonómicas han optado por convocar con menor frecuencia, con repetición de las mismas familias profesionales, con el hecho añadido de que no siempre responden a las exigencias y demandas laborales que el territorio autonómico requiere, en base al **PRODUCTO INTERNO BRUTO PIB Regional** o al número de demandantes totales que podrían tomar parte en estos procedimientos.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, los sucesivos Decretos convocantes se han caracterizado por tener una periodicidad irregular, contar con escasas plazas en relación con las demandas laborales reales y potenciales, además de estar referidas a un número muy limitado de familias profesionales. En este sentido, resulta ilustrativo observar cómo antes de las últimas convocatorias, 2017 y 2018, las familias se habían limitado a dos: Servicios para el Control de Plaga: Familia de Seguridad y Medio Ambiente y, Atención Socio Sanitaria a Personas Dependientes en Instituciones Sociales de los Servicios Socioculturales y a la Comunidad.

Como aspecto positivo, conviene señalar que las convocatorias, se han visto incrementadas con la convocatorias de otras nuevas: Instalación y Mantenimiento Procesos de Montaje y Mantenimiento de Instalaciones Frigoríficas; Montaje y Mantenimiento de Instalaciones de Climatización y Ventilación-Extracción; Instalación y Mantenimiento de Ascensores y otros Equipos fijos de Elevación y Transporte; o la incorporación en Seguridad y Medio Ambiente del proceso de gestión de servicios para el control de Agentes Nocivos. Otro aspecto destacable es la apertura de plazas a la Atención Socio-Sanitaria en Ayuda a Domicilio, no sólo para el trabajo en Instituciones Sociales, aunque demuestre carencias a corregir en futuras convocatorias.

Pese a los avances y mejoras, especialmente en el caso de Atención Socio-Sanitaria, el más amplio desarrollado en España hasta la fecha, tampoco debe olvidarse que el número de plazas convocadas resulta todavía insuficiente para cubrir la demanda de un sector que tiene una proyección de crecimiento sostenido en los próximos años y que requerirá trabajadoras/es mejor formados y adaptados a las demandas del sector.

Este dato queda reflejado cuantitativamente, entre otros, en la ratio de solicitantes por plaza ofertada y la mayoritaria presentación de solicitudes para ambas convocatorias: Instituciones y Ayuda a Domicilio, como se indicó anteriormente.

El desarrollo del proceso, si quiere ser garantista y acreditar de manera efectiva los conocimientos adquiridos a través de la formación y la experiencia, debe contar con los recursos materiales y humanos que posibiliten una resolución rápida y ágil, siempre que la persona candidata culmine con éxito la última de sus fases. Si el proceso se extiende en el tiempo, como

es el caso de Atención Sanitaria, aún en fase de evaluación, los recursos materiales y económicos se ven igualmente incrementados, por lo que, sería deseable que se incorporasen asesores o evaluadores que agilicen cada una de estas fases. El coste de contratación de cada uno de ellos sería menor que el derivado de un proceso largo y tedioso.

Concluyendo, los procesos de reconocimiento de las acreditaciones han abierto nuevos cauces formativos a personas que no contaban con formación adquirida formal o informalmente. Las carencias siguen estando presentes y es esencial mejorar la eficacia y garantizar una continuidad cierta de las convocatorias, lo que redundará en un incremento de la calidad de la formación, cada vez con un mayor número de sectores, aspecto éste crucial, pues de lo contrario podría desembocar, a largo plazo, en un abandono de esta vía en favor de otras, que excluyeran o no contemplaran brindar unas posibilidades de empleo a las cuales todas las personas deben tener acceso, por imperativo legal y constitucional.

3.2 La desigualdad de la riqueza y sus conexiones con la renta.

- **Importancia en la desigualdad de la concentración de la riqueza, al producirse una mayor diferencia entre ricos y pobres.**

La concentración de la riqueza va unida al incremento de la crítica desigualdad. Los pobres, con relación al patrimonio, son una inmensa mayoría en España, con una riqueza realmente muy baja, aun incluyendo la posesión de vivienda propia. Los ricos españoles son minoritarios y acumulan la mayor parte de la riqueza neta del país. La diferencia entre ricos y pobres se mide por:

- La destacada importancia y protagonismo que posee la vivienda principal y que ésta tenga un valor medio o elevado.
- Las cuentas bancarias destinadas a pagos.
- La renta fija.
- Acciones cotizadas y no cotizadas a fondo de inversión.
- Obras de arte, joyas y antigüedades

➤ **Comparación de la distribución de la riqueza con los miembros de la UE.**

El cuadro que a continuación se anexa permite analizar claramente la el estudio comparativo en la distribución de la riqueza entre los distintos miembros de la Unión:

Países	Población	PIB anual	PIB Per Cápita	IDH	Deuda total (M.€)	Deuda (%PIB)	Déficit (%PIB)
 Alemania [+]	83.019.214	3.344.370M. €	40.300€	0,936	2.063.172	60,90%	1,70%
 Austria [+]	8.858.775	386.094M. €	43.700€	0,908	284.758	73,80%	0,10%
 Bélgica [+]	11.467.923	450.506M. €	39.500€	0,916	459.651	102,00%	-0,70%
 Bulgaria [+]	7.000.039	55.182M. €	7.800€	0,813	12.491	22,60%	2,00%
 Chipre [+]	875.898	20.731M. €	23.800€	0,869	21.258	102,50%	-4,80%
 Croacia [+]	4.076.246	51.468M. €	12.626€	0,831	38.407	74,60%	0,20%
 Dinamarca [+]	5.806.081	298.277M.€	51.500€	0,929	101.434	34,10%	0,60%
 Eslovaquia [+]	5.450.421	90.202M.€	16.600€	0,855	44.145	48,90%	-0,70%
 Eslovenia [+]	2.080.908	45.948M.€	22.200€	0,896	32.232	70,10%	0,70%
 España [+]	46.934.632	1.202.193M.€	25.700€	0,891	1.173.109	97,10%	-2,48%
 Estonia [+]	1.324.820	25.657M.€	19.500€	0,871	2.152	8,40%	-0,60%
 Finlandia [+]	5.517.919	232.096M.€	42.100€	0,920	137.545	58,90%	-0,80%
 Francia [+]	67.028.048	2.353.090M.€	35.000€	0,901	2.315.298	98,40%	-2,50%
 Grecia [+]	10.722.287	184.714M.€	17.200€	0,870	334.573	181,10%	1,10%
 Holanda [+]	17.282.163	774.039M.€	44.900€	0,931	405.428	52,40%	1,50%
 Hungría [+]	9.772.756	131.935M.€	13.500€	0,838	92.861	70,80%	-2,20%



Países	Población	PIB anual	PIB Per Cápita	IDH	Deuda total (M.€)	Deuda (%PIB)	Déficit (%PIB)
 Irlanda [+]	4.904.226	324.038M.€	66.700€	0,938	206.214	64,80%	0%
 Italia [+]	60.359.546	1.756.982M.€	29.100€	0,880	2.321.957	132,20%	-2,10%
 Letonia [+]	1.919.968	29.524M.€	15.300€	0,847	10.608	35,90%	-1,00%
 Lituania [+]	2.794.184	45.114M.€	16.100€	0,858	15.417	34,20%	0,70%
 Luxemburgo [+]	613.894	58.869M.€	96.700€	0,904	12.587	21,40%	2,40%
 Malta [+]	493.559	12.328M.€	25.600€	0,878	5.665	46,00%	2,00%
 Polonia [+]	37.972.812	496.462M.€	12.900€	0,865	240.470	48,90%	-0,40%
 Portugal [+]	10.276.617	201.613M.€	19.600€	0,847	244.906	121,50%	-0,50%
 Reino Unido [+]	66.647.112	2.393.693M.€	36.000€	0,922	2.054.185	86,80%	-1,50%
 República Checa [+]	10.649.800	207.772M.€	19.600€	0,888	67.450	32,70%	0,90%
 Rumanía [+]	19.401.658	202.884M.€	10.400€	0,811	70.772	35,00%	-3,00%
 Suecia [+]	10.230.185	466.925M.€	45.900€	0,933	181.290	38,80%	0,90%
~TOTAL: UE	513.481.691	15.842.702M.€	30.853€		12.950.034	81,74%	

GRÁFICO 5. ALGUNAS VARIABLES EUROPEAS. FUENTE: EXPANSIÓN.DATOS MACRO.COM

3.3 La desigualdad de género más allá del mercado laboral.

➤ **La desigualdad de género como fenómeno multidimensional acumulativo.**

De acuerdo con los análisis realizados por el Tercer Informe, se puede afirmar que la posición relativa de España en términos de igualdad global de género no puede considerarse catastrofista, en comparación con el resto de países de la UE, con una similitud de niveles de renta. Sin embargo, cabe señalar algunas fisuras detectadas en implicaciones relevantes:

- Con relación al nivel **educativo** existente, la repetición de curso o las calificaciones obtenidas son más favorables para las jóvenes.

- Los estereotipos de género funcionan en la escogencia de los estudios superiores, observándose en las matemáticas y las ciencias, una marcada diferencia de género. Es decir, que las jóvenes se inclinan por las letras, aun cuando actualmente esta actitud ha mejorado.
- Para lograr una mayor igualdad en la escogencia de las carreras universitarias, se deben tener en cuenta una mayor presencia de docentes de ambos sexos en todos los ciclos educativos, acercar a las jóvenes a inclinarse a los estudios científicos, como sucede con los jóvenes, teniendo en cuenta la importancia de la afectividad.

Para concluir, dada la existencia real de la brecha entre la escogencia de las distintas áreas universitarias de los jóvenes, es necesario adoptar desde el inicio del **ciclo vital educativo** medidas positivas que combatan y reduzcan al máximo esta brecha.

➤ **La posición de hombres y mujeres, como perspectiva comparada en el ámbito español.**

En este apartado sólo se analizará el aspecto diferencial entre hombre y mujer, teniendo en cuenta la orientación hacia el curriculum educativo escogido por cada uno, estableciendo sintéticamente el porqué de esas diferencias ancestrales en el sistema educativo español.

La desigualdad de género, el **Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, PNUD**, lo cuantifica en tres aspectos o dimensiones:

- La salud reproductiva, que comprende los indicadores de mortalidad materna y de madres adolescentes, lo cual influye en la educación secundaria.
- El estatus económico que influye en la participación laboral de jóvenes mayores de 15 años.
- Los altos índices implican un aumento de la disparidad entre hombres y mujeres, en tanto que valores más próximos a cero, indican un mayor nivel de igualdad.

La UE a través del **Instituto Europeo para la Igualdad de Género -EIGE-**, establece tres áreas fundamentales en el Desarrollo humano: salud, conocimiento y nivel de vida, fundamentales para establecer la posición de hombres y mujeres en todos los ámbitos de la sociedad española, **en especial en la Educación.**

Estos dos aspectos del numeral tres -03-, dada la naturaleza del Comisión de Educación y Sensibilidad Social y habiéndose tratado en otros apartados del Informe BIANUAL 2018-2019, las marcadas diferencias, sociolaborales y remunerativas, estos se han orientado hacia las diferencias estructurales existentes, en el contexto del Sistema Educativo Español.

- **Brecha de actitudes, implementándose la diferencia entre niñas, niños y jóvenes de ambos sexos, en el ámbito educativo.**

Este apartado, teniendo en cuenta la naturaleza de la Comisión de Educación y Sensibilidad Social, se tratará ampliamente en el numeral siete-7-.

3.4 Equidad, e igualdad de oportunidades en el campo educativo.

Dada la importancia que para la Comisión de Educación y Sensibilidad Social, tiene el campo educativo, este numeral-3.4- se tratará ampliamente en el numeral siete-7- titulado **MEJORAMIENTO Y CREACIÓN DE PROFUNDOS CAMBIOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL, CON FUNDAMENTO PRIMORDIAL EN LA LUCHA POR REDUCIR LA CRÍTICA SITUACIÓN DE DESIGUALDAD IMPERANTE EN ESPAÑA, RECOMENDACIÓN RECURRENTE EN TODOS LOS INFORMES DE LA UE, CON RELACIÓN AL ESTADO ESPAÑOL, SOBRE ESTE FENÓMENO**, comprendiendo los subnumerales 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 y 7.6.

- Causas de la desigualdad de oportunidades educativas en la Educación Española.
- Rendimiento Educativo y las competencias de Pisa.
- Abandono Educativo Temprano, AET, e igualdad de oportunidades en España.

4.- Cuarto informe de la UE, de 2019, sobre las elevadas tasas de desigualdad y pobreza en España.

4.1 Síntesis de las principales recomendaciones del informe.

- **El crecimiento en España requiere:**
 - Enderezar las cuentas públicas.
 - Reducir la brecha social.
 - Seguir reduciendo la deuda pública, cuyo fuerte incremento es una fuente del aumento de vulnerabilidad y la desigualdad.
 - Persiste y aumenta el déficit público como consecuencia de la persistencia del bajo nivel impositivo, con relación al gasto.

4.2 Pilar social, en este la UE señala:

- **Luchar contra la temporalidad laboral.**
- **Tratar de contener el abultado abandono de los estudios superiores y el Abandono Educativo Temprano, AET, siendo en ambos casos, España pionera en la UE.**
- **Poner contención luchando contra:**
 - Alto índice de la temporalidad laboral.
 - Las grandes dificultades, con enormes barreras administrativas, a la movilidad laboral.
- **El alto índice de la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social siendo los sectores más vulnerables:**
 - Población infantil
 - Trabajadores temporales o temporeros.
 - Baja cualificación de los aspirantes a un puesto de trabajo.
 - Inmigrantes procedentes de terceros países no comunitarios.
 - Desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres, lo cual contribuye en el crecimiento potencial y la cohesión social.

El Informe de la UE concluye afirmando de forma contundente, que España, no está preparada por la carencia de medios, para combatir este fracaso social como es la profundización de la desigualdad, más acuciante en los segmentos con ingresos más bajos.

No se detalla el análisis de este Cuarto Informe, porque la mayoría de los temas en él tratados son ampliamente desarrollados en los numerales en dónde se hace énfasis sobre los factores causantes ampliamente entrelazados con los elementos del sistema educativos español, analizándose en ellos la crítica situación de desigualdad.

5.- La desigualdad de rentas de acuerdo a la ubicación geográfica según el estudio realizado por el Ministerio de Hacienda, a través de la Agencia Tributaria.

Unos pocos metros, a veces simplemente cruzar la calle de una acera a otra, pueden marcar la frontera más invisible de una ciudad: la que separa un barrio rico de otro pobre. Los datos de la renta de quienes residen en 537 códigos postales de 33 municipios españoles, que ha hecho públicos por primera vez el Ministerio de Hacienda, permiten dibujar el mapa urbano de la desigualdad económica. Según la **Agencia Tributaria, AEAT**, de los 20 códigos postales más pobres entre las 33 ciudades con datos del territorio español, 13 se reparten en las siguientes regiones:

- Murcia: 06
- Elche: 04
- Alicante: 02
- Cartagena: 01

Hay ciudades más iguales que otras, donde el vecindario más próspero apenas tiene un 20% más que el humilde, como ocurre en Móstoles. Son generalmente localidades más pequeñas y pobres. En cambio, en algunas grandes ciudades y en sus alrededores los contrastes son apabullantes: el código postal más rico multiplica por tres y hasta por cuatro la renta del más pobre. En Alcobendas, la brecha entre La Moraleja y el barrio de Valde las Fuentes, supera los 88.000 euros. En Barcelona, la diferencia máxima ronda los 48.000 euros y en Madrid los 44.000 euros.

En general se aprecia que son un puñado de códigos postales muy ricos los que abren las diferencias y por ende la crítica desigualdad en los estamentos de la sociedad española. En Madrid o Barcelona, por ejemplo, muchos códigos están cerca de la media de los 537 analizados y son solo unos pocos los que se disparan por arriba.

A continuación, se muestran los datos más relevantes de una decena de ciudades, teniendo en cuenta el estudio realizado por la **AEAT** y la elaboración por parte de EL PAIS de un resumen de este, publicado el 20 enero 2019: Madrid, Barcelona, Valencia, Elche, Alicante, Murcia, Sevilla, Zaragoza y Málaga.

➤ **Madrid.**

En Madrid y alrededores se encuentran 7 de los 10 códigos postales, con las rentas más altas entre los 537 publicados. Además del Centro, donde suelen concentrarse los barrios con más ingresos, hay una división clara entre el sur de la ciudad -más pobre- y el norte -más rico-. El código postal más rico de España se encuentra allí: el 28108 del barrio de La Moraleja en Alcobendas, cuya renta media supera los 113.000 euros. Es seis veces más rico que el código postal más pobre de la capital, el 28053 de Entrevías y el Pozo del Tío Raimundo, que tiene una renta media de 17.400 euros.

Renta disponible media (miles de euros):

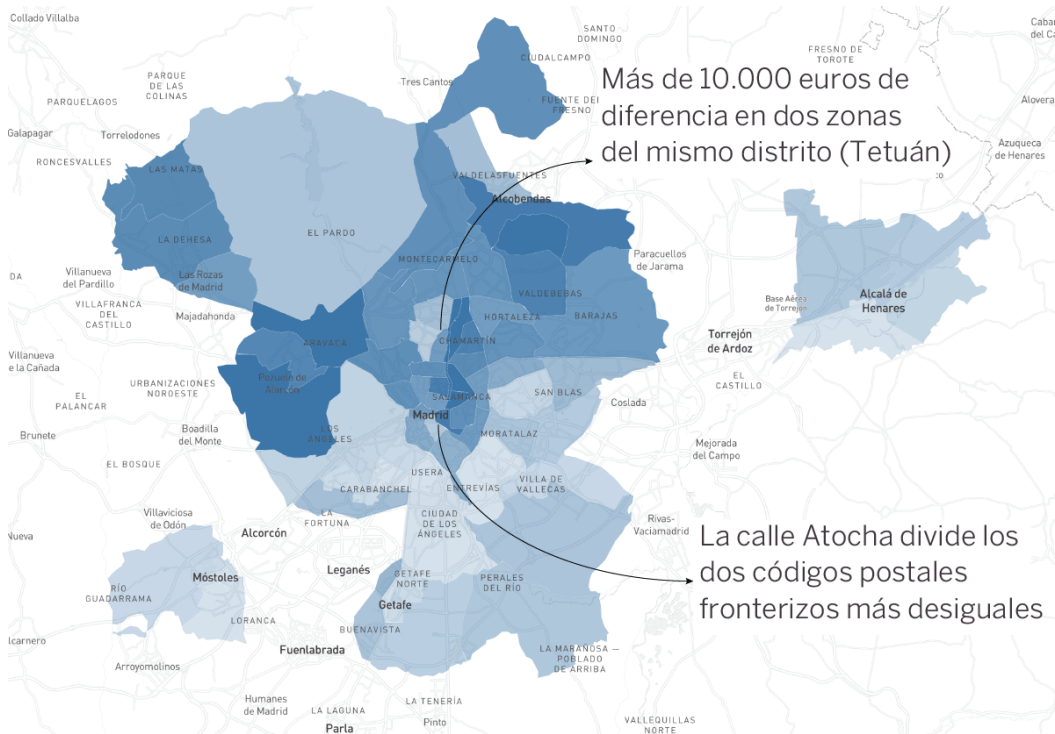
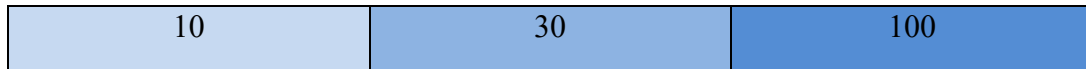


GRÁFICO 6. MADRID. Fuente: Agencia Tributaria-AEAT-20 enero 2019.

La ciudad tiene varias fronteras. La más evidente la traza la M-30, que hace caer alrededor de 10.000 euros la renta entre los códigos postales a un lado y otro del anillo. En el centro de Madrid hay también un salto entre Lavapiés, con 23.000 euros y el barrio de Las Letras con 47.000 euros, y entre los dos códigos del distrito de Tetuán: al lado este de la calle Bravo Murillo la renta media es de 9.295 euros más que al oeste.

➤ **Barcelona.**

Los códigos postales con mayor renta en Barcelona son los de la zona alta, al norte de la Diagonal, en los barrios de Pedralbes, Vallvidrera, Sarrià, Sant Gervasi-Galvany y Les Tres Torres, donde la renta media supera los 55.000 euros. Cuatro de esos códigos están entre los 10 más ricos de los 537 códigos publicados. El código postal más pobre es el 08033, al norte de la capital catalana, en los barrios de Vallbona, Torre Baró y Trinitat Vella, donde la renta media apenas supera los 17.000 euros.

El Raval destaca porque tiene una renta baja, 18.500 euros, pero se encuentra en el centro y se toca con barrios mucho más ricos. El código postal 08007, entre las paradas de metro de Paseo de Gracia y Universidad, la zona comercial que se conoce como Dreta de l'Eixample, tiene una renta 2,4 veces superior de 44.400 euros.

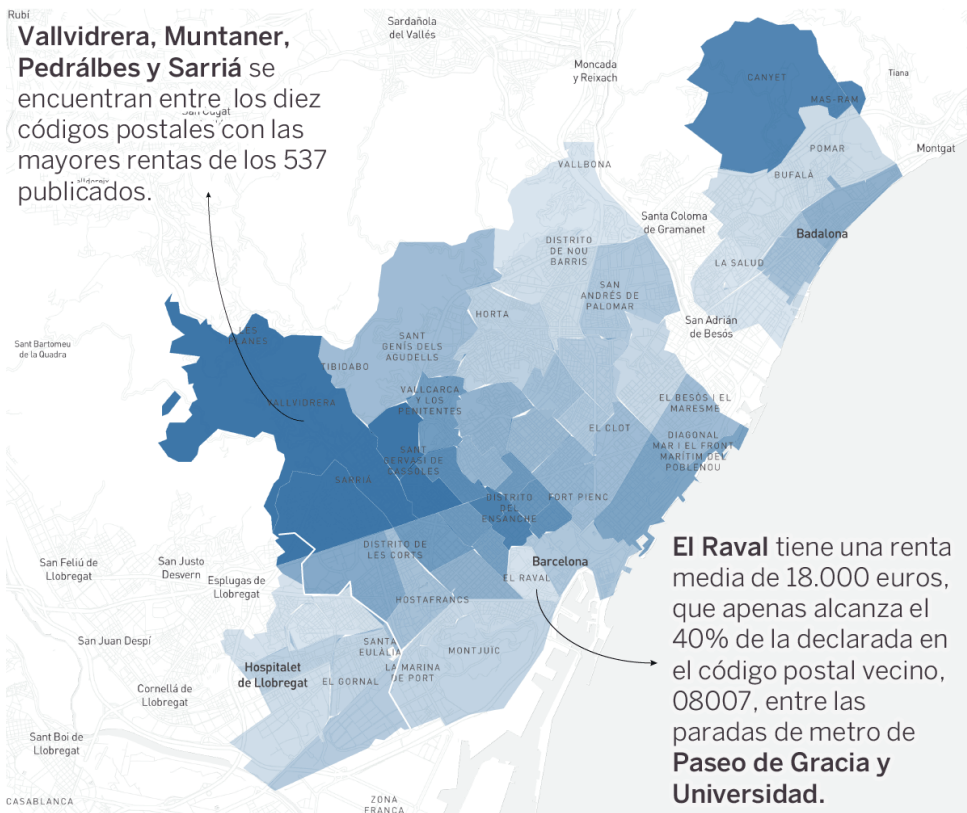
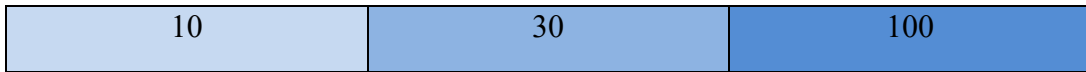


GRÁFICO 7. BARCELONA. Fuente: Agencia Tributaria-AEAT-, 20 enero 2019.

➤ **Valencia.**

En Valencia las rentas se distribuyen claramente entre centro y periferia. Los cuatro códigos postales más ricos están en el centro —el más rico de todos es el triángulo entre Colón y Marqués del Turia, con una renta media de 50.000 euros. Ahí se encuentra una frontera: la renta cae a la mitad de los 22.000 euros, si se cruza Marqués del Turia hasta los barrios de Russafa, Corts y Montolivet.

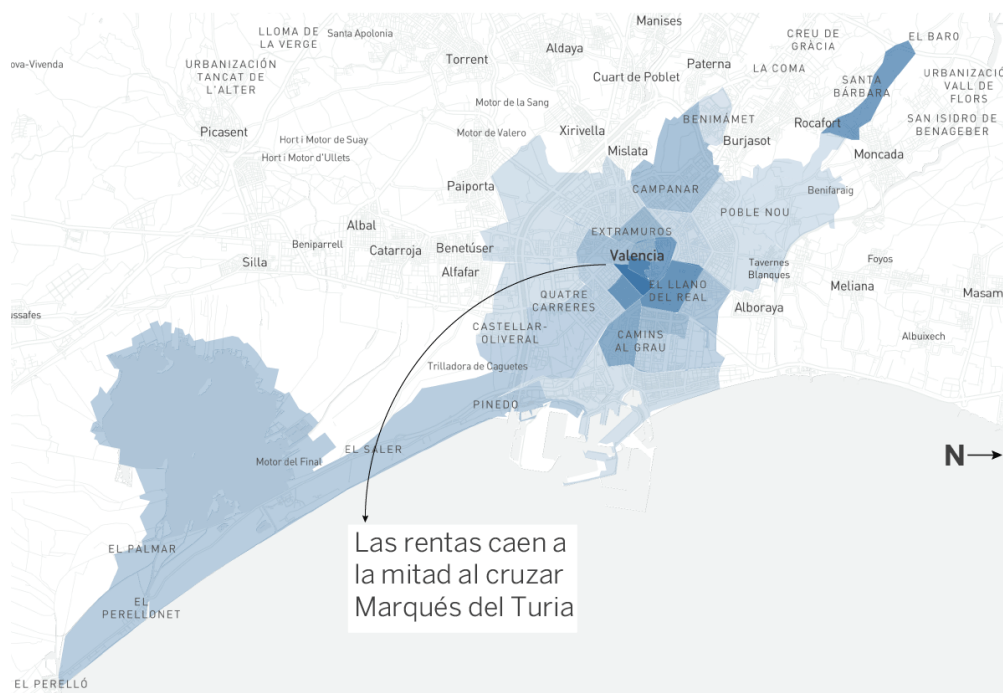


GRÁFICO 8. VALENCIA. Fuente: Agencia Tributaria-AEAT-, 20 enero 2019.

➤ **Elche, Alicante, Murcia y Cartagena.**

El eje que conecta Alicante, Elche, Murcia y Cartagena destaca porque sus rentas son muy bajas. De los 20 códigos postales más pobres de las 33 ciudades con datos, 12 están en una de estas cuatro ciudades: seis están en Murcia, cuatro en Elche, uno en Alicante y otro en Cartagena. Los otros ocho están en Andalucía; cuatro de ellos en Jerez de la Frontera.

El caso paradigmático es Elche. Allí se encuentra el código postal más pobre de todos los analizados, el barrio de Carrús, con una renta media declarada de solo 13.280 euros, cuya población autóctona atribuye al desmejoramiento de la calidad de vida y al creciente desempleo, al gran número de inmigrantes de terceros países no comunitarios ubicados en el barrio. Hay otros cinco barrios que no alcanzan los 17.500 euros. Son todos más pobres que el código postal más pobre de Madrid.

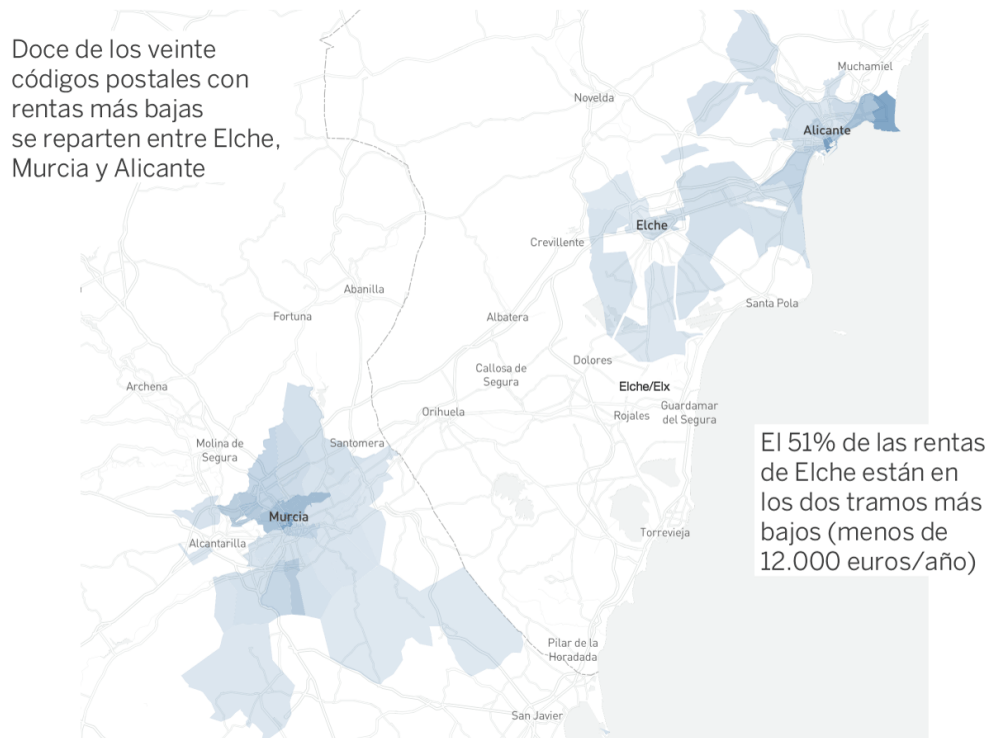
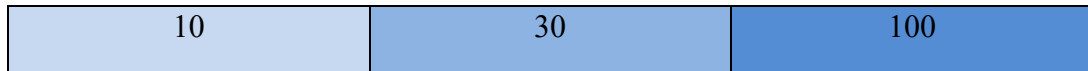


GRÁFICO 9. ELCHE, A LICANTE MURCIA, CARTAGENA. Fuente: Agencia Tributaria-AEAT- 20 enero 2019.

➤ **Sevilla.**

La capital andaluza tiene diferencias relativamente pequeñas entre códigos postales. El más rico se encuentra en el centro, alrededor del casco antiguo, y tiene una renta media de 33.000 euros. También hay barrios relativamente ricos hacia el sur. Los cuatro más pobres están todos en el norte y el este, y apenas superan los 17.000 euros. En el código postal 41016, en el este, hacía, Torreblanca, la renta media es de 15.786 euros.

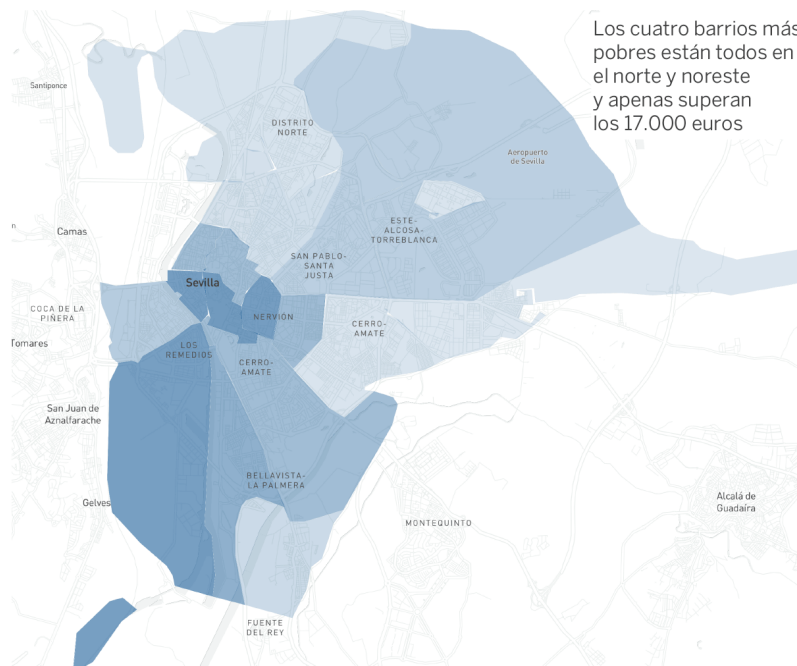
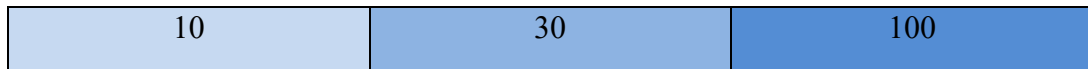


GRÁFICO 10. SEVILLA Fuente: Agencia Tributaria-AEAT-20 enero 2019.

➤ **Zaragoza.**

Otra de las ciudades con diferencias relativamente pequeñas por barrios. Los barrios del centro tienen rentas de 27.000 y 28.000 euros, mientras que la periferia baja hasta los 18.000 o 19.000 euros.

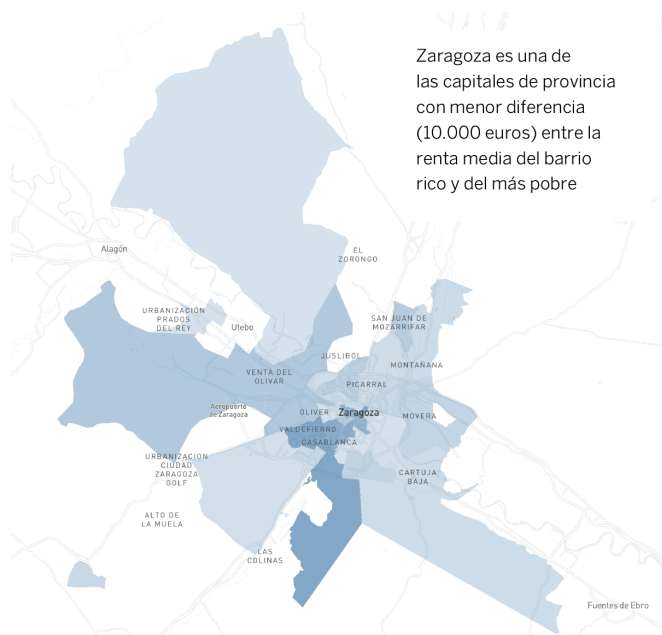
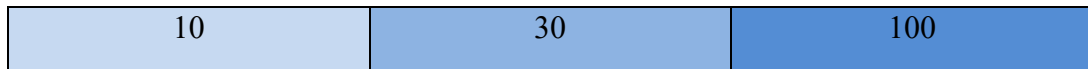


GRÁFICO 11. Fuente: Agencia Tributaria-AEAT- 20 enero 2019.

➤ **Málaga.**

En la ciudad andaluza, las diferencias se orientan del este más rico, a oeste más pobre. Los barrios del centro y la costa oeste están todos por encima de la media nacional en renta. Al oeste, sin embargo, las rentas son más bajas. En el extremo de la ciudad se encuentran dos de los códigos postales más pobres de los 537 publicados, en el distrito de Campanillas.

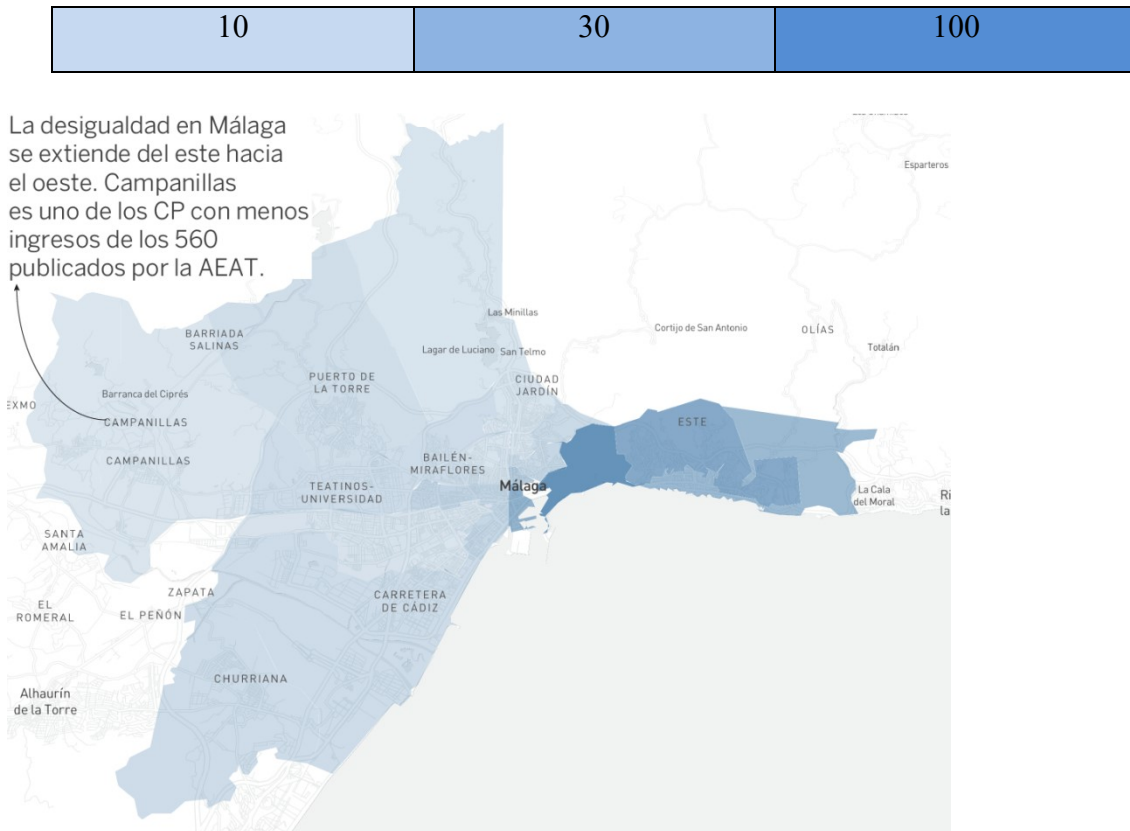


GRÁFICO 12. MÁLAGA. Fuente: Agencia Tributaria-AEAT-20 enero 2019.

6.- Cinco pasos imprescindibles para lograr reducir la crítica situación de desigualdad en España.

En España se recaudan unos 80.000 millones de euros menos de los que debía ingresar el Estado, comparando con la media europea. Por otra parte, posee una presión fiscal del 7% inferior a la media europea, además de un alto volumen de fraude fiscal y laboral. Los porcentajes de impuestos pagados por ciudadanos españoles son muy inferiores a los de la media europea.

6.1 Rebajar el fraude fiscal a la media de Europa.

En España el fraude fiscal está alrededor del 25%, en tanto que en la media de los países de la UE está en torno al 13%; a fin de reducirlo o igualarlo se requiere: reorganizar la **AEAT** a fin de que se persiga el fraude y la evasión de impuestos.

6.2 Converger en el número de empleados de hacienda y duplicar la actual inspección.

Esto llevaría a duplicar la actual Inspección. En la actualidad, a cada empleado de la **AEAT** le corresponde inspeccionar un promedio de 1000 habitantes españoles, sin embargo en la mayoría de los países de la UE sólo les corresponde un promedio de 500 a 600 ciudadanos:

- Portugal 535 habitantes.
- Francia 427 habitantes.
- Alemania 387 habitantes.

Concluyendo en España existe el doble de fraude, que se combatiría con el aumento del número de inspectores en la Agencia Tributaria-AEAT.

6.3 Duplicar el número de inspectores de trabajo.

España necesita de forma urgente duplicar o triplicar los Inspectores de Trabajo, a fin de que se pueda acercar a la mayoría de los países de la UE, dado que en España hay un inspector de trabajo por cada 15.000 trabajadores. Este incremento de inspectores de la **AEAT**, permitiría que cada uno de ellos tenga una media 7.300 asalariados, así el fraude laboral español, estimado en 30.000 millones de euros, se reduciría considerablemente.

6.4 Cambiar la visión del pago de impuestos.

Para el ciudadano español resulta molesta la obligación del pago de impuestos al considerar que no reporta ninguna ventaja al contribuyente. Hay que concienciar al español contribuyente, de que estos impuestos fiscales servirán para mejorar la precariedad laboral, la temporalidad en el empleo, aumentar las ayudas a los sectores en exclusión social y a hacer el **sistema educativo más inclusivo y menos excluyente**.

6.5 Reducir el fraude fiscal y laboral a la mitad, lo cual supondría unos 50.000 millones de euros para el erario público.

Al aplicarse estas medidas y obtener el Estado Español unos 50.000 millones de euros más en sus arcas fiscales, sus ciudadanos recibirían mayor cobertura en:

- Disminución de la crítica situación de desigualdad en todos los estamentos de la sociedad española.
- Se ampliaría la cobertura a todas las necesidades sociales estatales, autonómicas, y privadas.
- Se incrementaría el gasto público en las prestaciones sociales y económicas a familias en exclusión social, numerosas y de bajos ingresos.
- Se disminuiría la pobreza en todos los estamentos sociales en situación de precariedad, particularmente en la juventud y la infancia.

7.- Mejoramiento y creación de profundos cambios en el sistema educativo español, como fundamento primordial en la lucha por reducir la crítica situación de desigualdad.

“Si yo tuviera hambre no pediría un pan; sino que pediría medio pan y un libro.” Federico García Lorca, poeta y escritor español.

7.1 Factores determinantes de la crítica 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 crítica situación desigualdad en el Sistema Educativo Español y las consecuencias que este fenómeno está acarreado 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 crítica situación 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 crítica situación desigualdad. Un sistema educativo es equitativo si además de proveer los conocimientos básicos, establece y garantiza la igualdad de oportunidades, luchando contra la crítica 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, mayormente los inmigrantes de terceros países no comunitarios, producto del acuciante incremento de la crítica 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 de todas las Comunidades Autónomas y el Estado, deberían garantizar que, en las sociedades no se incremente la crítica desigualdad, y que la **educación** no acentúe estas diferencias. El sistema educativo español según señala en sus Informes la UE, no sólo debe ser igualitario, sino justo, y permitir que 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 y económica.

El incremento de la crítica situación de 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 crítica desigualdad sea cada vez mayor.

Cuando la crítica 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., como sucede mayoritariamente, con los inmigrantes de terceros países no comunitarios.

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 la situación económica de los padres viene determinada por el tipo de centro escolar que escojan: 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 **AET**, 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 **AET**, con el fin de eliminar las diferencias entre unos centros y otros.

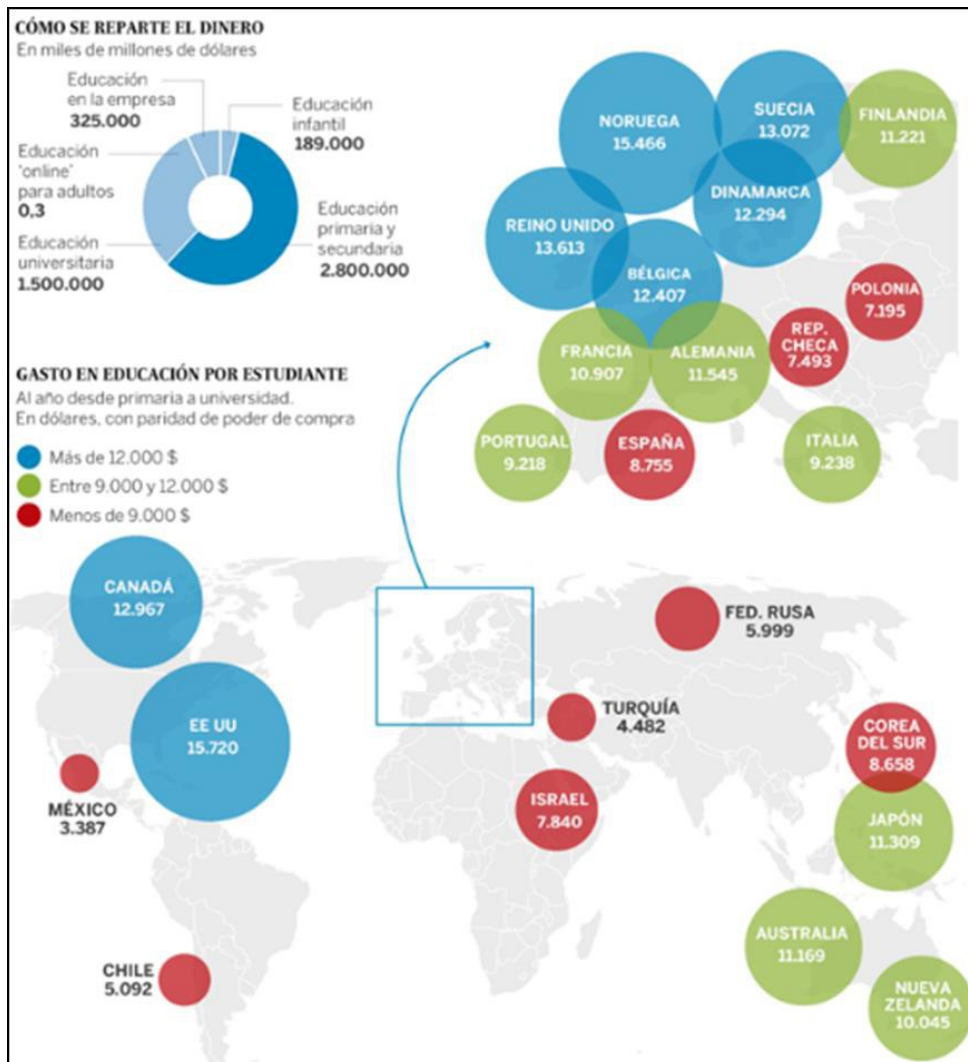
En el caso de los adultos, la elección, en tanto que se puede considerar elección, está fuertemente condicionada por el status socioeconómico; la decisión sería: matricularse o no en estudios superiores y, en su caso, hacerlo en una universidad pública o privada. Es por ello que las personas que valoran 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, tanto comunitarias como no pertenecientes a la UE, donde la desigualdad también es determinante en el sistema educativo y el futuro de las personas.

El sur de Europa, así como el Reino Unido y los Estados Unidos, son consideradas zonas donde las diferencias entre quienes pueden acceder a esta formación, y quiénes no, lo determina una marcada y crítica 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.

Como se señala en el punto 3.1., es importante orientar a quienes no pueden seguir estudios superiores por la crítica desigualdad, hacia la Formación Profesional, facilitando la convalidación del bachillerato y ofreciendo estímulos que incrementen su escogencia a través de las prácticas en las empresas, obligando a estas a cumplir con este requisito, tal como sucede en Alemania y otros países de la UE.

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.

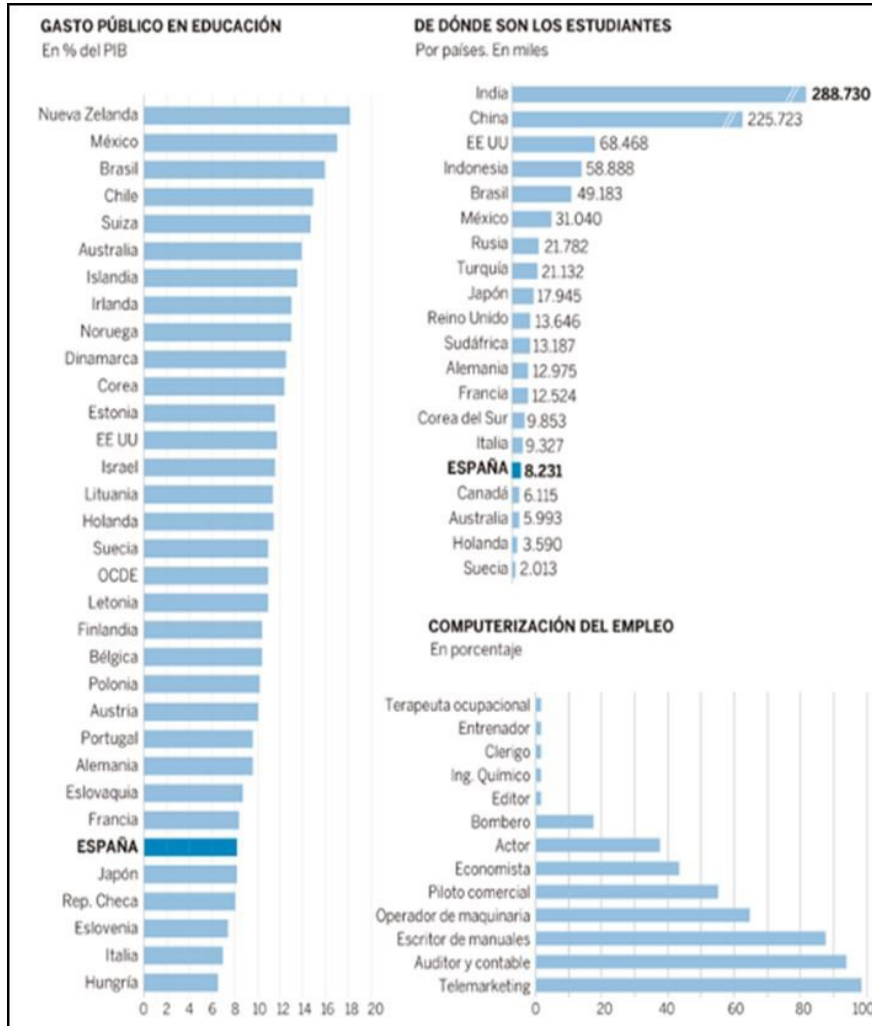
GRÁFICO 13: FACTORES DETERMINANTES EN EL INCREMENTO DE LA CRÍTICA SITUACIÓN DE DESIGUALDAD EN EL PROCESO EDUCATIVO ESPAÑOL.



Fuente: BoFAML Global Research, Merrill Lynch, OCDE y Frey and Osborne.2018.

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, ha dificultado la continuación en estos 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.

GRÁFICO 14: GASTO ESTATAL Y AUTÓNOMICO EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN. ORIGEN DE LOS ESTUDIANTES ADSCRITOS AL PROCESO EDUCATIVO Y LA COMPUTERIZACIÓN DEL EMPLEO.



Fuente: BofAML Global Research, Merrill Lynch, OCDE y Frey and Osborne.2018

Ante este ciclo vicioso de perpetuación de las críticas desigualdades sociales existentes en la actualidad en el Estado Español, **una Educación Inclusiva**, es la solución a la crítica desigualdad educativa, reiteradamente señalada a España por la UE en los Informes Sociales. Si se lograra garantizar la igualdad real de oportunidades a toda una generación, se podría cambiar profundamente la crítica situación de desigualdad que padece España actualmente.

Atendiendo a los distintos estudios que se mencionan a lo largo del informe Bidual 2018-2019 y en los datos bibliográficos recomendados, por cada euro invertido en las escuelas la sociedad recibiría diez a cambio. “Si se lograra erradicar la crítica desigualdad entre hombres y mujeres, en todos los campos señalados en este Informe Bidual, el mundo entero ganaría 23 billones de euros. Como se ve, los efectos de aumentar la igualdad luchando contra el incremento de la crítica desigualdad actual entre personas, son netamente positivos para el conjunto de la población española y mundial²⁰.

7.2 Medidas contra el abultado abandono de los estudios superiores, los más altos en el contexto de los países de la UE.

España, según los Informes de la UE, está entre los países que poco aprovecha el aporte público y privado realizado en apoyo a la educación superior, debido a las elevadas tasas de abandono de los estudios iniciados, dado que **un 33% de los alumnos españoles deja sin finalizar el curso universitario en el que se matriculó; un 21% abandona la universidad sin obtener un título y, un 12% para cambiar de carrera universitaria.**

Estas elevadas tasas de abandono de los estudios superiores acarrearán pérdidas al erario público de cerca de los mil millones de euros anuales.

7.2.1 Principales causas del abandono de los estudios universitarios de los españoles y sus características.

- Falta de orientación y formación previa de los alumnos al finalizar el bachillerato.
- Un inadecuado diseño de los planes de Estudio Superiores Universitarios.
- Deficiencia del seguimiento en los departamentos de Psicología y Orientación en las Universidades.
- Baja calidad en los sistemas docentes implantados.
- Bajo rendimiento académico de los estudiantes, motivado por la falta de capacidad, esfuerzo, motivación, y un nivel de exigencia inadecuado.
- También influye compatibilizar el trabajo con los estudios superiores, de ahí el elevado número de estudiantes en esta situación.

Cabe destacar que el abandono de los estudios terciarios o superiores, no sólo se produce en el primer año, sino que también tiene lugar, en menor medida, en los cursos superiores. Es importante tener en cuenta la creciente necesidad que tiene España de titulados superiores en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas. También debe tenerse en cuenta las necesidades en las titulaciones Artísticas, y de Humanidades.

La desigualdad en el abandono de los estudios afecta a todas las universidades del país; sin embargo la intensidad es bastante diferente; por ejemplo, las universidades politécnicas poseen buenos resultados con respecto a este fenómeno.

²⁰ GARCÍA VEGA, M.A., “La creciente desigualdad hace mella en la enseñanza” 2017

España tiene elevados porcentajes de matriculación en los estudios universitarios superiores, de los jóvenes menores de 25 años, pues alcanzan el 45,4% y son solo ligeramente inferiores a la media de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE** que es del 47,7%. Sin embargo, las tasas de graduación son del 32,9%, muy distantes de la media de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE**, que es 38,5%.

En las universidades a distancia -no presenciales- el abandono es muy elevado. El 62,1% de los alumnos abandona los grados en los que se matricula y más de la mitad de los matriculados, 51,5%, no finaliza ningún tipo de estudios universitarios. En tanto el abandono del en las universidades presenciales es bastante menor, pero siguen siendo elevadas; el 26,5% de los alumnos presenciales abandona el grado en alguno de los cuatro cursos siguientes a su ingreso, el 14,3% deja el sistema universitario definitivamente y el 12,2% cambia de grado.

El número de abandono de los grados es inferior en casi 8 % en las universidades privadas que en las públicas, reduciéndose esa diferencia a cuatro puntos en las tasas de abandono definitivo de los estudios universitarios en las universidades privadas. El mayor nivel de renta familiar de los estudiantes de universidades privadas influye en reducir el abandono de los estudios superiores, dado el mayor coste de las repeticiones por bajo rendimiento, las tasas de las segundas matrículas y las sucesivas son más elevadas.

El abandono del grado universitario es del 20,4% con carácter general en tanto que el abandono de los estudios universitarios en el primer año de estudios es del 12,9%; esto indica que el estudiante percibe con rapidez si su elección ha sido desacertada. El porcentaje de abandono en segundo o tercer año no puede ignorarse, dado que es 8,6% y 4,3%, respectivamente. El abandono implica un consumo de recursos que no ofrece finalmente resultados y agrava el coste económico de la educación, tanto pública como privada.

7.2.2 Resultados del abandono de los estudios superiores por comunidades autónomas.

El abandono de los Estudios Superiores varía en las universidades de las Comunidades Autónomas, alcanzando una diferencia de 44 puntos entre ellas:

Las universidades mejor posicionadas y con mejores resultados en relación al abandono de los estudios superiores, son 10 universidades de Cataluña, una de Cantabria, con un 18% y un 17% por encima de la media del **Sistema Universitario Español-SUE**-. Les siguen las universidades de la Comunidad Valenciana, Navarra, Madrid, Baleares y Aragón, con un rendimiento superior a la media.

7.2.3 Diferencias por ramas de estudio.

Las diferencias en las tasas de abandono del grado en las universidades presenciales, por ramas de estudio superan los veinte puntos porcentuales:

- Las ramas de Ingeniería y Arquitectura ,36%.
- Artes y Humanidades, 33,4%.
- Ciencias, 31,1%. Estas carreras universitarias, tienen porcentajes de abandono significativamente superiores a las:
 - Ciencias Sociales y Jurídicas, 23,8%. y, sobre todo, a la de
 - Ciencias de la Salud, 15,5%, destacándose esta última con el porcentaje más bajo. Esta baja tasa de abandonos en Ciencias de la Salud puede asociarse con el intenso carácter vocacional de estos estudios y las elevadas notas de acceso medias.

En estos resultados influyen distintos factores:

- Menos abandono en las titulaciones en las que más alumnos cursan los estudios que eligieron primera opción, para los que están más motivados.
- En el ajuste entre preferencias y oportunidades y la presión de la demanda sobre las plazas ofertadas de cada titulación.
- La dificultad intrínseca de los contenidos de las titulaciones de determinadas ramas del conocimiento.
- La preparación previa de los estudiantes, su esfuerzo y la calidad de la formación recibida.

En veinticinco universidades presenciales las tasas de abandono de grado de Ingeniería y Arquitectura son especialmente graves, superando el 40%. Estos casos se producen con mayor frecuencia en las universidades públicas, cuyas tasas de abandono en estas ramas superan en 14,5 puntos porcentuales a las privadas. En 9 universidades se sitúan en un intervalo del 40-45%, en 7 del 45-50% y en otras 9 superan el 50%. Hay universidades en las que uno de cada dos estudiantes abandona los grados de ingeniería en los que se matriculó. Que las tasas más altas de abandono se den en Informática, Matemáticas y Estadística, Ciencias Físicas, Químicas y Geológicas, es decir, en las especializaciones **STEM, término que sirve para designar las disciplinas académicas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas**. La caída de las tasas de matriculación en estas titulaciones viene siendo importante en la última década y, junto con el mayor abandono de los estudios, predice una mayor escasez de la oferta de unos profesionales que son cada vez más necesarios, es preocupante porque se trata de los campos en los cuales el cambio tecnológico está impulsando más la demanda de profesionales necesarios para transformar el tejido productivo y disminuir la crítica situación de desigualdad.

7.2.4 Diferencias entre universidades.

Las tasas de abandono son notablemente dispares entre universidades como consecuencia de su titularidad y prespecialidad, de la distinta composición por ramas de su oferta y de su capacidad de atraer, motivar, formar y hacer rendir a los estudiantes. Las tasas de abandono de los grados resultantes de todos estos factores son muy diferentes entre

universidades, pues van de menos del 10% a más del 65%. Las más elevadas corresponden a las de las instituciones especializadas en formación a distancia: UNED, UDIMA y Oberta de Cataluña, todas ellas con tasas de abandono superiores al 50%. También son elevados los abandonos en la Universidad Internacional de la Rioja, especializada en enseñanza no presencial.

Otra característica muy relevante de estas cuatro universidades es que la tasa de abandono de los estudios universitarios está muy cerca de la de abandono del grado, indicando que en estas modalidades de enseñanza de abandonar el grado equivale, prácticamente, a dejar la enseñanza universitaria.

Las menores tasas de abandono se producen en las universidades privadas, como ya se señaló anteriormente. De las veinte universidades con menores tasas de abandono del grado quince son privadas y solo 5 públicas Universidades de León, Salamanca, Pablo de Olavide, Rey Juan Carlos y Universitat de València. Las tasas de abandono de los grados de las universidades privadas solo superan la media de las universidades presenciales en un 26,5%.

7.2.5 Diferencias regionales.

Castilla y León es la comunidad autónoma con tasas más bajas de abandono del grado y de los estudios universitarios. Varias universidades de su sistema, León, Pontificia de Salamanca, Salamanca, Burgos, Valladolid, destacan por sus menores abandonos. Debe señalarse que esta es la Comunidad Autónoma que mejores resultados obtiene en el informe PISA, lo que indica que las competencias de sus egresados de la formación obligatoria son mayores, una circunstancia que favorece el rendimiento académico en etapas posteriores y reduce el abandono.

Se sitúan también por debajo de la media en tasa de abandono de los grados los sistemas universitarios de Navarra, Madrid, País Vasco y Galicia.

En abandono de los estudios universitarios están por debajo de la media, además de Castilla y León, Navarra y Madrid, Cataluña, País Vasco y La Rioja. En cambio, por sus elevadas tasas de abandono sobrepasan Canarias ,38,8% abandonos de grados y 23,3% de los estudios universitarios y Baleares ,36,7% y 21,8%, respectivamente. También superan el 30% de abandonos de los grados: Asturias, Castilla-La Mancha y La Rioja.

7.2.6 Determinantes de las tasas de abandono.

El análisis conjunto de las variables que pueden influir en el abandono para las que se dispone de información indica:

- La modalidad de enseñanza es el principal determinante, reduciendo la enseñanza presencial la tasa de abandono del grado, un efecto positivo que también tiene la enseñanza en una universidad privada.
- La calidad del alumnado, aproximado mediante la nota de corte, pero sobre todo, por los resultados del informe PISA, que mide el desempeño promedio en cada

Comunidad Autónoma del estudiante al acabar los estudios obligatorios, influye asimismo positiva y muy intensamente como reductora de la tasa de abandono.

➤ Es significativo efecto reductor del abandono que supone cursar los estudios preferidos.

7.2.7 Conclusión, Implicaciones y recomendaciones

Los resultados del análisis realizado confirman que la modalidad presencial o a distancia de la enseñanza, la titularidad de la universidad, la calidad académica del estudiante y la adecuación de los estudios a sus preferencias, el esfuerzo económico que exige repetir asignaturas y las características de los estudios elegidos explican una gran parte de la variabilidad de las tasas de abandono observado en el conjunto de las universidades.

Las implicaciones que se derivan de estos resultados es que los estudiantes con menores notas de acceso y que cursan estudios que no eran sus preferidos, acaban teniendo un peor rendimiento, lo que les dirigirá más probablemente hacia el abandono. Esa alternativa será más frecuente si se matriculan en titulaciones en las cuales el rendimiento suele ser menor, sea por las dificultades intrínsecas de las materias o por los criterios seguidos por las universidades al organizar la formación y evaluar el rendimiento.

El elevado número de estudiantes que abandonan tiene también otra implicación relevante: una pérdida de casi 1.000 millones de euros anuales, que han sido aportados por las administraciones públicas y las familias y no conducirán a la obtención del título previsto. La cifra indica el desaprovechamiento del 12% del gasto en universidades públicas y privadas realizado por los estamentos públicos del Estado Español.

Reducir el abandono universitario debería ser considerado relevante por los gobiernos, las universidades y la sociedad, así como el abandono escolar en etapas formativas más tempranas. La razón es que va acompañado de frustración de expectativas personales y familiares, y pérdidas importantes de recursos, en gran medida públicos.

Las iniciativas para mejorar en este ámbito deben tenerse en cuenta:

➤ Mejorar la orientación de los estudiantes a la hora de elegir el grado, aprovechando la información disponible, que deben ofrecer los estudios de primaria y secundaria, las familias, orientadores, universidades y gobiernos.

➤ Reducir los desajustes entre oferta y demanda; siguiendo —tanto docentes como alumnos— criterios realistas al contemplar la dificultad de los estudios.

➤ Mejorar el rendimiento académico de los alumnos mediante una preparación previa adecuada, la cultura del esfuerzo y el seguimiento continuado de los resultados de los procesos de aprendizaje.

➤ La formación continua del profesorado en nuevas didácticas y una investigación que permita mantener los contenidos actualizados y conectados con las demandas del tejido económico.

- Las autoridades y las universidades deben prestar una especial atención a los cambios que se derivan de la digitalización. Esos cambios están ya presentes en todas las universidades pero sus implicaciones no están siendo evaluadas.
- Los elevados abandonos en las instituciones centradas en la formación no presencial alertan sobre el riesgo de aumento del abandono conforme la enseñanza virtual vaya avanzando en todas las instituciones. Se trata de un peligro que debe ser combatido mediante una adecuada programación y evaluación, con la combinación de elementos tecnológicos y relacionales y mediante la revisión de las competencias y las tareas de profesores y alumnos.

7.3 Definiciones conceptuales sobre el absentismo escolar, abandono definitivo y papel preponderante que juega la crítica situación de desigualdad, especialmente en los inmigrantes de terceros países no comunitarios.

7.3.1 Conceptos generales en el contexto del fenómeno del absentismo escolar.

Existen determinados contextos donde las familias presentan altos índices de vulnerabilidad en los que viven menores con alto riesgo de absentismo, exclusión social y educativa. Para hablar hoy en términos de absentismo se hace necesario conocer los factores, las variables y los indicadores familiares, económicos, socio-culturales y educativos que condicionan las vidas de los alumnos.

El absentismo escolar es un fenómeno multicausal y multifactorial de complejo abordaje, que hace referencia a la asistencia irregular e injustificada del alumnado en edad de escolarización obligatoria al centro educativo en el que se encuentra matriculado y que se configura como la antesala del abandono escolar temprano y del fracaso escolar. La ruptura escolar definitiva tiene a su vez repercusiones negativas sobre el alumnado, no sólo a nivel académico sino también a nivel social, puesto que puede contribuir a la aparición de situaciones de exclusión y marginación.

A pesar de no ser un problema nuevo, en los últimos años han proliferado los estudios y medidas legislativas estatales, autonómicas y UE, que tratan de comprender la dimensión del fenómeno y establecer un marco de actuación que facilite su control, salvaguardando así el derecho a la educación básica, gratuita y obligatoria. En este sentido, las Comunidades Autónomas han desempeñado un papel fundamental, elaborando y poniendo en marcha planes y programas de prevención del absentismo escolar, que implican la actuación coordinada entre diferentes instituciones y entidades involucradas en la problemática del absentismo y la atención a menores.

Dentro de los centros escolares la intervención de las conductas absentistas, aunque requiere de la colaboración de toda la comunidad educativa, está vinculada de forma específica a los Departamentos de Orientación, y más concretamente, al Profesorado de Servicios a la Comunidad. Las medidas contempladas en el marco de la legislación vigente al respecto ponen el punto de mira en el individuo absentista, y sus circunstancias personales, familiares,

socioculturales y económicas. De este modo, se articulan actuaciones individuales dirigidas al alumnado identificado como absentista o en riesgo de serlo, con el objetivo de controlar y asegurar su asistencia al aula.

No obstante, más allá de estas estrategias de prevención y control del absentismo escolar algunos/as autores/as han puesto de relieve la necesidad de contemplar el papel que desempeña el funcionamiento y organización de los centros educativos en el desarrollo o prevención de las conductas absentistas, atribuyendo así a la institución educativa responsabilidad causal sobre el fenómeno. El clima escolar, las relaciones profesorado-alumnado o entre iguales, la participación de las familias en el centro o la metodología de trabajo en el aula son algunas de las cuestiones que pueden estar influyendo en la vinculación o desapego del alumnado con el centro educativo.

7.3.2 Aspectos conceptuales sobre el absentismo escolar.

En la sociedad actual el absentismo escolar ha cobrado especial relevancia por su vinculación con el **AET** y el fracaso escolar. Estos procesos de desadaptación al entorno educativo afectan negativamente a la formación académica y profesional del alumnado y repercuten en su desarrollo personal y social, mermando sus oportunidades de acceso al mercado laboral. Por lo tanto, el fenómeno del absentismo se extiende más allá del ámbito educativo, pudiendo desembocar en situaciones de riesgo de exclusión social y económica. Además, teniendo en cuenta que las conductas absentistas se manifiestan con frecuencia asociadas a problemáticas familiares, socioculturales y económicas del alumnado, se podría decir que este proceso de exclusión se retroalimenta a sí mismo.

El conocimiento y el aprendizaje se constituyen por el contrario como una vía para la superación de estas desventajas. Sin embargo, los estudiantes que no acuden asiduamente al centro educativo, independientemente de cuales sean las causas, tienen mayores dificultades para adquirir los conocimientos básicos y acceder a la formación postobligatoria y más posibilidades de terminar engrosando las listas del abandono y el fracaso escolar. Es por ello que trabajar en la prevención y control del absentismo escolar se configura como una necesidad imperante no sólo del sistema educativo actual sino de la sociedad en su conjunto.

El absentismo escolar se configura como un tema prioritario, ya que el profesorado de educación secundaria se enfrenta en su práctica cotidiana a la problemática descrita, siendo, por su cercanía con el alumnado, un agente clave en la detección de estas conductas.

Por su parte, la especialidad en Intervención Sociocomunitaria, concretamente su vertiente no docente representada por el Profesorado Técnico de Servicios a la Comunidad entronca directamente con la prevención y el control del absentismo escolar. Esta figura profesional, ubicada en los Departamentos de Orientación de los centros docentes, desempeña una función prioritaria de apoyo y asesoramiento a la comunidad educativa ante situaciones de absentismo escolar. Así pues, las competencias generales relativas al Máster de Profesor en

Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanza de Idiomas permiten:

- Conocer la normativa y organización institucional del sistema educativo y modelos de mejora de la calidad con aplicación a los centros de enseñanza.
- Informar y asesorar a las familias acerca del proceso de enseñanza y aprendizaje y sobre la orientación personal, académica y profesional de sus hijos.
- Conocer los procesos y recursos para la prevención de problemas de aprendizaje y convivencia, los procesos de evaluación y de orientación académica y profesional.

Se persigue como Objetivo General de este análisis, promover, a través de la intervención de la figura profesional del Profesor Técnico de Servicios a la comunidad, la reducción a **del absentismo escolar, del AET y del fracaso escolar en todo el currículum educativo español: primaria, secundaria y universitaria**, ejes centrales de los INFORMES SOCIALES DE LA UE, fundamentos de este Informe BIANUAL, en aras de reducir o eliminar la Situación Crítica de la Desigualdad en Sistema Educativo Español.

Objetivos específicos.

- Definir claramente qué se entiende por absentismo escolar, qué relación mantiene con otros fenómenos de inasistencia al centro educativo, qué causas pueden estar contribuyendo a su aparición y qué marco legislativo regula su intervención.
- Identificar las funciones y tareas propias del Profesorado Técnico de Servicios a la Comunidad en materia de absentismo escolar en los centros educativos, principalmente en los de secundaria.
- Elaborar un eje de intervención en materia de prevención y control del absentismo escolar que facilite la identificación temprana de las conductas absentistas y determine las actuaciones a llevar a cabo por las autoridades educativas en los distintos ámbitos del territorio español.

7.3.3 Clarificación conceptual del fenómeno.

De acuerdo con la, **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE**, y la UE, se pueden acotar las definiciones de sus últimos Informes relacionados con los aspectos educativos en los países miembros de ambas instituciones de febrero y septiembre de 2018 y 2019 respectivamente, las causas del fenómeno del absentismo escolar. Por ello, una primera aproximación al fenómeno requiere de una clarificación conceptual.

De modo general, se puede entender el absentismo escolar como la falta de asistencia continuada, o ausencias repetidas e injustificadas, de un/a alumno/a en edad de escolarización obligatoria al centro educativo en el que se encuentra matriculado/a .Es decir, los casos de absentismo, implican rupturas y discontinuidades de días, semanas o meses, en la asistencia al centro por parte del alumnado que ha sido y continúa matriculado en él y distinguiéndose de otros fenómenos por suponer **“una situación de escolarización con asistencia irregular”** .

El absentismo, es La ausencia, justificada o no, de un alumno durante una o más horas lectivas. Implica una pérdida de estas 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:

- **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.

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 crítica desigualdad en el sistema educativo español, se deben tener en cuenta los siguientes 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 educativas, reafirmando 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.

7.3.4 Tipos de absentismo escolar.

- **Absentismo moderado:** faltas de asistencia no adecuadamente justificadas inferior al 20% del horario lectivo mensual. –
- **Absentismo medio:** faltas de asistencia no adecuadamente justificadas que se sitúan entre el 20% y el 50% del tiempo lectivo mensual. –
- **Absentismo Severo:** faltas de asistencias no adecuadamente justificadas que superan el 50% del horario lectivo mensual.

El individuo absentista es el que manifiesta una reacción defensiva ante un medio que no le gusta o rechaza, y este medio rechazado es, en primera instancia, el medio escolar y el entorno educativo. Asimismo, el absentismo escolar debe ser conceptualizado como una respuesta de rechazo por parte del alumnado hacia el sistema escolar, que adopta varias manifestaciones y grados, desde las faltas de puntualidad, hasta el abandono definitivo que, en la mayoría de las ocasiones, los alumnos no deciden de golpe no ir a clase. Con frecuencia siguen una escala creciente de ausencia, es decir, la conducta absentista se va gestando en el tiempo como un peldaño en el proceso hacia el abandono escolar definitivo.

En este sentido, el absentismo escolar, constituiría una problemática situada, entre las ausencias escolares y las rupturas definitivas de estos jóvenes con los frágiles vínculos que mantenían con el sistema educativo. Cabe diferenciar aquí entre tres fenómenos – **absentismo, abandono y fracaso escolar** – estrechamente vinculados entre sí, que indican una desadaptación importante al entorno educativo, que puede desembocar en procesos de inadaptación o exclusión social de diferente magnitud.

Si la formación y el aprendizaje constituyen elementos básicos de transformación y superación de la exclusión social, las situaciones de absentismo y abandono no contribuirán a ello, pues los alumnos que no asisten regularmente al centro escolar sufrirán una merma en su proceso formativo, y los que abandonan, dejarán el sistema educativo sin unos conocimientos ni una titulación mínima. Quedan condenados de ese modo a formar parte de ese gran sector con riesgo de exclusión y marginación social y económica. Por lo tanto, se puede considerar que las conductas absentistas son un problema con una clara vertiente educativa, ligada al fracaso escolar y al abandono prematuro del sistema educativo, pero también social, vinculada a la merma de posibilidades de promoción personal, social y laboral de la juventud.

7.3.5 Factores de riesgo asociados al absentismo.

El absentismo escolar es un proceso dinámico y multiforme en el que influyen múltiples factores que interactúan entre sí, tales como:

- El individuo alumno absentista, su familia, el contexto en el cual vive y se desarrolla su vida extraescolar.
- El profesorado y el centro educativo.

Desde esta perspectiva, las conductas absentistas son entendidas como un fenómeno complejo cuyo abordaje implica una intervención educativa y sociocomunitaria coordinada,

puesto que, como ya se ha comentado anteriormente, las actuaciones contra el absentismo suponen dar una respuesta simultánea a un problema educativo y social. Sin embargo, los enfoques teóricos se han centrado casi exclusivamente en las características del alumno/a tales como las personales, académicas, familiares, socio-culturales, pasando por alto que los centros escolares también pueden ser un factor de riesgo a considerar al contribuir en algunos casos, a la patologización del fenómeno.

Es frecuente entender el absentismo como fenómeno asociado a un tipo de causas de orden personal, social o cultural, ajenas en cierto modo al proceso educativo. Por ello, los Planes de Prevención y Control del Absentismo existentes en la mayoría de las CCAA, consideran que las conductas absentistas se manifiestan con frecuencia: “Asociadas a una problemática social importante, a situaciones de desventaja social, a fuerte desestructuración familiar o a otros problemas del contexto”.

Asimismo, interpretan el absentismo como un fenómeno complejo, de carácter multicausal y multifactorial, “ya que suelen concurrir circunstancias sociales, familiares, económicas y culturales” afirmando, que se encuentra estrechamente vinculado a la compensatoria educativa, “por la concordancia observada entre la inasistencia a clase y las situaciones desfavorecidas”. En este sentido, cabe destacar que el alumnado absentista es considerado merecedor de recibir ayudas de atención a la diversidad, puesto requiere de una atención educativa diferente a la ordinaria, al tratarse de un alumnado que, con independencia de las razones que lo originen, afronta el proceso educativo en una situación de desventaja socioeducativa.

Resulta necesario aclarar que el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se clasifica en diferentes grupos. En este caso, las medidas de atención a la diversidad se refieren concretamente al señalado **grupo 2**, denominado **ALUMNADO CON NECESIDADES DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA, ANCE**, el cual engloba y distingue entre:

- Alumnado con integración tardía en el sistema educativo español.
- Alumnado con especiales condiciones geográficas, sociales y culturales.
- Alumnado con especiales condiciones personales.

En efecto, hay que aceptar el hecho de que en un gran número de ocasiones la conducta absentista es una manifestación, en el plano educativo, de la existencia de un problema de tipo social o familiar que condiciona la asistencia del alumnado a clase. En otras palabras, es un indicador de riesgo y/o exclusión social, y por lo tanto, afecta en mayor medida a sectores de la población que sufre situaciones de marginación o grave situación socioeconómica, destacándose en este aspecto y en mayor medida los inmigrantes procedentes de terceros países no comunitarios.

No obstante, pesar de esta correlación positiva entre el fenómeno del absentismo y las situaciones desfavorecidas antes descritas, no puede concluirse que este sea el único factor explicativo del problema, y por lo tanto, no puede obviarse que existen otros factores estrictamente educativos que probablemente estén incidiendo en su aparición. Se abre aquí una

alternativa causal del problema en la que el alumno y su entorno no son contemplados como fuente primaria del absentismo, sino que éste es producto de una determinada interacción entre el alumno y un entorno institucional, en este caso el entorno escolar; esta interacción se concreta en una relación de aula, de centro y con un profesorado específico, lo que implica la necesidad de explorar cómo las propias escuelas se involucran en prácticas o crean condiciones que empujan a algunos/as alumnos/as a abandonar o permanecer en ellas.

Desde esta perspectiva se indaga en aquellas condiciones organizativas del centro escolar, que pueden representar un entorno educativo poco estimulante para los alumnos más vulnerables, dadas sus características personales, familiares, etc., en pos de reconstruir ambientes educativos efectivos y ricos para todo el alumnado. De ello depende de la capacidad que pueda desarrollar el centro escolar y sus miembros para dar respuesta a las necesidades diversas del alumnado que recibe.

7.3.6 Marco Normativo.

El marco legal que ampara e impulsa las diferentes actuaciones y programas en materia de absentismo escolar, está estrechamente vinculado con el derecho a la educación. En este sentido, existen abundantes referencias, a nivel internacional, nacional, autonómico y local, que instan a las administraciones a disponer los medios necesarios para dar cumplimiento del derecho de los niños y las niñas a recibir una enseñanza obligatoria y gratuita.

A nivel internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948, reconoce que toda persona tiene derecho a la educación, y que la educación básica ha de ser gratuita y obligatoria (Art. 26.1). Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño 1990, establece que “los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación”, indicando como procedimiento para conseguirlo, la implantación de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos y la adopción de medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir la tasa de abandono escolar (Art. 28.1).

En este sentido, **La Estrategia Europa, ET 2020**, para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, se propone, en materia de educación, el objetivo de reducir las tasas de **AET**, por debajo del 10%. Asimismo, el Marco Estratégico “**Educación y Formación 2020**”, **con respecto a la atención educativa, recoge (art. 38.2)**: “la garantía de la escolarización obligatoria y el control del absentismo escolar” y “el desarrollo de programas formativos de garantía social dirigidos a menores en situación de exclusión social, se presenta como un conjunto de medidas favorecedoras del derecho irrenunciable de la asistencia a clase del alumnado, vertebradas en torno a los siguientes ejes fundamentales de actuación”:

- Organización de programas nacionales, autonómicos y provinciales de absentismo escolar.
- Intervención de las Direcciones Provinciales de Educación.
- Medios de coordinación, mediante la creación de la Comisión de Absentismo Escolar.

- Actuación de los centros educativos, aplicando medidas específicas contra el absentismo escolar.
- Medidas de formación e innovación, que asienten las bases para la intervención en materia de absentismo escolar.

A nivel nacional, la Constitución Española de 1978, dispone en el artículo 27 que “todos tienen derecho a la educación” y que “la enseñanza básica es obligatoria y gratuita”, encomendando a los poderes públicos que promuevan las condiciones y remuevan los obstáculos para que dicha asistencia sea efectiva en las mejores condiciones posibles.

Por otra parte, las conductas que no respeten el derecho a recibir educación la población obligatoriamente escolarizada, están sancionadas por las leyes que rigen la protección del menor. Entre estas destaca la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en cuyo artículo 3 explicita: “Los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte [...]”.

Con respecto a la legislación educativa, la **Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, LOE**, reconoce que una adecuada respuesta educativa se concibe a partir del concepto de inclusión, siendo la atención a la diversidad un principio fundamental que debe regir toda la enseñanza con el objetivo de proporcionar al alumnado una educación adecuada a sus características y necesidades. El artículo 71 establece que “las Administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional” y asegurarán “los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria [...] puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado”.

Del mismo modo, la **Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa –LOMCE-**, establece que la equidad será uno de los principios rectores del sistema educativo español, a objeto de garantizar “la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad” (Art. 1.b).

¹¹ es un nuevo marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación, basado en los logros de su antecesor, el programa de trabajo **Estrategia-ET-2010**. El objetivo primordial del marco es seguir apoyando el desarrollo de los sistemas de educación y formación en los Estados miembros. Estos sistemas deben proporcionar a todos los ciudadanos los medios para que exploten su potencial, garantizar la prosperidad económica sostenible y la empleabilidad. El marco debe abarcar la totalidad de los sistemas de educación

Ninguna de estas dos leyes hace referencia explícita al absentismo, la LOE -2006- se refiere a que las Administraciones educativas garantizarán la escolarización de todo el alumnado y la LOMCE -2013-, refleja la preocupación por el fracaso escolar en la etapa obligatoria, así como por el **AET** y aboga por arbitrar medidas que los aminoren en pos de la consecución de los objetivos planteados por **La Estrategia ET- 020**²¹.

7.3.7 Conclusión.

El concepto de absentismo escolar puede ser definido, de forma general, como la no asistencia regular e injustificada del alumnado en edad de escolarización obligatoria, al centro escolar en el que se encuentra matriculado. El problema radica en que la consolidación de esta conducta puede derivar en otros fenómenos de ruptura definitiva con el sistema educativo tales como el **AET** o el fracaso escolar.

Esta desvinculación prematura tiene repercusiones en la formación del individuo y en su incorporación en el mercado laboral, que se acrecientan en el seno de una sociedad cada vez más “preparada” y que pueden dar lugar a situaciones de exclusión, marginalidad, acceso a puestos de trabajo precario, paro, etc.

El fenómeno del absentismo escolar se interpreta como un problema escolar, pero también social. Quizá por ello, a pesar de que el fenómeno del absentismo escolar no es un problema nuevo, ha sido en los últimos años cuando ha empezado a adquirir un papel prioritario en las agendas educativas de las Comunidades Autónomas, cuyas competencias les ha llevado a crear Planes de Prevención y Control del Absentismo Escolar, elaborado específicamente para dar respuesta a esta problemática. En este marco queda definida administrativamente la conducta absentista como la acumulación de faltas de asistencia no justificadas igual o superior al 20% del horario lectivo mensual, lo que facilita un criterio de identificación común. Sin embargo, a día de hoy, la opacidad estadística continúa dificultando la comprensión del problema, su evolución y cuantificación.

Asimismo, la normativa que regula el quehacer en materia de absentismo escolar enfatiza la necesidad de adoptar un enfoque colaborativo que implique la actuación coordinada del centro educativo y otras entidades e instituciones del entorno, así como la participación de las familias.

Aun cuando la institución escolar desempeña un papel fundamental en la detección, seguimiento y control del absentismo, se considera que este problema se encuentra ligado a causas que van más allá del ámbito educativo, y por lo tanto, las soluciones serán insuficientes si se articulan desde un solo pilar. En este sentido, las conductas absentistas se asocian

frecuentemente a situaciones de desventaja y problemáticas de índole personal, familiar, social, cultural y/o económica como ya se señaló.

Desde esta perspectiva el foco del problema está entrelazado entre el estudiante y su entorno, y en consecuencia, se deben diseñar intervenciones específicas dirigidas al alumnado que previamente ha sido identificado como absentista o en riesgo de serlo. Además, estos estudiantes suelen cargar con una doble etiqueta, puesto que el absentismo escolar se vincula a su vez con alumnos/as que presentan necesidades específicas de apoyo educativo, y afecta en mayor medida a la población inmigrante de terceros países no comunitarios.

En el contexto de los centros educativos, el Departamento de Orientación, y más específicamente el Profesorado de Servicios a la Comunidad, desempeñan un papel fundamental en la prevención y control del absentismo escolar. Sin embargo el absentismo escolar es un fenómeno complejo y multifactorial, en el que además del estudiante y sus circunstancias, intervienen otros factores estrechamente relacionados con el funcionamiento y organización del centro educativo, apenas contemplados en las políticas que rigen la intervención en este campo.

De esta manera, las conductas absentistas, además de una como una ausencia reiterada y no justificada del alumnado al centro educativo, pueden ser interpretadas como una reacción del mismo hacia un medio que no le gusta o rechaza. En esta línea, el foco de atención se desplaza hacia lo que acontece en el contexto escolar y las soluciones se sitúan en la mejora de los ambientes de aprendizaje, a través de actuaciones orientadas al conjunto de la comunidad educativa.

El eje de intervención planteado habría de complementarse con medidas enfocadas a mejorar el propio ambiente escolar, a objeto de procurar al alumnado experiencias de aprendizaje enriquecedoras que contribuyan a prevenir su desapego progresivo del centro, no sólo físico, sino también con actitudes negativas y emocionales. En otras palabras, además de promover actuaciones dirigidas a asegurar la asistencia al centro educativo del alumnado absentista o que presenta faltas reiteradas a través del control y seguimiento de estas situaciones, se hace necesario construir entornos educativos atrayentes, en los cuales no sólo estos, sino todos los estudiantes deseen estar y participar.

7.4 Urgencia de crear medidas preventivas para contener el AET. Necesidad de crear un sistema en materia educativa, que establezca la igualdad de oportunidades para todos en España, sin exclusiones.

En la actualidad, una de las mayores preocupaciones en la sociedad española es la alta tasa de **AET** existente en el país. La Agencia Europea para las Necesidades Educativas especiales y la Inclusión Educativa, de la Comisión de UE, definen en su informe Abandono escolar temprano y alumnado con discapacidad y/o necesidades educativas especiales el **Abandono Escolar Temprano** en un sentido amplio como un «fenómeno donde los jóvenes abandonan la educación formal antes de completar la educación secundaria superior». A partir de los datos

analizados de la Encuesta de Población Activa, el **Instituto Nacional de Estadística, INE**, precisa que el **AET** de la educación-formación «es el porcentaje de personas de 18 a 24 años que no ha completado la educación secundaria de segunda etapa y no sigue ningún tipo de estudio-formación».

Los datos arrojados por los diferentes estudios e informes en los últimos años, tanto a nivel nacional como de la Unión Europea, revelan unas cifras alarmantes en relación a la tasa de **AET**. Tanto es así, que uno de los objetivos de la Unión Europea para el próximo año 2020 es el de lograr disminuir esta cifra.

Después de analizar los datos del estudio anteriormente citado, para la UE «reducir el **AET** se ha establecido como medida prioritaria» y reducir a menos del 10% la tasa de **AET** en todos los Estados miembros de la UE para 2020 en uno de los objetivos prioritarios de **La Estrategia, ET- 2020**, ya analizada.

En España, el **AET**, es un problema significativo ya que según el informe El Abandono educativo temprano: análisis del caso español, realizado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas «las tasas **AET** han sufrido una considerable disminución en estos los últimos años, sin embargo se situando entre las más altas de la Unión Europea». Así, España es el segundo país con la cifra de **AET** más alta, solo después de Malta. La inquietud aumenta en la Región de Murcia, ya que según los datos de la Encuesta de Población Activa, EPA, de 2018, se sitúa como la tercera Comunidad en tasa de **AET**, con un 24,1%, superada únicamente por la Ciudad Autónoma de Melilla y las Islas Baleares.

Ante esta situación, una de las medidas más urgentes planteadas por los diferentes Gobiernos Regionales autonómicos, es la de rebajar la tasa **AET** en todas las Comunidades Autónomas. Para ello, se han puesto en marcha diferentes programas para la prevención del abandono escolar. En la Región de Murcia, la Consejería de Educación abrió el pasado mes de junio de 2019, una convocatoria de ayuda a todos los ayuntamientos de la Región, con la que se destinarán 268.000 euros para realizar acciones de prevención, seguimiento y control, dirigidas a reducir el **AET**. Estas acciones están financiadas por el Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020.

7.4.1 Causas del Abandono Escolar Temprano, AET.

Según un reciente estudio realizado desde el Observatorio de la Exclusión Social de las distintas Comunidades Autónomas, existen diferentes causas para el **AET**, englobadas en el contexto de cuatro dimensiones:

- **Dimensión personal:** capacidades y aspiraciones. En este apartado, se dimensionan los aspectos relacionados con: el sexo, el autoconcepto y la autoestima, la salud y la existencia de discapacidades físicas y mentales, la motivación hacia el aprendizaje, las actitudes hacia la escuela, la autorresponsabilidad en los aprendizajes, los hábitos de estudio, los ritmos de aprendizaje y el rendimiento académico.

Los alumnos que han formado parte de este estudio destacan, de entre estas, la falta de motivación por el estudio y las aspiraciones que tienen, es decir, la falta de expectativas de futuro. Asimismo existen causas que tienen que ver con la salud, o con algún tipo de discapacidad o alteración psicológica.

➤ Dimensión relacional: familia, grupo de iguales y entorno social. Existen muchos aspectos relacionados con la familia influyentes en el **AET**:

- origen social, estatus y ocupación de la familia.
- estructura, composición y clima familiar; desestructuración y problemáticas familiares.
- Desmembración de la familia de origen, factor muy influyente en los inmigrantes de terceros países no comunitarios.
- Expectativas y cultura familiar respecto a la valoración de la escuela, el estudio y el desarrollo de hábitos de comportamiento y actitudes en relación al trabajo escolar.
- Influencia negativa de amigos, grupos de ocio y pandillas.

➤ Dimensión estructural: características socioculturales y económicas. La pobreza, la peligrosidad, el vandalismo, la ruralidad, el alcoholismo, el bajo nivel cultural y la dependencia de los sistemas de protección social que dificultan mucho el éxito escolar.

- El hecho de pertenecer a una minoría étnica o ser inmigrante de terceros países no comunitarios.
- Una deficiente escolarización, un bajo nivel formativo, dificultades con el castellano o a una incorporación tardía al curso escolar.

➤ Dimensión institucional: política socio-educativa, centros escolares y profesorado. Esta dimensión está referida a las dificultades y rigidez del Sistema Educativo Español, con la existencia de un currículo común obligatorio, impuesto, muy teórico y poco flexible que impide diversificar y deja sin alternativas a los que no pueden hacer frente al mismo. Por otra parte, cabe señalar el hecho de la poca motivación de los alumnos por los estudios, aun futuro con pocas o la falta de expectativas laborales; la carencia de programas específicos cuando el alumno lo requiere.

7.4.2 Prevención del AET.

Dña. M^a Isabel Miñaca y Dña. Mirian Hervás, analizan en su estudio *Intervenciones Dirigidas a la Prevención del Fracaso Escolar*, indican la necesidad de la revisión las acciones que se deben llevar a cabo para evitar en lo posible el AET. Las autoras concluyen que estas acciones tienen que estar dirigidas a:

- Proporcionar desde las Administraciones recursos humanos y materiales para dar apoyo a estos jóvenes durante el horario extraescolar.
- Informar y concienciar a la sociedad a través de campañas divulgativas centradas en esta problemática.
- Elaborar informes para tener un mejor conocimiento de las causas que están detrás de todo ello y de su incidencia entre las mujeres y hombres.
- Aumentar las expectativas y estrategias individuales y familiares en relación con la educación.
- Promover investigaciones que se centren en territorios y colectivos específicos, con tendencia a exclusión social, sobrevenida o por producirse.
- Reforzar la orientación académica y profesional de los centros educativos.
- Desarrollar itinerarios de formación personalizados y adaptados a cada estudiante.
- Potenciar la autonomía organizativa y de gestión de los centros escolares, para que puedan atender de manera específica al alumnado con estas características y que cuenten con el respaldo de la Administración Educativa, autonómica y estatal.
- Fomentar la participación de los padres en los centros educativos e incrementar la coordinación escuela-familia.
- Avivar la comunicación entre las Comunidades Educativas, para conocer los resultados de otros centros, localidades y provincias, prácticas docentes, sistemas, mecanismos, prácticas reales de evaluación y promoción.
- Incrementar las plazas públicas en estas enseñanzas de segunda oportunidad y proponer formatos diferentes que las hagan atractivas a los colectivos a las que van destinadas: en horario vespertino, compatibles con el trabajo, remuneradas, en ciclos de Formación Profesional, vinculados a sectores de alta inserción. Ello debiera hacerse desde centros integrados, en los que se ofrezcan tanto Formación Profesional reglada como ocupacional.

7.4.3 Conclusión.

Un año más, España es el país de la UE con mayor tasa de AET en relación con el porcentaje de alumnos que han dejado de estudiar tras la ESO y por tanto solo han cursado los estudios obligatorios. La UE estableció como objetivo bajar el AET, en todos los países por debajo del 10%. Lo han conseguido 21 de los 28 Estados miembros, pero España está lejos de lograrlo y, pese a los esfuerzos realizados, sigue teniendo el peor registro: el 17,9% de los jóvenes de 18 a 24 años solo tiene, como mucho, estudios de secundaria. En cinco años se han aprobado tres planes de lucha contra el AET, pero los resultados son muy decepcionantes. Otros países han mejorado mucho más que España. Particularmente es muy significativa la comparación con Portugal, que partía de una situación mucho peor y desde el año 2000, ha reducido su tasa de Abandono Educativo Temprano-AET-, del 44% al 11,8%, en 2019.

Esta es una de las grandes carencias del modelo educativo español. Sus causas hay que buscarlas en el funcionamiento del sistema escolar, pero también en las condiciones sociales y socioeconómicas del alumnado, pues la mayor parte del abandono afecta a escolares de familias

con pocos recursos e inmigrantes de terceros países no comunitarios. Es preciso, pues, actuar sobre los condicionantes sociales, que lastran los resultados académicos y trabajar aspectos individuales como la motivación, la autoestima o la capacidad de esfuerzo, cuya ausencia hace que muchos escolares fracasen en los estudios.

Para ello es preciso, por un lado, reforzar los equipos docentes con el fin de garantizar una atención personalizada a los alumnos rezagados o que tienen necesidades educativas especiales. Y, por otro, habilitar programas de refuerzo en el entorno comunitario en colaboración con los Ayuntamientos. Se trata de facilitar recursos y apoyos extraescolares, para compensar las carencias que los niños que abandonan tienen en su entorno familiar. Los municipios son los que están en mejores condiciones de determinar las zonas de riesgo de fracaso y los colectivos que precisan soporte especial. Entre ellos está sin duda el de los alumnos de origen inmigrante de terceros países no comunitarios. Una investigación del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona de 2019 ha demostrado que estos escolares presentan casi el doble de fracaso escolar que los hijos de familias autóctonas. La relación entre el modelo productivo y el formativo tampoco ayuda. España posee uno de los índices más altos de universitarios de la UE, pero la Formación Profesional, que en otros países es la principal estructura de cualificación para empleos técnicos intermedios, no ha conseguido los niveles de calidad, prestigio y penetración social que tiene en países del entorno español. Sin embargo, este aspecto ha mejorado, España casi duplica los alumnos de Formación Profesional en los últimos diez años, aun así sigue estando por debajo de la media de la OCDE.

El curso escolar 2019-2020, tendrá más de 23.000 nuevos estudiantes en Formación Profesional. El 12% se decanta por esa rama, frente al 26% en los países de la OCDE.

Después de languidecer durante décadas en el dique seco de la educación, la Formación Profesional despegó por fin en España. La consolidación y extensión de la Formación Profesional es uno de los requisitos para poner fin a la divergencia crónica, existente en España, entre el sistema educativo y el mercado de trabajo y afrontar mejor los cambios disruptivos que se avecinan en el sistema productivo por la revolución tecnológica. El resultado de esa divergencia es que el 37,6% de los titulados universitarios trabajan en empleos que están por debajo de su cualificación, mientras faltan técnicos medios bien formados en muchos sectores productivos.

Este curso 2019-2020, se han matriculado 862.000 alumnos en los diferentes ciclos de Formación Profesional, lo que representa un 77% más que hace 10 años. A pesar de la evidente mejora, representan solo el 12% de los estudiantes, lo que significa que aún España está lejos de la media de los países de la OCDE, que es del 26%. Pero se basa en la buena dirección: se estima que en 2030, el 65% de los empleos exigirán una formación técnica de tipo medio. El reto es ahora dotar a estos estudios de la calidad y flexibilidad necesarias, con nuevas titulaciones y la creación de unas 300.000 nuevas plazas en los próximos años.

La FP está ganando por fin el prestigio del que carecía. Las cifras lo corroboran: la tasa de desempleo entre sus titulados es del 7,5%, y el 70% de los estudiantes encuentran trabajo en la empresa en la que han realizado las prácticas, un porcentaje que en el caso de la formación

dual llega al 92%, según datos del País Vasco, la comunidad donde más se ha desarrollado esta modalidad en la que la mitad de los estudios se realiza en una empresa. Este es otro de los frentes a mejorar: que las empresas vean en la FP una oportunidad de mejorar su capital humano. Y también sería deseable una mayor permeabilidad entre la FP y el sistema universitario, de modo que, una vez completados los estudios de FP de grado superior, se pudiera acceder a una titulación universitaria con dos años de estudios en un campus.

La tendencia al alza en las matrículas en Formación Profesional, se consolida en España y estrecha la distancia entre el sistema educativo y la realidad del mercado laboral. Este curso 2019-2020 las aulas de FP tendrán 23.000 alumnos más: serán 861.906, según el informe Datos y Cifras publicado el 16 de septiembre de 2019 por el Ministerio de Educación, cultura y Deportes. En la última década, el porcentaje de estudiantes que se han decantado por esta rama educativa, ha crecido un 77%, en comparación con el 2008 solo eran 486.000 alumnos, aun así España sigue por debajo de la media de los países de la OCDE y tiene una de las peores tasas de escolarización en FP de grado medio: el 12% frente al 26% de media de los países que integran la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.-OCDE-** .

En los últimos años, el empleo dirigido a titulados en FP prácticamente ha alcanzado al de los graduados universitarios en España: un 40,3% de las ofertas de trabajo se dirigieron a candidatos con esa formación en 2018, ocho puntos más que en 2017 y solo 0,2 puntos menos que las que se ofertaron a titulados universitarios. Según una proyección sobre el futuro del empleo elaborada por la agencia. **El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, CEDEFOP** de la Unión Europea, en 2030, los nuevos puestos de trabajo que se crearán en España requerirán un 65% de profesionales con cualificaciones medias.-Formación Profesional.- y un 35% con altas, FP de grado superior y graduados universitario.

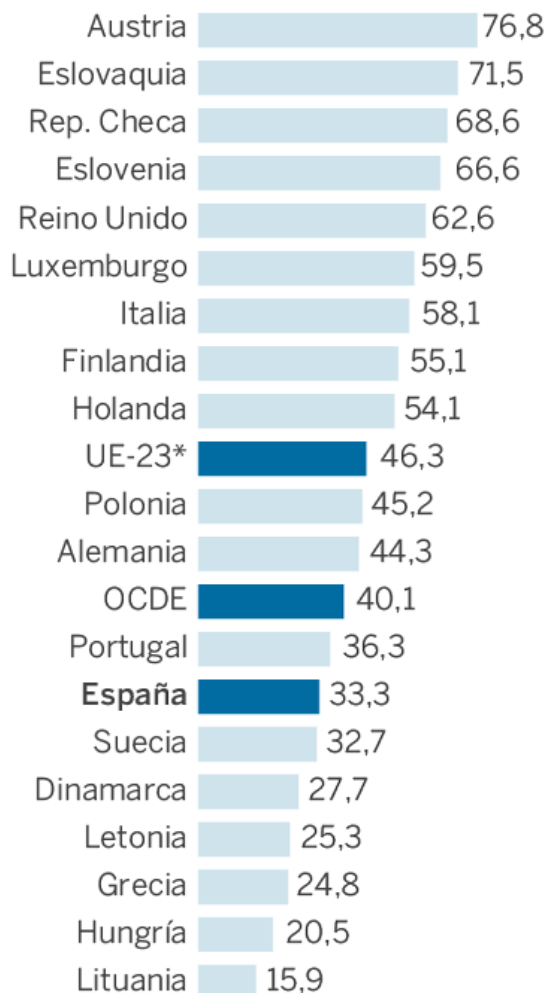
¿Están los jóvenes mejor informados a la hora de tomar la decisión de qué estudiar? Florentino Felgueroso, investigador de la Fundación Fedea, cree que **“la crisis nos ha europeizado, y que ahora nos parecemos más a otras economías como la alemana o la británica. El modelo que hemos potenciado es el de ir a la universidad o abandonar los estudios, pero eso está cambiando. Ahora hay más gente que no se descuelga de los estudios, pero no con la intención de ingresar en la Universidad, sino de hacer una FP y trabajar de forma más inmediata”**.

Durante la crisis bajó la tasa de abandono escolar, en 2006 era del 30,3% entre los jóvenes de 18 a 24 años, en 2018 se redujo al 17,9% y, a la par, las matrículas en FP fueron en crescendo.

El futuro crecimiento entre las ocupaciones medias se explica, según Felgueroso, porque muchos de los trabajos que hasta ahora realizaban personas con baja cualificación, exigen ahora más competencias: idiomas, expresión oral o conocimientos digitales. Hay trabajos de atención al público que los robots difícilmente van a poder sustituir.

TITULADOS EN FORMACIÓN PROFESIONAL POR PAÍSES

En % sobre el total de la educación secundaria, en 2017



*Media de los 23 países de la UE que pertenecen a la OCDE

GRÁFICO 15. Fuente Ministerio de Educación y Formación Profesional.

El curso 2016-2017, el número de alumnos de FP básica, media y superior ya superó al de bachillerato con 793.000 alumnos, frente a 697.000 de bachillerato; en este curso 2018-2019, el fenómeno se repite: 861.906 frente a 672.524; los alumnos de bachillerato han crecido en 5.098 y en la Universidad más de 1,2 millones de matrículas.

Uno de los dramas del acceso al mercado laboral de los jóvenes es la cantidad de titulados universitarios que se ven obligados a realizar trabajos por debajo de su cualificación, un 37,6% en 2018. “Eso tiene que cambiar y el primer paso parece que se está dando, las familias concebían la FP como una carrera de segunda y está ganando prestigio”, apunta D. Antón Costas, catedrático de Política Económica de la Universidad de Barcelona.

Costas cree que es un dato alentador, pero ¿qué tiene de malo que la universidad siga siendo la primera opción para la mayoría de las familias? “La hemos visto como la panacea y no es verdad, ni en términos laborales ni culturales. Tener una licenciatura ya no garantiza una vida mejor”, añade. Aun cuando los titulados superiores ganan de media un 57% más que los que solo cuentan con un título de secundaria, en 2018 el desempleo entre jóvenes por debajo de 25 años fue del 30%, y solo del 7,35% en el caso de los graduados en FP. El catedrático defiende que España se encamine hacia el modelo de países con economías “más prósperas”, como Alemania, “Son más equilibrados y presentan un mayor peso de las profesiones medias”.

➤ **Déficit en el número de plazas de formación profesional en los planes de estudios, de las CCAA.**

Frente a algunos de los países de la OCDE donde la FP está más extendida, como Alemania, donde el 17% de los alumnos de entre 15 y 19 años están matriculados en esos estudios; Holanda, 29%; Suiza, 40%, España está en el 12%. En los países señalados, hay una media de 60 plazas por cada 100 estudiante, mientras que en España hay 33. “Tenemos identificado el problema de la falta de plazas y nuestro objetivo es crear unas 250.000 en los próximos cinco años”, explica Dña. Clara Sanz, Directora General de Formación Profesional. En este curso ya se ha ampliado la oferta en unas 30.000 plazas en las diferentes autonomías. Por poner un ejemplo, en el curso 2018-2019, más de 30.000 alumnos se quedaron en lista de espera en la Comunidad de Madrid, según datos del sindicato CC OO. Otro de los grandes desafíos es desplegar la Formación Profesional-Dual, que en España solo la cursan el 0,4% de los estudiantes frente al 17% de la OCDE.

Aunque el Gobierno en funciones de D. Pedro Sánchez ha anunciado la creación de 80 nuevas titulaciones de FP en los próximos cinco años, la falta de empuje por parte de las Administraciones autonómicas, supone un lastre. En su informe *Panorama de la Educación 2017* de la OCDE, señala que los países con programas de FP bien asentados son más efectivos contra el desempleo juvenil, la organización insta a las autoridades españolas a actuar con celeridad para fomentar esa tendencia.

En el último año, el Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes, ha trabajado con las empresas para actualizar los programas de los grados de FP, para “asegurar” que los alumnos sean competitivos. De los 172 programas, han modificado el contenido de 25. “Hace años que las compañías se venían quejando de que los alumnos de FP no tenían la formación necesaria; hemos empezado por los más urgentes, los relacionados con programación y telecomunicaciones”, explica Dña. Clara Sanz, Directora General de Formación Profesional, que defiende que la FP “ya no es una opción para los malos estudiantes”.

➤ **La fórmula ‘2+2’ para obtener el doble título en FP y universidad**

“Concentrar el acceso a la Universidad únicamente a través del bachillerato es un error; dado que se frustran a muchos jóvenes que no encajan en ese esquema”, considera D. Antón Costas, catedrático de la Universidad de Barcelona. Con el objetivo de no limitar las opciones de los graduados en Formación Profesional que desean ampliar sus estudios, la asociación de Exrectores de Cataluña, **Colectivo Laude**, está trabajando en un documento en el que se explora

un nuevo modelo bautizado como “**2+2**”, que persigue que los graduados en FP superior puedan obtener una titulación universitaria cursando únicamente dos años en un campus.

Los estudiantes no estarían obligados a ingresar en la Universidad inmediatamente después de acabar la FP, sino que lo podrían hacer pasados los años. D.Josep Ferrer, exrector de la Universidad Politécnica de Cataluña, alertó de la necesidad de vincular la FP a los campus para “acercar la empleabilidad a la Universidad”. En 2018, más de un 70% de los graduados en FP continuaron trabajando en la empresa donde realizaron sus prácticas, según un informe de Adecco e Infoempleo. En el caso de la FP- Dual —en la que se compaginan las clases y las prácticas de forma simultánea— lo hizo el 92% en algunas regiones como el País Vasco. En la actualidad, los graduados en FP superior que quieren acceder a la Universidad no están obligados a presentarse a la EVAU (antigua Selectividad) y lo pueden hacer de forma voluntaria para subir la nota de acceso. Pero deben cursar la carrera desde primero. En algunas universidades, se les convalidan algunos créditos del primer curso, depende de sus normativas internas.

Para los impulsores de la iniciativa, titulaciones como la programación, las comunicaciones o la informática, son los más apropiados, para la puesta en marcha del programa. De forma paralela, algunas universidades han empezado a impartir ciclos de FP superior a través de sus fundaciones, como es el caso de la Universidad Autónoma de Barcelona. Fuentes del sector apuntan a que mientras el número de universitarios decae, el de FP florece, y los campus no quieren perder su liderazgo en el mercado formativo. Desde el Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes, se muestran abiertos a analizar el “**2+2**”, aun cuando defienden que tiene sentido que cada modalidad formativa tenga su propia identidad y, sus itinerarios de prácticas en empresas.

La historia del **AET** ha seguido las fluctuaciones de una economía demasiado dependiente de la construcción y el turismo, dos sectores que ofrecen empleo poco cualificado y que son muy sensibles a los ciclos económicos. El **AET** subió durante la burbuja inmobiliaria porque muchos jóvenes encontraban fácilmente trabajo, y cayó con la crisis de 2008 por falta de alternativa. Pero la mayoría de los empleos poco cualificados que existen desaparecerán a causa de la automatización. Es preciso garantizar que todos los escolares puedan alcanzar la máxima cualificación posible, si no se quiere tener una sociedad, en la cual una parte estructural de la población carezca de salidas profesionales, de ahí la importancia de seguir impulsando la Formación Profesional en todas sus modalidades y apoyar el Proyecto “**2+2**”.

Las CCAA que han alcanzado las tasas más bajas del **AET** son:

- País Vasco: 6,9%.
- Cantabria: 9,8%.

Abandono temprano de la educación-formación.
España y UE-28 (%)

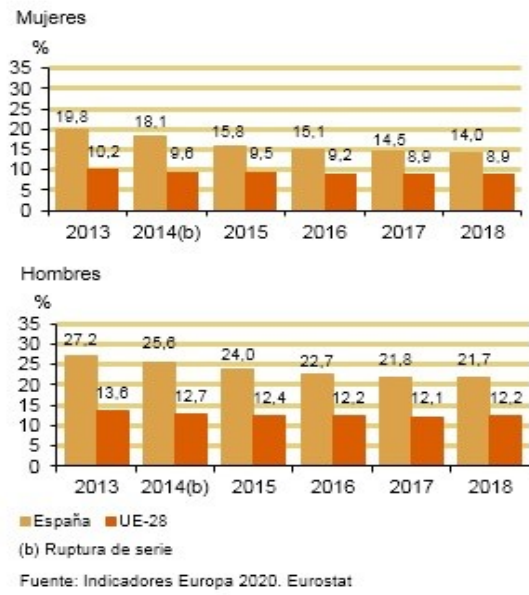
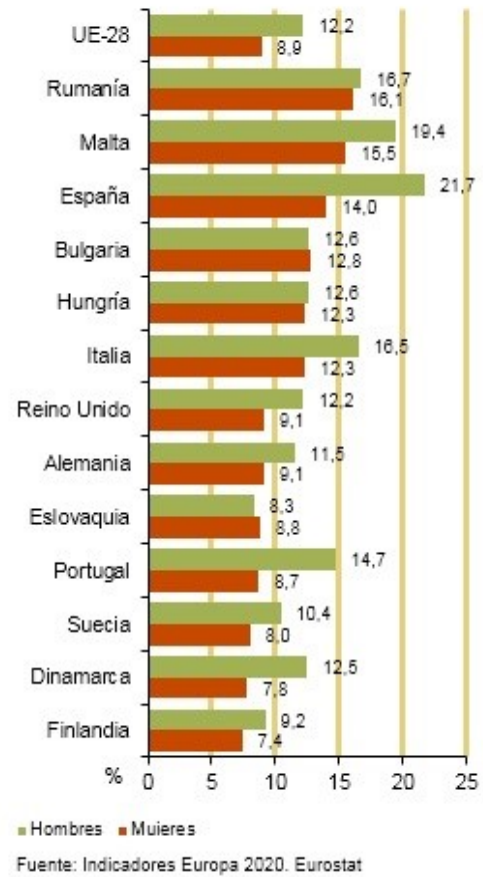


GRÁFICO 16. Fuente: INE. Indicadores Europa 2020. Eurostat

Abandono temprano de la educación-formación
en la UE. 2018



7.5 Incremento de la segregación escolar en el sistema Educativo Español, los llamados “colegios guetos

La concentración de alumnos con bajos recursos en los centros escolares reduce la equidad del sistema educativo español, siendo la Comunidad de Madrid en donde se ha disparado en esta década la segregación escolar; por ejemplo en el Colegio Juan Ramón Jiménez el 95% de los alumnos son de origen inmigrante, de ellos el 50% ha obtenido la nacionalidad española por adopción. Según estos datos este colegio puede considerarse como un **centro escolar gueto** que de acuerdo con la definición de la ONG Save the Children, se da cuando la concentración de alumnos con bajos recursos en un mismo centro supera el 50%.

En los últimos años, la Comisión Europea, el Comité de Derechos Humanos del Niño o la ONU, han urgido a España para que revise y apruebe políticas que frenen la segregación escolar, que afecta el 46,8% de los centros educativos del país; nueve de cada diez de estos centros son públicos. Según el estudio Magnitud de la Segregación Escolar por nivel Socioeconómico, publicado en el 2018, por dos investigadores de la Universidad Autónoma de Madrid, se puede concluir la existencia de la gran disparidad entre las distintas Comunidad Autónoma: Baleares y Galicia presentan una baja segregación escolar, similar a la de Suecia y Finlandia, según las estadísticas de UE, en tanto que la Comunidad de Madrid es altísima, como el nivel de Hungría y Rumanía, los dos países con la mayor segregación escolar de la UE.

En los centros escolares madrileños la segregación escolar ha aumentado en los últimos diez años un 35,8%; ha sido muy difícil determinar con claridad las causas de este incremento, debido a que Comunidad Autónoma no ha presentado un análisis ni estudio sobre tan grave situación. Los más afectados por este fenómeno son españoles de adopción o autóctonos de origen inmigrante. El problema de la segregación escolar tiene sus raíces en el diseño de las políticas educativas de los Gobiernos Autonómicos y de acuerdo a cada una de ellas, así son los resultados, como puede apreciarse en el cuadro estadístico.

7.5.1 Libre elección del centro escolar y su relación indirecta con la segregación escolar.

La Comunidad de Madrid en 2013, aprobó el decreto de libertad de elección del centro escolar, para ello creó **EL SERVICIO APOYO A LA ESCOLARIZACIÓN, SAE**, siendo una medida muy útil para padres y alumnos, indirectamente permite la perpetuación de los centros escolares guetos, al enviar y concentrar a los alumnos con los mismos problemas, en los centros escolares con la sistematización de problema de la segregación. Un ejemplo claro es el Instituto JAIME VERA, ubicado cerca al Estadio Santiago Bernabéu, el cual durante todo el año recibe nuevos estudiantes enviados por SAE, recibiendo a lo largo del año lectivo 2017-2018, cincuenta alumnos de origen extranjero, ello implica para el profesorado, serios problemas el poder avanzar en el programa académico no resulta sencillo, ya que se ha llegado a tener veintisiete

nacionalidades, con diferentes idiomas. Los padres de familia y los alumnos terminan catalogando estos colegios e institutos como no deseables estigmatizándolos.

El estado, en la Nueva Ley de Educación, precisa regular de tal manera el Sistema Educativo Español, a fin de poder cumplir con el mandato de la Comisión de la UE, de reducir la crítica situación de Desigualdad imperante en la educación española, como es la segregación escolar.

Cabe destacar que los profesores menos formados son enviados a los colegios guetos o segregados, y por tanto, con mayor población segregada. En el 36,2% de los colegios no segregados, los docentes que dictan clases en ellos poseen estudios de postgrado, mientras que en los colegios de alta segregación este porcentaje se reduce al 5,8% y participan cuatro veces menos en programas de formación permanente. La movilidad alta del profesorado en los centros segregados imposibilita el desarrollo de proyectos educativos inclusivos, equitativos y estables, que puedan atraer a diferentes perfiles del alumnado. No se ha podido comprobar si los docentes huyen de los centros educativos con altos niveles de segregación escolar, como señala D. Álvaro Ferrer, coautor del estudio **MAGNITUD DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR INCLUSIVA**, de Save the Children, 2015.

Los investigadores y las instituciones antes enunciadas creen que es vital fortalecer las comisiones de escolarización para que aseguren prácticas inclusivas. Desafortunadamente el 88,9% de los centros guetos en España son de titularidad pública.

SEGREGACIÓN ESCOLAR POR NIVEL SOCIOECONÓMICO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2015

Índice de Gorard para Q1

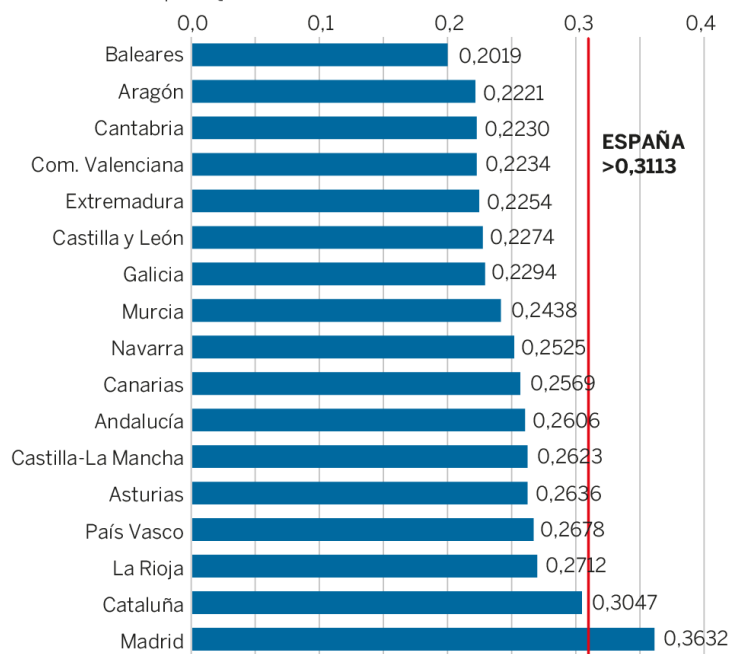


GRÁFICO 17. Fuente: Estudio realizado por Murillo F. y Martínez-Garrido. 2018.

7.5.2 Conclusión.

La segregación escolar socioeconómica es **uno de los principales problemas del sistema educativo español**. La segregación escolar se produce cuando hay una distribución desigual en

centros escolares de los niños y niñas que pertenecen a las familias con menos recursos. Cuando esta situación se agrava, se producen situaciones de alta concentración de alumnado vulnerable en determinados centros denominados por Save the children, **centro escolar gueto**.

En el informe "**Mézclate Conmigo**", de Save the Children, 2018, se analiza la situación de segregación socioeconómica en España y presenta propuestas eficaces para eliminarla y lograr una educación inclusiva.

Un sistema educativo que segrega, o no inclusivo, **limita las posibilidades de desarrollo de la infancia, sobre todo de la más vulnerable**. Aquellos países que tienen mejores sistemas educativos son aquellos que apuestan no solo por la calidad y la excelencia educativa, sino por la equidad.

En España el índice de segregación ha aumentado un 13,4% en los últimos 10 años, llegando al 0,31, lo que sitúa al país en **el sexto puesto del ranking europeo con las puntuaciones más altas**, por encima del promedio de la UE.

Este crecimiento alarmante de la segregación socioeconómica ha provocado **el incremento de las llamadas "escuelas gueto" donde se concentra un número elevado de alumnado que vive en situación socioeconómica desfavorable**.

Segregación escolar por nivel socioeconómico. Comparación comunidades autónomas con países de la Unión Europea en 2015. Índice de Gorard para Q1

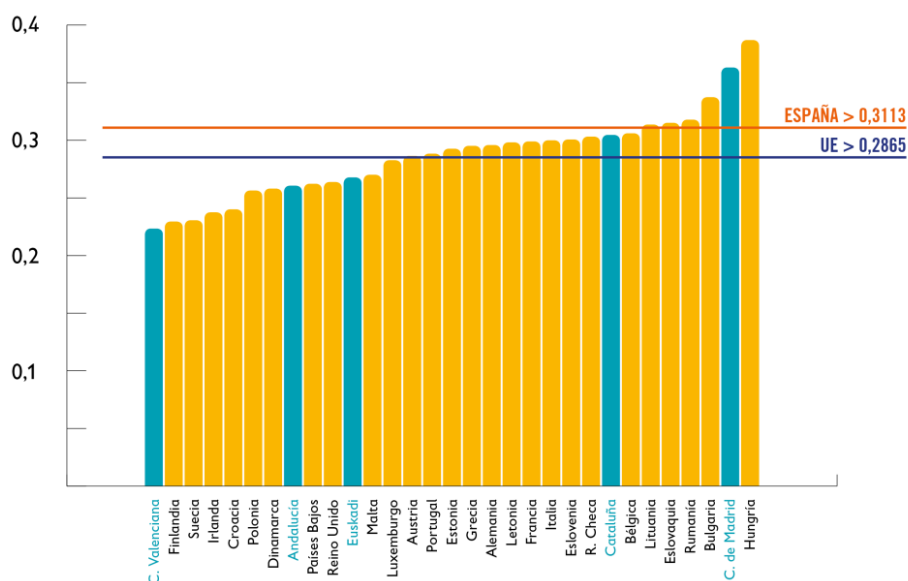


GRÁFICO 18. Fuente: Elaboración de Murillo F. y Martínez Garrido .2018. ²²

²² **ÍNDICE GORAD PARA Q1:** indica el grado muy bajo socioeconómico en el contexto de la segregación escolar, estando España según este índice en un 0,38% muy superior a la media de los países de la UE, y en la misma situación de Rumanía, Bulgaria, Eslovenia y República Checa.

La segregación escolar depende de la combinación de distintos factores como la elección de centro que realizan las familias, la distribución territorial de los hogares y las políticas educativas que se ponen en marcha, en las distintas CCAA.

Es intolerable la situación que vive casi la mitad del alumnado en España con **un acceso a recursos educativos precarios y que no responden a las necesidades especiales que requieren**. El Estado debe garantizar políticas educativas, que aseguren una educación inclusiva, que no deje atrás a los niños y niñas que proceden de entornos socioeconómicos más desfavorables, impidiéndoles romper así con el círculo de la pobreza. Atajar la segregación escolar, contribuiría a resolver los principales problemas de la educación en España, ampliamente señalados a lo largo del desarrollo BIANUAL 2018-2019 de esta Comisión.

Luchar contra la segregación escolar beneficia no solo a la infancia que procede de contextos socioeconómicos más desfavorecidos, sino a todos en su conjunto. La falta de oportunidades de interaccionar con niños y niñas de otros contextos limita la formación y el desarrollo de habilidades de empatía que pueden tener consecuencias negativas en el futuro a nivel de cohesión social dando lugar a actitudes de intolerancia y exclusión. **Los altos niveles de repetición y abandono en España, a los que la segregación contribuye, tienen un alto coste económico y social.**

La legislación española, **Ley Orgánica de Calidad de la Educación, LOCE y Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, LOMCE**, reconocen la necesidad de impulsar un sistema educativo equitativo. El Comité de los Derechos del Niño, así como la Comisión Europea, **han instado recientemente al Gobierno de España a través de los Cuatro Informes Sociales, a revisar e implementar políticas que aborden la segregación** y apuesten por una educación inclusiva basada en dar apoyo a los escolares.

Por ello, las administraciones educativas españolas, como les ha exigido la UE, deben abordar la segregación escolar de forma urgente y de manera prioritaria. Es urgente la creación de un **Plan Estatal por la Equidad y la Inclusión en la Escolarización**. Se trata de un problema educativo que se puede y se debe abordar con políticas educativas, que promuevan la educación inclusiva, en la cual todos los niños y niñas, pertenezcan al contexto social que pertenezcan, estudien juntos haciendo posible que todos tengan las mismas oportunidades de participación y aprendizaje, dando respuesta a las necesidades específicas de cada uno.

Son varios los estudios que demuestran que los países que tienen mejores sistemas educativos son aquellos que apuestan, no solo por la calidad y la excelencia educativa, sino también por la equidad. Apostar por la equidad educativa, significa garantizar el derecho a la educación de forma que las circunstancias sociales y económicas de las familias y de los alumnos, no supongan un obstáculo para el desarrollo de todas sus capacidades, evitando que la pobreza y las desigualdades sociales se enquisten y tengan consecuencias a corto y largo plazo.

Por último, se recogen los resultados del último Informe PISA 2018 sobre la segregación educativa en España:

1. Los colegios ubicados en barrios o distritos pobres son casi siempre públicos.
2. Los colegios concertados y privados tienen estudiantes de familias favorecidas.
3. La segregación también se da dentro de los colegios públicos.
4. La segregación escolar obedece a diversas causas: residenciales, educativas y de búsqueda de socialización entre iguales.
5. A mayor nivel socioeconómico, mejor rendimiento y mejores notas.

7.6 Una educación de calidad, inclusiva y equitativa, como fundamento primordial para luchar contra la crítica situación de desigualdad.

Dada la calidad y principios de La UNESCO se inicia el desarrollo de este numeral teniendo en cuenta cómo define la educación inclusiva en su documento conceptual: “La inclusión se ve como el proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes, a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reduciendo la exclusión en la educación. Involucra cambios y modificaciones en contenidos, aproximaciones, estructuras y estrategias, con una visión común que incluye a todos los niño/as del rango de edad apropiado y la convicción de que es la responsabilidad del sistema regular, educar a todos los niño/as”.

Se basa en el principio de que cada niño/a tiene características, intereses, capacidades y necesidades de aprendizaje distintos y deben ser los sistemas educativos los que están diseñados, y los programas educativos puestos en marcha, teniendo en cuenta la amplia diversidad de dichas características y necesidades. Se ocupa de aportar respuestas pertinentes a toda la gama de necesidades educativas en contextos pedagógicos escolares y extraescolares.

Lejos de ser un tema marginal sobre cómo se puede integrar a algunos estudiantes en la corriente educativa principal, es un método en el cual se reflexiona sobre cómo transformar los sistemas educativos a fin de que respondan a la diversidad de los estudiantes. *Dado que la educación es un derecho, no un privilegio*, la educación inclusiva es una aproximación estratégica diseñada para facilitar el aprendizaje exitoso para todos los niño/as y jóvenes. Hace referencia a metas comunes para disminuir y superar todo tipo de exclusión desde una perspectiva del derecho humano a una educación; tiene que ver con acceso, participación y aprendizaje exitoso en una educación de calidad para todos. *Parte de la defensa de igualdad de oportunidades para todos los niño/as*, tiene que ver con remover todas las barreras para el aprendizaje, y facilitar la participación de todos los estudiantes vulnerables a la exclusión y la marginalización. Significa que todos los estudiantes reciben los soportes que requieren para tener la oportunidad de participar como miembros de una clase o aula regular con pares de su misma edad y de contribuir a sus colegios del vecindario.

Inclusión significa posibilitar a todos los estudiantes a participar de lleno en la vida y el trabajo dentro de las comunidades, sin importar sus necesidades. Es el proceso de mayor participación de los estudiantes en el colegio y la reducción de la exclusión de las culturas, el currículo y la comunidad de los colegios españoles. La inclusión se ve más como un enfoque de la educación que como un conjunto de técnicas educativas. Dyson, destaca que la inclusión simplemente denota una serie de amplios principios de justicia social, equidad educativa y respuesta escolar. La *educación inclusiva* significa que todos los niño/as y jóvenes, con y sin discapacidad o dificultades, aprenden juntos en las diversas instituciones educativas regulares, preescolar, colegio/escuela, post secundaria y universidades con un área de soportes apropiada. Más que el tipo de institución educativa a la que asisten los niño/as, tiene que ver con la calidad de la experiencia; con la forma de apoyar su aprendizaje, sus logros y su participación total en la vida de la institución.

7.6.1 Plan Marco para el desarrollo de una escuela inclusiva.

La inclusión hace referencia al modo en cual la sociedad debe responder a la diversidad en todas sus expresiones: lingüística, cultural, de capacidades, de orientación sexual, de género, socioeconómica. Parte de un paradigma ético de justicia social, supone la superación de toda forma de discriminación y exclusión y gira en torno al principio de igualdad de derechos de todas y todos y, de la consiguiente obligación social de que estos derechos se materialicen para todas las personas y en todos los contextos sociales y personales.

La diversidad, por su parte, ha de entenderse como un factor de enriquecimiento social y personal inherente a una sociedad en constante cambio, que colabora en hacer frente a los retos que éste exige. La escuela, como parte de esa sociedad y siendo un elemento de gran importancia en su configuración y desarrollo, debe colaborar en la integración de los principios inclusivos en todos sus ámbitos y, de manera especial, en sus contextos formativos y de convivencia. Así, la idea de que en cualquier grupo humano la diversidad es la norma y no la excepción, debe ser compartida por todos y todas los/las profesionales y demás integrantes de la comunidad escolar. La escuela inclusiva, es aquella que asume la diversidad como base de su actuación y garantiza que todos y todas, niñas, niños y jóvenes tengan acceso a una educación de calidad con igualdad de oportunidades, justa y equitativa.

El objetivo de esa escuela es el éxito escolar de todo el alumnado, ya que la verdadera excelencia se logra cuando la totalidad del alumnado alcanza el máximo desarrollo de sus capacidades personales, orientadas al logro de las competencias básicas previstas en el perfil de salida. El impulso a la inclusión ha sido y es un elemento clave que debe identificar al sistema educativo español además de ser una de sus líneas estratégicas. Han sido muchas las medidas adoptadas a lo largo de estos años para impulsar una escuela inclusiva y ofrecer una respuesta adecuada a la diversidad. Sin embargo, teniendo en cuenta que se vive en una sociedad compleja y en continua evolución, la escuela debe continuar realizando el esfuerzo de modernización y mejora que desarrolle su potencial transformador y dé respuesta a los retos actuales. La preocupación por esa modernización de la escuela (expresada de manera clara en el Acuerdo para la Educación: Bases para el Acuerdo) corre pareja al esfuerzo de hacer de ésta una escuela

más abierta a una diversidad que es parte constituyente de nuestra identidad como seres vivos, como individuos que viven en sociedad, como personas. No siempre ha sido así. El valor de la diversidad y de la respuesta a la diversidad ha ido evolucionando a lo largo de la historia reciente del Estado Español. Entender esa evolución puede facilitar el comprender su significado actual, especialmente si se en cuenta las referencias a las posiciones teóricas, conceptuales, ideológicas, sobre cómo se entiende en España estos conceptos y por ende, el papel de la educación y la escuela que forman parte de ella.

No es necesario remontarse muy lejos en el tiempo. Basta con que recordar el gran impacto que tuvo, primero en el Reino Unido y luego en el resto de Europa, el conocido como Informe Warnock, publicado a finales de la década de los setenta. Por primera vez se afirmaba la necesidad de no categorizar al alumnado y separar la necesaria asignación de recursos de categorías absolutas no vinculadas a las situaciones reales del alumnado. La “etiqueta” no debería condicionar la respuesta educativa. Por primera vez, también, se señalaba que eran las **NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES, NEE**, del alumnado, las que justificaban una atención que debía ser especializada. El alumnado con esas necesidades debía estar integrado en centros educativos ordinarios, salvo que sus posibilidades de integración fueran muy escasas, en cuyo caso debían de escolarizarse en centros especializados que fueran capaces de afrontar esas necesidades educativas de manera eficaz. Los conceptos evolucionan, pero no es el tiempo la única variable que explica esa evolución.

Así ha ocurrido con el significado de necesidades educativas especiales. El desarrollo de las ciencias del desarrollo y del **PLAN MARCO PARA EL DESARROLLO DE UNA ESCUELA INCLUSIVA, PDEI**, el comportamiento humano, el de las ciencias económicas y sociales, el propio devenir histórico y, no en menor medida, los resultados observados del modelo **NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES, NEE**, fueron configurando una nueva perspectiva que tuvo su expresión más temprana en la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, en la Salamanca de 1991. Coinciden en este espacio la necesidad de implementar una respuesta más eficaz a las necesidades educativas especiales por parte de la escuela ordinaria, la consideración de la discapacidad como el resultado de una relación interactiva con el contexto, el auge de la educación intercultural, así como la preocupación por la articulación y cohesión social en base a los principios de igualdad de derechos, equidad e inclusión.

Se comienza a hablar entonces no de necesidades educativas especiales, sino de barreras para el aprendizaje y la participación, situando en el contexto escolar, y no en las condiciones personales, la clave y razón de la respuesta educativa para todo el alumnado. Lo que había que cambiar es cómo y en qué condiciones se enseña para que todos y cada uno de los alumnos y alumnas alcancen, como se explicaba antes, el mayor desarrollo de sus capacidades personales. Afirmaciones generales como la que se acaba de hacer suelen suscitar el acuerdo de los distintos profesionales y académicos de la educación.

Sin embargo, las consecuencias que de ellas se derivan, las medidas a tomar para hacer realidad esa escuela para todo el alumnado, permiten concluir que el de la inclusión no es un concepto unívoco, sino que admite matizaciones relacionadas con el grado de “radicalidad” de

las propuestas concretas y la posibilidad de que los cambios a realizar en la educación afecten globalmente a todo el sistema. Esta realidad permite considerar la inclusión como un camino que tiene como destino final el aprendizaje, la participación y el logro académico de todo el alumnado, pero en el que puedan existir etapas intermedias en las que se ofrezcan diferentes respuestas a los dilemas derivados de su desarrollo práctico por ejemplo, ¿cómo hacer compatibles en un mismo espacio, capacidades, culturas y competencias diversas?

Parece claro, por tanto, que la escuela inclusiva implica un cambio de paradigma que pretende superar el que ha guiado las actuaciones educativas de los últimos años. Sin embargo, aún no resulta muy claro, la percepción de que el desarrollo de una escuela inclusiva requiere a su vez procesos de transición, de reflexión compartida, para que, en ningún caso, las medidas adoptadas no obliguen a elegir entre aprendizaje o participación óptimos para todo el alumnado. Esto significa en la práctica, tratar de asegurar la máxima inclusión posible en todas las prácticas educativas. En el ámbito de esos procesos de transición es donde se puede situar el concepto de **NEAE** el cual introduce la idea de “especificidad” como elemento diferencial del tipo de apoyo. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las actuaciones “específicas” se concretan únicamente en la intensidad de los apoyos, no en una mayor especificidad de los mismos. Esta realidad, no exclusiva del sistema educativo español, debe conducir a una confrontación sistemática entre prácticas educativas y las necesidades que pretenden satisfacer. Finalmente, hablar del objetivo de lograr un modelo inclusivo de escuela, razón de este Plan Marco, supone considerar que todas las iniciativas den respuesta a la diversidad actuales y futuras deben responder a los principios que informan ese modelo. Por tanto, el Plan Marco, debe ofrecer coherencia y cobertura a todas las actuaciones que en forma de planes, programas o proyectos pretendan responder a las necesidades específicas de todo el alumnado y que faciliten su desarrollo integral y su éxito escolar.

Reflexión, coherencia, actuaciones estructurales y planificación. Son los elementos de un Plan que permita hacer de escuela un espacio de convivencia, amable, inclusivo, de crecimiento personal, donde todos y cada uno de los alumnos y alumnas alcancen sus metas más elevadas y excelentes.

7.6.2 Cómo deber ser una escuela inclusiva.

La inclusión es un concepto que hace referencia al modo en que la sociedad, y la escuela como parte de ella, deben responder a la diversidad; supone en la práctica trasladar el eje de la respuesta educativa, hasta ahora focalizada únicamente en el alumnado, al contexto escolar ordinario. El concepto de escuela inclusiva parte de una descripción multifactorial, no puede abarcarse desde una única dimensión que la sintetice, sino que se entiende como una especie de urdimbre que sustenta una educación nueva, la escuela para todos y todas. Su existencia será más sólida cuantos más elementos actúen simultáneamente de manera intencional. Será más consistente si es fruto de la reflexión compartida por toda la comunidad educativa y de la valoración de los avances experimentados en la propia comunidad escolar. Asumimos como una

posible definición de escuela inclusiva aquella que postulan autores comprometidos con la inclusión educativa como Ainscow, Booth y Dyson (2006) y Echeita y Duk (2008): **“La escuela inclusiva es aquella que garantiza que todos los niños, niñas y jóvenes tengan, acceso a la educación, pero no a cualquier educación sino a una educación de calidad con igualdad de oportunidades para todos y para todas”**.

La inclusión educativa, supone garantizar el derecho a la educación de todo el alumnado e implica la superación de toda forma de discriminación y exclusión educativa. Avanzar en esta dirección supone reducir las barreras de distinta índole que impiden o dificultan el acceso, la participación y el aprendizaje, con especial atención en los alumnos y alumnas más vulnerables o desfavorecidos, que están más expuestos a situaciones de exclusión y más necesitados de una educación de calidad. Por tanto la inclusión es un indicador o factor de calidad porque supone garantizar el derecho a la educación de todo el alumnado. Así pues, una Escuela Inclusiva supone:

- Disponer de un Proyecto Educativo que abarque las culturas, las políticas y las prácticas del centro educativo con el fin de atender a la diversidad de todo el alumnado.
- Construir una comunidad escolar acogedora, colaboradora y estimulante en la que cada persona sea valorada en todas sus capacidades y potencialidades como fundamento primordial para el éxito escolar.
- Responder a las necesidades socioeducativas de cada persona. plan estratégico de atención a la diversidad en el marco de una escuela inclusiva.
- Comprometerse en la superación de las barreras para el acceso, la participación y el aprendizaje de todo el alumnado y poner todos los esfuerzos en superar las limitaciones del centro a la hora de atender a la diversidad.
- Potenciar el aprendizaje y la participación de todos los alumnos y alumnas en especial de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad y por lo tanto en riesgo de ser excluidos.
- Disponer de planes de mejora tanto para la institución escolar, como para el personal docente y el alumnado que permitan avanzar en esta línea de inclusión
- Valorar la diversidad en el alumnado, no como un problema sino como una riqueza para apoyar el aprendizaje de todas las personas.
- Establecer el refuerzo mutuo entre los centros escolares y sus comunidades.
- Considerar que el proyecto se enmarca en la construcción global de una sociedad inclusiva.
- Organizar y recibir los apoyos dentro del aula, para responder a las necesidades individuales de cada uno y de todo el alumnado.

En síntesis, la educación inclusiva supone una actitud y un compromiso con la tarea de contribuir a una educación de calidad, equitativa y justa para todo el alumnado. Tiene que ver con todos los niños, niñas y jóvenes. Se centra en la presencia, participación real y logro en términos de resultados valorados; implica combatir cualquier forma de exclusión; y se considera un proceso que nunca se da por concluido.

7.6.3 Políticas inclusivas en los centros escolares.

La elaboración de políticas inclusivas en los centros se apoya en el desarrollo de una escuela para todos y todas, que organice de manera adecuada sus recursos para garantizar la atención a la diversidad. La puesta en marcha de estas políticas mejora el aprendizaje y la participación de manera que aumenta la capacidad del centro escolar para facilitar avances sustanciales de todo el alumnado, en especial de aquel que se encuentra con mayores dificultades. Identificar las barreras al aprendizaje y a la participación sólo es posible a través de la interacción del alumno o alumna con su contexto, con las circunstancias sociales, condiciones personales o de historia escolar que afectan a su vida. También es necesario hacer un análisis de las prácticas del profesorado y del resto de las personas que conviven y participan en la vida del centro.

La elaboración de políticas inclusivas supone:

- Dar acogida a todos los miembros de la comunidad educativa y fomentar, la participación de todos los miembros: profesorado, alumnado, familias.
- Adecuar el marco legal y normativo teniendo en cuenta la situación legislativa actual y la realidad diferencial de los centros educativos.
- Avanzar en el desarrollo de la accesibilidad para todo el alumnado, articulando medidas para eliminar aquellas barreras que puedan presentarse en todos los ámbitos de desarrollo de la persona y que dificulten la igualdad de oportunidades.
- Impregnar de un enfoque inclusivo los ámbitos prioritarios definidos por los Departamentos de Educación, Universidades e Investigación en todos los niveles del sistema. Por ello, el conjunto de valores que están explícitamente incorporados al currículo, la modernización tecnológica que allana la brecha digital y se aplica a los procesos pedagógicos, el impulso al trilingüismo y la búsqueda del conocimiento científico y la investigación, deben de asumir desde su diseño los principios de la escuela inclusiva.
- Facilitar el tránsito entre las distintas etapas educativas, especialmente entre primaria y secundaria, con el fin de evitar rupturas y fragmentaciones, compartir criterios y condiciones y acercar las culturas profesionales entre las dos etapas.
- Elaborar Proyectos Curriculares de Centro escolar, desde el enfoque por competencias del currículo escolar. Las competencias básicas orientan la selección de contenidos hacia los aprendizajes útiles para la vida, y suponen un nuevo valor para la escuela.
- Vincular la atención a la diversidad con las medidas de desarrollo curricular y con el apoyo pedagógico.
- Impulsar la estabilidad de los equipos docentes.
- El apoyo pedagógico, se refiere a todas las actividades que aumentan la capacidad de un centro escolar para atender a la diversidad del alumnado. El profesorado, junto con las familias moviliza los recursos del centro educativo y las comunidades para potenciar el aprendizaje activo de todo el alumnado.

Para que un centro funcione como un entorno verdaderamente inclusivo necesita:

- Tomar conciencia de la diversidad del alumnado existente en el centro.
- Revisar el contenido del currículum y los diseños de las actividades del aula.
- Replantearse la utilización de los espacios y de los tiempos según sus objetivos.
- Motivar al alumnado y reflexionar sobre sus necesidades.
- Partir de los conocimientos previos, para dar sentido a la práctica y al trabajo del aula.
- Trabajar con proyectos amplios, flexibles, que impliquen la colaboración del equipo docente.
- Organizar el aula, de manera que se favorezca la autonomía y el trabajo colaborativo entre el alumnado.

7.6.4 Prioridades de una escuela inclusiva.

La escuela inclusiva tiene como objetivo último que todo el alumnado desarrolle al máximo todas sus capacidades y potencialidades para que puedan hacerse competentes en la construcción de su proyecto personal y profesional. Para ello, ha de comprometerse a asegurar el acceso y la permanencia de todos los alumnos y alumnas y ofrecer un sistema educativo de calidad con igualdad de oportunidades.

Para el logro de este objetivo se señalan las siguientes prioridades generales:

- Ajustarse a las necesidades de cada alumno y alumna. La respuesta educativa que se ofrezca habrá de ajustarse a las necesidades de cada alumno y alumna, con el compromiso de poner en marcha las medidas personalizadas necesarias de atención a la diversidad, para asegurar al máximo el desarrollo de sus potencialidades.
- Actuar desde el marco escolar ordinario. Se debe intervenir en el marco escolar ordinario sobre los elementos esenciales del sistema educativo, curricular, metodológico y organizativo, incidiendo en el desarrollo de estrategias de enseñanza aprendizaje que garanticen la participación y el aprendizaje de todo el alumnado.
- Implicación de todo el profesorado, el resto de los profesionales y las familias. Es esencial la implicación de todo el profesorado, el resto de los profesionales y las familias que tienen que hacer suyo el reto por una educación inclusiva y sentirse protagonistas éticos de este cambio profundo de enfoque en la respuesta educativa a la diversidad. Así, todos los profesionales de la educación habrán de movilizar estrategias que favorezcan tanto su desarrollo y capacitación profesional, como el establecimiento de estructuras de coordinación y colaboración entre todos ellos.
- Incidir en la valoración temprana de las necesidades de los niños y niñas y en su intervención. El sistema educativo, deberá facilitar la valoración temprana de las necesidades, la dotación de los recursos personales y materiales, el desarrollo de medidas curriculares, la participación de los padres y las madres o tutores en la toma de decisiones, la formación del profesorado tanto ordinario como profesionales especializados y la mejora de la coordinación intersectorial.
- Ofrecer oportunidades reales de aprendizaje, a los colectivos más vulnerables a la exclusión social. La escuela inclusiva debe garantizar la presencia, la participación y

el logro de aquel plan estratégico de atención a la diversidad en el marco de una escuela inclusiva al alumnado que por distintas causas es más vulnerable a la exclusión social y actuar positivamente para alcanzar el mayor grado de desarrollo competencial en los ámbitos de desarrollo, personal, escolar y social.

7.6.5 Situaciones favorables para el avance de la escuela inclusiva.

Las oportunidades son consideradas como aquellas situaciones que se han generado o se están generando en el entorno que, debidamente potenciadas, facilitan el avance hacia una escuela inclusiva dentro de las cuales cabe señalar:

- La asunción por parte de la sociedad, y en consecuencia, de la escuela, de que el concepto de diversidad es más amplio que la mera reducción a las necesidades educativas especiales.
- La apuesta de la administración educativa, por el modelo de escuela inclusiva.
- El enfoque competencial del currículo que permite aproximaciones al éxito escolar para todos/as, abordando la intervención desde un punto de vista inclusivo.
- La existencia de recursos humanos adicionales en la escuela, que permiten flexibilizar la organización, articular los apoyos y la intervención de manera más flexible y eficiente.
- La colaboración y apoyo por parte del movimiento asociativo, así como el reconocimiento de entidades y asociaciones con experiencia y trayectoria en su sector como fuente de colaboración y desarrollo de un trabajo en equipo.
- La elaboración de los Planes de mejora por parte de los centros.
- La existencia de modelos inclusivos, que pueden servir de referencia para los centros que se deciden a iniciar un camino de éxito escolar para todos y todas.
- El discurso social vinculado a la necesidad de trabajo en red, y a la colaboración interinstitucional.
- La explicitación en el currículo, de la obligatoriedad de desarrollar la competencia social y ciudadana.
- La emergencia de modelos educativos y metodologías que ponen en valor la inclusión, participación, éxito escolar del alumnado, vinculando aprendizaje con servicio a la comunidad, con participación de la comunidad y posibilitando la interacción entre comunidad y escuela.
- La existencia de un proyecto comunitario en Europa cuyo objeto es el **“Desarrollo de indicadores sobre educación inclusiva en Europa”**, que reducen algunas barreras y facilitan la comunicación, participación igualitaria, acceso equitativo a la información.
- El desarrollo de experiencias de coordinación intersectorial en el ámbito comunitario.
- El desarrollo de planes de entorno, interculturales, en algunos municipios. Los enfoques inclusivos en las convocatorias ligadas a la atención a la diversidad realizadas por los Departamento de Educación.
- La colaboración con la Universidad, que desde su ámbito de investigación puede aportar claves de intervención a los profesionales de la educación.

- Las posibilidades que ofrece la nueva aplicación informática para la realización de estadísticas reales de todos los colectivos con **Necesidades Específicas de Apoyo Educativo, NEAE**, de cara a conocer prevalencias, detecciones realizadas, y así hacer propuestas de mejora y de asignación de recursos.
- La existencia de mayor conciencia social, de leyes, de recomendaciones de la CE, etc., en materia de igualdad e inclusión. · Que una sociedad se plantee el objetivo de la excelencia educativa para todas las personas.

7.6.6 Dificultades inherentes a la consolidación de la escuela inclusiva en el sistema educativo español.

Y, por último, se señalan las situaciones del contexto económico, político o social que dificultan el desarrollo de una escuela inclusiva de calidad para todos y todas:

- La autocomplacencia del sistema, que considera lo realizado suficiente y no presta suficiente atención a las necesidades sociales y educativas emergentes.
- El riesgo de dejar, exclusivamente, en manos de especialistas la atención a los colectivos más propensos a la exclusión social.
- Las bajas expectativas del profesorado respecto a las posibilidades académicas del alumnado con dificultades, con discapacidad, inmigrante de terceros países no comunitarios, perteneciente a minorías étnicas, y respecto a las familias indicarles sobre cómo ayudar a sus hijos e hijas y grado de exigencias escolares.
- Las bajas expectativas de algunas familias respecto a las posibilidades educativas de sus hijos e hijas.
- La falta de entornos donde alumnos y alumnas puedan realizar aprendizajes académicos fuera de la escuela, es decir actividades extraescolares.
- El confundir la integración con la asimilación de otras culturas.
- La existencia de desigualdades de género que, en muchos casos, puede aumentar el fracaso escolar, en escolares de medio desfavorecidos.
- · Reducir la comunicación familia-escuela a un mero intercambio de información y no para colaborar, decidir sobre temas importantes e influyentes en el absentismo escolar, abandono definitivo de la escolarización y el AET.
- Creciente presencia de actitudes que, ante el riesgo de perder el nivel de bienestar obtenido o el nivel académico óptimo para sus hijos, perciben como amenaza la existencia de alumnado diverso en las aulas.
- La existencia de un mercado laboral en el que la inserción en condiciones dignas se hace cada día más difícil y propicia actitudes individualistas y competitivas.
- Los planteamientos segregadores para favorecer “la excelencia”, y conseguir buenas puntuaciones en las evaluaciones nacionales e internacionales de los centros educativos.
- La falta de aceptación por parte de algunas familias, de las propuestas educativas realizadas por los profesionales del sistema educativo y colaboradores.
- La escasa cultura del profesorado sobre el trabajo colaborativo en equipo.

Por ello es urgente la reforma del Sistema Educativo Español, a fin de contrarrestar todos estos factores negativos, que impiden que en todas las CCAA del país sea una realidad **LA ESCUELA INCLUSIVA**, acabando con la segregación escolar.

8.- Conclusión general.

Para este INFORME BIANUAL 2018-2019 se ha considerado de un gran valor los Informes Sociales emitidos por la Comisión Europea que abordan los sistemas educativos de los Estados miembros de las UE, con temas recurrentes que se han tratado y analizado en este Informe.

Así mismo, se considera importante en esta conclusión hacer referencia al **INFORME DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN** de la Comisión Europea, presentado en la Cumbre de Educación celebrada el 19 de septiembre de 2019 en Bogotá D.C. En este informe se establecen una serie de parámetros y casuísticas sobre la delicada situación educativa en España y la urgente necesidad de iniciar cuanto antes las tan necesarias reformas educativas, señalando como causas de este retraso:

- La inestabilidad e incertidumbre política.
- La falta de Inversión Pública, consecuencia de la primera y las constantes prórrogas presupuestarias, la cual sigue por debajo de la media de la Unión Europea, con un 4% del PIB en 2018, frente al 4.6%, debiendo llegar al 5%. España sigue estando en el furgón de cola de la UE, con los cinco países con una muy reducida Inversión Pública: Rumanía, Italia, Eslovaquia y Grecia.
- Las sucesivas convocatorias electorales. Esta nueva convocatoria electoral, bloqueó la nueva Ley Educativa, prometida por este Gobierno, gran obstáculo para que España consiga modernizar los sistemas educativos de primaria y secundaria, recalca el Informe.

En los informes citados, la Comisión Europea urge a España a dar rápida solución a los siguientes aspectos educativos en aras de remediar la crítica situación de desigualdad en el Sistema Educativo Español:

- Reducción de la tasa de Abandono Escolar: en 2018, la tasa de jóvenes de entre 18 y 24 años que solo obtuvieron el título de la ESO se situó en el 17%, frente a la media europea que fue del 10,6%. El Informe reconoce la realización del esfuerzo español de reducir esta tasa (30,9% en 2009); sin embargo, lamenta que el proceso se haya ralentizado.
- La Comisión Europea analiza en este Informe, las dificultades laborales profesorado, de sus Estados miembros, destacando la alarmante temporalidad de los mismo:
 - La inestabilidad laboral de la plantilla de profesores es muy preocupante España con el 25% es interinos, siendo en Baleares del 43%, no solo la interinidad es un elemento preocupante en el Informe, también urge a España el aumento en la contratación de profesores, dado que al 01 de

enero de 2019, tenía 511.250, entre profesores funcionarios e interinos, 2.214, menos que nueve años antes.

Por ello requiere España este Informe, reformular los sistemas al acceso a la docencia, a fin de reducir el número de interinos, lo cual incide en la construcción de equipos estables y cohesionados en las escuelas.

- En comparación, Italia posee el 20% de profesores interinos; Portugal un 21,7 % en la escuela secundaria; Luxemburgo, con un 25% y Suecia un 28% en Formación Profesional.

➤ En el Informe, la Unión europea, recuerda a España:

- La necesidad de llevar a cabo la Reforma de la Educación superior, teniendo en cuenta el efecto curricular que generará.
- El pago y el reconocimiento de los derechos sociales de los estudiantes universitarios en práctica, lo cual no se ha podido materializar por la falta de acuerdo entre el Gobierno y las universidades, al no querer asumir ninguno de los dos el coste de las cotizaciones.
- Establecer un nuevo modelo de becas.
- El acceso universal a la Educación Infantil.

Entre los puntos favorables, la Comisión reconoce en el Informe, las medidas promovidas en España para promover la FP: facilitar el paso de ciclos de grado medio a superior o la reducción del límite máximo de edad para matricularse, aunque solo el 58,5% siguió estos programas en 2017, frente al 79,5% de la UE.

Algunos expertos con relación al Informe, explican que la recuperación económica de los últimos años, es un factor influyente : “El abandono escolar va ligado al éxito del mercado de trabajo; cuando hay empleo la solución para retener a los jóvenes en la escuela pasa por incrementar el número de alumnos en Formación Profesional y para eso el sistema debe ser más flexible”, explica D. Martínez, sociólogo de la Educación de la Universidad de La Laguna, que apunta que en otros países europeos no existe un título obligatorio para acceder a la FP, como ocurre en España con el de la ESO, “Tenemos que acabar con el modelo academicista; poner en marcha otras opciones para los que quieren aprender un oficio”, expone D. Carlos Gil, sociólogo del Instituto Universitario Europeo.

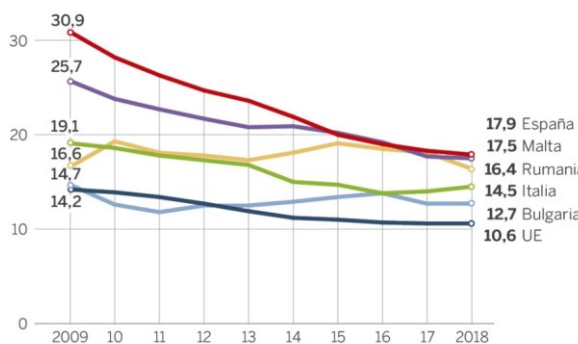
Como punto final a esta **CONCLUSIÓN GENERAL**, del Informe BIANUAL 2018-2019, de la Comisión de Educación y Sensibilidad Social del FISJ, se enumeran las ocho Reformas apremiantes que España debe resolver para mejorar o eliminar la Crítica Situación de Desigualdad Educativa, tal y como se recogen en el informe de la Comisión Europea sobre **LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN 2019** en la educación española:

- **Aprobación de la nueva ley de Educación.**
- **Nuevo modelo de becas.**, para Primaria y Secundaria.
- **Acceso universal a la educación infantil.** El 62% de los menores de tres años no están escolarizados.
- **Reformas en la profesión docente**, en el acceso y la formación permanente.
- **Reducción del número de interinos.**
- **Educación superior**, con la promulgación de una nueva Ley Universitaria.
- **Becas universitarias**, actualizando los umbrales y cuantías.
- **Prácticas universitarias**, remuneración y reconocimiento de los derechos sociales de los estudiantes.

Esta Comisión solo espera y desea que se valore el gran esfuerzo realizado para el desarrollo de este Informe y se tengan en cuenta las dificultades para la obtención de datos, estadísticas, etc., todo ello producto del periodo de la elaboración del mismo, en cual tanto la Unión Europa, como España, han estado inmersas en procesos electorales.

ABANDONO ESCOLAR

% de alumnos que dejan los estudios

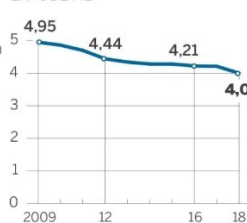


Fuente: Eurostat.

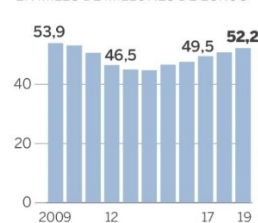
GASTO PÚBLICO EDUCATIVO

En 2017, 2018 y 2019 los datos son provisionales

EN % DE PIB



EN MILES DE MILLONES DE EUROS



Fuente: Eurostat

GRÁFICO 19. Fuente: Eurostat 2019

9.- Reseña bibliográfica recomendada.

- eleconomista.es, 04 de julio 2019.
- Datosmacro.com : <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea>.
- Plataforma para la Justicia Fiscal. NuevaTribuna.es, 24 agosto 2018.
- Fuente: Agencia Tributaria-AEAT- Colaboración EL PAIS, 20 enero 2019.
- Manual de la Segregación Inclusiva, D. Álvaro Ferrer, Save the Children, 2015.
- Estudios sobre la Magnitud de la Segregación Escolar por Nivel Socioeconómico, publicado por el Dpto. de Investigación de la Universidad Autónoma de Madrid, 2018.
- Publicación: **Mézclate Conmigo**, Save The Children, 2018.
- Intervenciones Dirigidas a la Prevención del Fracaso Escolar; Dña. María Isabel Miñaca y Dña. Miriam Hervás, catedráticas Universidad UNED.
- Revista del Profesorado: Curriculum y Formación del Profesorado. Volumen 23, nº1.
- Instituto Nacional de Estadística-INE-, 2018.
- Ministerio de Hacienda: Agencia Tributaria- AEAT-, 2019.
- Fundación BBVA-IVIE-2019.
- Informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE-2018-2019, referentes a la crítica situación de desigualdad en España.
- Informes Sociales de la Comisión Europea-UE-2018-2019.
- Informe Educación y Formación Comisión Europea-UE 2019.
- Ministerio de Educación Ciencia y Deportes-Formación Profesional. Informe, septiembre 2019.
- Fundación Alternativas.20 años de alternativa Democráticas. 2018.
- Informe Banco Central Europeo, BCE. 2019.
- M.A. Garcia Vega: “La Creciente Desigualdad hace mella en la Enseñanza”. Catedrática universitaria. 2017.
- Informe PISA 2018 (disponible en diciembre 2019):
<http://www.educacionyfp.gob.es/inee/evaluaciones-internacionales/pisa/pisa-2018.html>

•

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

INDICE:

1.- Presentación del informe.

APARTADO PRIMERO. CÓMO LOS DIFERENTES FONDOS COMUNITARIOS HAN INCIDIDO EN LA MEJORA DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES Y REFUGIADAS EN ESPAÑA.

2.- Identificación de los fondos y programas europeos vinculados con la integración de las personas inmigrantes y refugiadas en el marco financiero plurianual 2014-2020.

3.- Principales recomendaciones al Estado español en materia de política de integración emanadas de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

4.- Análisis del grado de seguimiento por el Estado español del Plan de Acción sobre la integración de los nacionales de terceros países de 2016.

5.- Valoración del impacto del FAMI, Fondo de Asilo, Migración e Integración en las políticas de integración en el Estado español.

- Análisis y valoración de la incidencia del FAMI en la mejora del sistema nacional de acogida de beneficiarios y solicitantes de protección internacional.
- Análisis y valoración de la incidencia del FAMI en la mejora del sistema nacional de acogida humanitaria.
- Análisis y valoración de la incidencia del FAMI en las políticas de integración, convivencia y ciudadanía en el Estado español.
- Análisis y valoración de la incidencia del FAMI en las políticas de retorno en España.

6.- Identificación de las principales fortalezas y debilidades identificadas en la gestión de los fondos en su relación con las políticas de integración.

7.- Las propuestas de los nuevos fondos destinados a la integración de las personas migrantes, solicitantes y beneficiarias de protección

internacional en el próximo periodo de planificación 2021-2027, así como el estado de negociación de las mismas.

8.- Análisis de la incidencia de la estrategia de Inversión Territorial Integrada (ITI) en las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas en España.

9.- Otros programas y recursos que ofrecen potencialidades en el refuerzo de las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas.

APARTADO SEGUNDO DEL INFORME. ANÁLISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE ACOGIDA HUMANITARIA

10.- El sistema nacional de acogida humanitaria, una herramienta necesaria para atender las necesidades de la llegada de las personas migrantes a las costas españolas.

- Evolución de las llegadas entre 2011 y 2018. Principales tendencias observadas
- Fortalezas y debilidades del sistema

11.- Recomendaciones y propuestas

1. Presentación del informe.

Desde la Comisión de Políticas de Integración, convivencia y cohesión social del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes hemos considerado que en el momento actual en donde estamos finalizando el marco financiero plurianual de la Unión Europea para el periodo 2014/2020 y estamos abordando la planificación para el nuevo periodo 2021/2027, es de gran utilidad el dedicar este informe bianual a analizar como los fondos estructurales y de cohesión europeos en el periodo de planificación 2014/2020 están influyendo en la mejora de las políticas de integración de las personas migrantes y refugiadas en el caso español, las potencialidades y oportunidades que presentan para este fin y el nivel en el que están siendo desarrolladas estas potencialidades por parte de los diferentes actores sociales implicados, siguiendo las recomendaciones europeas en esta materia. Al igual que para realizar recomendaciones para ser tenidas en consideración por las administraciones públicas a nivel estatal y autonómico en el nuevo periodo de planificación.

De igual manera hemos incorporado en el presente informe un análisis del sistema nacional de acogida humanitaria, destacando la necesidad de dotarlo de estabilidad estructural, analizando sus principales potencialidades y debilidades, en un periodo en el que las llegadas a costas españolas de inmigrantes en situación administrativa irregular se han incrementado en las anualidades 2017 y 2018, mientras que en 2019 se han visto reducidas.

<p>APARTADO PRIMERO. COMO LOS DIFERENTES FONDOS COMUNITARIOS HAN INCIDIDO EN LA MEJORA DE LAS POLITICAS DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS INMIGRANTES Y REFUGIDAS EN ESPAÑA.</p>
--

2. Identificación de los fondos y programas europeos vinculados con la integración de las personas inmigrantes y refugiadas en el marco financiero plurianual 2014-2020.

La Unión Europea cuenta con diversos fondos que tienen como objetivo, entre otros, el facilitar la integración de las personas migrantes en el territorio de sus Estados miembros, entre los cuales podemos identificar los siguientes:

El Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) se estableció a través del Reglamento (UE) nº 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, el 16 de abril de 2014, para el periodo 2014-2020 con un presupuesto de 3.137 millones de euros con el fin de fomentar la gestión eficiente de los flujos migratorios y el fortalecimiento y desarrollo de una política común en materia de asilo y migración.

Para ello, contempla los siguientes objetivos específicos:

- a) Asilo. Refuerzo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) garantizando que la normativa en este ámbito sea aplicada de forma eficiente y uniforme en todo el territorio de la Unión.
- b) Migración regular e integración. A través de esta prioridad, el FAMI busca apoyar la migración regular hacia los Estados miembros siguiendo las necesidades del mercado de trabajo, así como fomentar la integración de nacionales de terceros países.
- c) Retorno. Promoción de estrategias de retorno justas y efectivas que contribuyan a combatir la migración irregular, con un énfasis en la sostenibilidad y eficiencia de los procesos de retorno.
- d) Solidaridad. Garantizar que los Estados miembros de la Unión Europea más afectados por los flujos migratorios y de solicitantes de protección internacional cuenten con la solidaridad de todos los demás.

El FAMI también se establece para apoyar financieramente las actividades y desarrollo de la Red Europea de Migración, cuya misión responde a la necesidad de ofrecer a las instituciones datos actualizados, objetivos, comparativos y fiables acerca de la migración y el refugio para informar la toma de decisiones.

Aproximadamente el 88% de la dotación presupuestaria del FAMI se lleva a cabo en el marco de gestión compartida a través de Programas Nacionales plurianuales, diseñados, implementados, revisados y evaluados por las autoridades responsables del fondo, en asociación con partes interesadas, como la sociedad civil. Alrededor del 11% de esa cantidad está destinada a acciones específicas, implementadas también a través de aquellos programas, pero que responden a objetivos específicos de la Unión. El 12% restante del FAMI se divide entre acciones de la Unión y ayuda de emergencia, a través de gestión directa en el marco de programas de trabajo anuales.

En su base legal, se enumeran una serie de acciones concretas en favor de la integración de las personas nacionales de terceros países que pueden ser financiadas a través de este fondo. Se incluyen, entre otras, la mejora de las condiciones de acogida y acceso a servicios básicos para solicitantes de asilo, la educación y formación preparatorias para el acceso al mercado laboral, las actividades que fomenten el diálogo entre estas personas y la sociedad de acogida, o el asesoramiento y asistencia en materia de vivienda, legal o sanitaria.

Las entidades beneficiarias de este fondo pueden ser las autoridades estatales o federales, locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones humanitarias, organizaciones educativas, institutos de investigación, y empresas, tanto públicas como privadas.

El Fondo Social Europeo (FSE), establecido por el Reglamento (UE) nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, el 17 de diciembre de 2013, cuenta con una dotación presupuestaria de 80.000 millones de euros para el periodo comprendido entre 2014 y

2020, con una cantidad adicional de, al menos, 3.200 millones de euros para la Iniciativa de Empleo Juvenil. Se presenta, así, como el principal instrumento europeo para el fomento del empleo y la inclusión social. Es, junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que se analizan más adelante, uno de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).

El FSE se centra en los siguientes objetivos temáticos de política de cohesión:

- a) Promoción del empleo y apoyo a la movilidad laboral.
- b) Promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza (al menos el 20%)
- c) Inversión en educación, habilidades y aprendizaje continuo.
- d) Fomento de la capacitación institucional y administración pública eficiente.

Dentro del apartado de inclusión social y lucha contra la pobreza, se enumeran prioridades de inversión, entre las que se incluyen la inclusión activa, con el objetivo de fomentar la igualdad de oportunidades y participación activa; la mejora de la empleabilidad; la integración socioeconómica de comunidades marginadas; la lucha contra todas las formas de discriminación; la garantía de acceso a servicios de calidad, asequibles y sostenibles, que incluyen la atención sanitaria y servicios sociales; estrategias de desarrollo comunitario; y el fomento del emprendimiento social e integración formativa en empresas sociales, y de la economía solidaria para facilitar el acceso al empleo. Desde el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes consideramos necesario que todas estas prioridades deberán incorporar la perspectiva de género en su diseño y desarrollo.

Los programas operativos del FSE tienen una duración de siete años y son diseñados por los gobiernos y finalmente aprobados por la Comisión Europea. Las organizaciones beneficiarias son instituciones públicas, empresas privadas y la sociedad civil. Estos programas son revisados y evaluados por la Comisión y los Estados miembros, a través, en este último caso, de sus autoridades gestoras.

El FSE es un instrumento clave en la integración de las personas, y es importante tanto a corto plazo, para mitigar las consecuencias de la crisis económica, especialmente el aumento de los niveles de desempleo y pobreza; como en el largo plazo, como parte de la estrategia europea de remodelar su economía, con la creación no solo de empleos, sino de una sociedad inclusiva.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), regulado en el Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, es uno de los principales mecanismos financieros de la política de cohesión comunitaria con una dotación presupuestaria de 199.000 millones de euros.

Su objetivo es reducir las disparidades existentes entre los distintos niveles de desarrollo de las regiones europeas y reducir el atraso de las menos favorecidas. Se presta atención especial a las regiones con permanentes obstáculos demográficos o naturales, como las áreas más septentrionales que tienen una muy baja densidad de población, así como islas, zonas fronterizas y regiones de montaña. Para llevar a cabo esa misión, el FEDER

contempla como objetivos específicos la cooperación territorial europea, que busca fortalecer la cooperación transfronteriza e interregional dentro de la Unión Europea; y la inversión para generar crecimiento y empleo, con el fin de fortalecer el mercado de trabajo y las economías regionales.

Para el FEDER, existen tres categorías de regiones: las más desarrolladas son aquellas cuyo Producto Interior Bruto (PIB) per cápita es superior al 90% de la media comunitaria; las regiones en transición son las que cuentan con un PIB per cápita entre el 75 y 90% de la media; y las regiones menos desarrolladas son aquellas con un porcentaje inferior al 75%. En estas últimas, el FEDER puede financiar hasta el 85% del coste del proyecto; en las regiones en transición, hasta el 60%; y en las más desarrolladas, hasta la mitad.

A pesar de este enfoque territorial que busca promover el desarrollo económico de las regiones más desfavorecidas de la Unión, **el FEDER tiene también el objetivo de fomentar la inclusión social, luchar contra la pobreza y contra cualquier tipo de discriminación.** Si bien no se trata de un objetivo temático prioritario para la inversión, tiene en cuenta medidas de mejora del acceso a los servicios sociales, culturales y recreativos, la reducción de las desigualdades sanitarias, el apoyo a la regeneración de comunidades en zonas desfavorecidas, el fomento de empresas sociales, y estrategias de desarrollo local comunitario.

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), amparado por el Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, el 17 de diciembre de 2013, es un instrumento financiero del segundo pilar de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, y uno de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE). Cuenta con un presupuesto total de 96.000 millones de euros para el periodo 2014-2020, que se destina para desarrollar la política rural comunitaria.

Los programas se diseñan en cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, teniendo en cuenta las directrices estratégicas para el desarrollo rural adoptadas por el Consejo, así como las prioridades establecidas en los planes estratégicos nacionales. Los objetivos principales son tres:

- a) Fomentar la competitividad del sector agrario.
- b) Garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales.
- c) Lograr un desarrollo territorial de comunidades y economías rurales equilibrado, que incluye la creación y mantenimiento del empleo.

Al igual que sucede con el FEDER, este fondo, que se centra en el desarrollo de zonas deprimidas, cuenta con prioridades de desarrollo rural de la Unión Europea que contemplan la integración. Entre otras, se busca el fomento de la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales, todo ello a través de la promoción del desarrollo local en dichas zonas, la mejora de la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación, así como el uso y la calidad de ellas en zonas rurales, y la diversificación, creación y desarrollo de pequeñas empresas y la creación de empleo.

El Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD) apoya las acciones de los Estados miembros encaminadas a ofrecer alimento y/o asistencia material básica para las personas más necesitadas, la cual va ligada a medidas de inclusión social, como la orientación y apoyo a personas para que salgan de la situación de pobreza. No obstante, las autoridades nacionales pueden también implementar acciones de asistencia no material con el fin de lograr una mejor integración de aquellas personas en la sociedad.

Este mecanismo tiene como uno de sus objetivos la promoción de la cohesión social y fomento de la inclusión social que ponga fin a la pobreza; por ello, la asistencia material debe ir siempre acompañada de medidas de inclusión social para sacar a las personas de la situación de vulnerabilidad socioeconómica en la que se encuentran. El apoyo del FEAD pretende ayudar a las personas más necesitadas en sus primeras etapas para salir de la pobreza y exclusión social, abordando para ello sus necesidades más básicas; ello es una precondition para obtener un empleo o, por ejemplo, para hacer cursos formativos cofinanciados por el Fondo Social Europeo. Por otro lado, los objetivos del fondo son evaluados mediante indicadores tanto cuantitativos como cualitativos.

El Reglamento (UE) nº 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, que establece el FEAD para el periodo 2014-2020 contempla un presupuesto de 3.800 millones de euros para este fondo. Los Estados miembros deben cofinanciar, como mínimo, el 15% de sus programas nacionales. Estos son aprobados por la Comisión y sirven de base a los Estados miembros para que estos tomen las decisiones concretas sobre la implementación de la asistencia a través de organizaciones asociadas, con frecuencia organizaciones no gubernamentales, de forma similar al método empleado en los fondos de cohesión. En este sentido, las autoridades nacionales pueden, por tanto, elegir el tipo de asistencia (alimento, asistencia material básica, o una combinación de ambas), y cómo se implementa o distribuye. En el caso de España, el presupuesto del programa operativo es de 662.8 millones de euros. Dicho programa ofrece alimento en una estrategia que pretende reducir la pobreza y exclusión social entre millón y medio de personas. El programa está diseñado para luchar contra la pobreza distribuyendo paquetes de comida y ofreciendo comida cocinada en comedores sociales. El informe de evaluación anual sobre la implementación del fondo en España en 2017²³ destaca que el Estado fomentó la igualdad de género y la no discriminación en distintos ámbitos, y que las medidas de acompañamiento a las personas (información sobre servicios sociales, contacto con entidades que ofrecen servicios sociales, establecimiento de mecanismos de derivación, provisión directa de servicios, actividades y programas) se consideraron útiles por la mayoría de las personas destinatarias.

²³ European Commission (2017). *Fund for European Aid to the Most Deprived. Annual Implementation Report Summary 2017. Spain*. Recuperado de: <http://cort.as/-O2NI>.

3. Principales recomendaciones al Estado español en materia de política de integración emanadas de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

- Durante los años 2014-2018 España no ha realizado un reparto adecuado de los recursos del FAMI para cumplir con las prioridades del objetivo de asilo. Estas prioridades corresponden con las necesidades que la CE identificó para España durante el proceso de negociación del programa nacional, que son: (1) la falta planificación y adaptabilidad de la capacidad de acogida en la gestión de llegadas y (2) las deficiencias en la calidad del procedimiento de asilo.
- El análisis de la distribución de recursos durante 2014-18 muestra que, el 88% de los recursos del objetivo de asilo (26.1 millones de euros) se han destinado a mejorar las condiciones de acogida, pero estas actuaciones no han ido acompañadas de una mayor planificación y adaptabilidad del sistema – especialmente en la gestión de llegadas. Solo el 12% de los recursos del objetivo de asilo (3.5 millones de euros) se han destinado a mejorar el sistema de protección internacional, lo que equivale al 4% del presupuesto total del FAMI utilizado por España. Esta disparidad se refleja también en la solicitud de fondos adicionales a la Comisión Europea. En 2018, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social recibió 24.9 millones de euros en concepto de ayuda de emergencia para mejorar las condiciones de primera acogida. El Ministerio del Interior, responsable del procedimiento de asilo, no ha solicitado ni recibido fondos adicionales, cuando se han puesto de manifiesto las necesidades de personal en la gestión de las solicitudes de protección internacional..
- Durante los años 2019 y 2020 el Gobierno de España debe cumplir con los compromisos pendientes que fueron asumidos para el objetivo de asilo del Programa Nacional de España para el FAMI. Para ello, debe asignar una dotación económica suficiente e implementar, con carácter prioritario, las siguientes medidas:
 1. Adoptar un sistema nacional de evaluación continua del procedimiento de asilo y de la asistencia proporcionada a los solicitantes de asilo que sea aplicable a todas las dependencias e instalaciones implicadas.
 2. Adoptar un plan nacional de gestión para las llegadas irregulares a través de la frontera marítima o terrestre, adaptado ante la posible llegada de un gran número de solicitantes de asilo.
 3. Establecer un plan de formación en materia de asilo para el personal propio, que incluya a oficiales de policía y profesionales de la justicia, y

que contenga un sistema de indicadores, seguimiento y evaluación de resultados.²⁴

4. Análisis del grado de seguimiento por el Estado español del Plan de Acción sobre la integración de los nacionales de terceros países de 2016.

A pesar de que la integración es competencia de sus Estados miembros, la Unión Europea adoptó el **Plan de Acción** en 2016 con el objetivo de incentivar a aquellos en la promoción de medidas que ayudasen a la integración de nacionales de terceros países en sus territorios. La Comisión Europea entiende que un proceso satisfactorio de integración dura un tiempo, y abarca diversas esferas políticas, como son la educación, el empleo, el emprendimiento, la cultura, los servicios sociales y sanitarios, y la participación activa; por ello, enumeró en el Plan una serie de recomendaciones para los Estados miembros con el objetivo de lograr la plena integración de nacionales de terceros países.

En el ámbito de políticas de integración, España ha puesto en marcha una de las recomendaciones de la Comisión relacionada con la promoción de programas de patrocinio privados para el reasentamiento de personas refugiadas. En ese sentido, se inició en marzo de 2019 un programa piloto de patrocinio comunitario en Euskadi con la llegada de 29 personas de nacionalidad siria procedentes de Jordania. Al margen de esta actividad, el Estado Español no ha dado cumplimiento a las demás recomendaciones, referidas a la participación en proyectos multilaterales de reasentamiento y a la preparación de personas migrantes en origen por medio de funcionarios de enlace para la integración en las embajadas con el fin de ofrecer información previa a la partida.

La educación se tiene en cuenta como un factor clave en diversas estrategias de integración en España. Si bien por lo que respecta a la educación primaria y secundaria el Estado ofrece educación básica gratuita para menores de edad migrantes en igualdad de condiciones que quienes tienen la nacionalidad española, existen barreras en la educación superior para aquellas personas; por ejemplo, solo aquellas con permiso de residencia pueden acceder a ella. Asimismo, el tiempo transcurrido para convalidar titulaciones de otros países se alarga meses e incluso años en algunos casos, limitando seriamente el acceso a ese tipo de educación al no estar en posesión de título válido durante ese tiempo. Se considera que el procedimiento de convalidación de títulos extranjeros es el más gravoso de todos los países del sur de Europa.²⁵ Por otro lado, se

²⁴ OCDE. *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*. Recuperado de: <http://cort.as/-Sul8>.

²⁵ Stoeber, H. (2019). *Higher Education for Third Country National and Refugee Integration in Southern Europe*. TandEM. European University Association (EUA) and International Organization for Migration (IOM). Bruselas. Recuperado de: <http://cort.as/-NXul>.

denuncia la ausencia de clases de español suficientes para las personas migrantes de terceros países.²⁶

Por lo que respecta al empleo, la tardanza en la homologación de títulos supone también un grave problema en el acceso a servicios de formación profesional o a puestos de trabajo específicos que requieren de una titulación concreta. Por este motivo, el Estado no sigue las recomendaciones de la Comisión relativas a la pronta evaluación de competencias y cualificaciones de las personas nacionales de terceros países. En general, las personas migrantes tienen una gran dificultad en el acceso al mercado laboral por la elevada tasa de desempleo en España.²⁷ Por lo que respecta al acceso a este mercado por personas refugiadas o solicitantes de asilo, la Comisión instó a eliminar los obstáculos para ello. Esta situación es compleja, y más aún con la dificultad actual referida a la documentación de personas solicitantes: anteriormente estaban en posesión de una tarjeta identificativa desde el momento en el que se admitía a trámite su solicitud, mientras que ahora se trata de un papel blanco básico que sirve como prueba de haber realizado la solicitud. La no identificación o la identificación de baja calidad supone una importante barrera en el acceso al mercado de trabajo.

El Plan de Acción considera que el acceso a una vivienda digna y asequible es una condición indispensable para la integración. El Estado incumple de forma manifiesta esta recomendación. Existe una acuciante ausencia de vivienda asequible en el territorio.²⁸ Asimismo, y relacionado también con el acceso a servicios básicos, no existe en España una red de personas expertas sanitarias para tratar problemas de salud de personas refugiadas, tal y como recomienda la Comisión en este Plan.

En relación con las recomendaciones acerca de la participación activa e inclusión social de las personas migrantes, el Estado invierte en proyectos y actividades destinadas a combatir prejuicios y estereotipos, pero falla en aumentar la participación de nacionales de terceros países en las estructuras democráticas locales. Por otro lado, la mayor parte de las recomendaciones en este ámbito son cumplidas en un marco de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil: por ejemplo, intercambios con la sociedad de acogida a través del voluntariado o de actividades deportivas o culturales, y llevar a cabo campañas de sensibilización en favor de la integración e inclusión social de las personas migrantes.

Para finalizar este apartado, conviene destacar dos estrategias de ámbito nacional que tuvieron como objetivo la promoción de la integración e inclusión social de la población migrante en España. Se trata del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (tanto su primera, como su segunda versión, de 2007-2010 y 2011-2014, respectivamente) y el Plan Nacional para la Inclusión Social para el periodo 2013-2016. La falta de actualización de estos planes deriva en un menor número de programas dirigidos a la integración de nacionales de terceros países. La nueva estrategia de integración y ciudadanía, iniciada

²⁶ Wislocki, A.S., Clark-Foulquier, C. (2017). *Progress on Integration? Assessing the impact of the EU Action Plan for Integration of Third Country Nationals*. Eurodiaconia. Bruselas. Recuperado de: <http://cort.as/-NXuQ>.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Idem*.

en 2019, no ha sido finalizada, ni aprobada por el Estado Español, siendo una prioridad para los próximos años.

En concreto, el **Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI)** de 2007-2010, valorado muy positivamente, creó un modelo estratégico relacional y abierto a la participación de diferentes actores teniendo presente criterios de integralidad, complementariedad y subsidiariedad y con un grado de cumplimiento satisfactorio debido a su alto nivel de eficacia en el logro de objetivos y programas. Este instrumento sirvió de marco común de referencia, favoreció el diseño y respaldo de una estrategia común en materia de integración, aportó una guía y método, reforzó las líneas de trabajo, facilitó la complementariedad y coordinación de proyectos, permitió el trabajo en red entre las administraciones y las entidades sociales, y fue decisivo por su aporte financiero.²⁹ Por lo que respecta a su impacto sobre la integración y la cohesión social, el Plan destinó a las políticas de integración un 16% de los recursos inicialmente previstos, con un gasto total de 2.325 millones de euros; avanzó en la adaptación de la sociedad de acogida y de la Administración ante el fenómeno migratorio, a través de diversos instrumentos como congresos, seminarios, estudios y actividades de sensibilización; contribuyó a la lucha contra la discriminación situando este ámbito en la agenda pública al enfocar la cuestión migratoria desde un modelo de ciudadanía inclusiva y creando vías para intervenir con eficacia; y fomentó la convivencia intercultural y la cohesión social, mediante la formación de profesionales en interculturalidad, con programas de sensibilización, con la introducción de un enfoque intercultural en ámbitos como el empleo, la vivienda o la sanidad, y con la implementación de acciones específicas para fomentar la convivencia.⁸

El primer PECI se diseñó en una época de crecimiento económico e incremento del flujo migratorio, si bien su implementación se vio afectada por la crisis económica y desaceleración de dicho flujo. Por ello, el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de 2011-2014, planificado en un momento de crisis económica, tuvo en cuenta el impacto de esta en la sociedad (desempleo, dificultad en el acceso y mantenimiento de la vivienda, y con ello la extensión de las situaciones de especial vulnerabilidad). Su objetivo estaba en pasar de un nivel satisfactorio de coexistencia a otro de carácter óptimo,³⁰ y desarrollaba líneas de actuación, medidas y objetivos específicos para áreas de intervención específicas (acogida; empleo y promoción económica; educación; salud; servicios sociales e inclusión; y movilidad y desarrollo) y transversales (convivencia; igualdad de trato y lucha contra la discriminación; infancia, juventud y familias; género; y participación y educación cívica).

No obstante, desde la finalización del segundo PECI en 2014, no se ha adoptado un tercer plan hasta la fecha, si bien la Secretaria de Estado de Migraciones, Consuelo Rumí,

²⁹ II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2011-2014), páginas 5-8. Recuperado de:

<http://cort.as/-NXul>.

⁸ *Idem*,

pp. 10 y ss.

³⁰ *Idem*, p. 23.

anunció la propuesta de desarrollar un nuevo PECl,³¹ secundando así las palabras que el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, formuló en Marrakech con motivo de la Conferencia Intergubernamental de las Naciones Unidas en las que se adoptó el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.³² “La intención de llevar a cabo este compromiso se concretó en el inicio de la elaboración de una Estrategia de Ciudadanía e Integración, si bien tanto la metodología como los plazos eran muy diferentes de los procesos que dieron lugar a los PECIS anteriores y estaban marcados por la situación política por la que atravesaba el país, razón también por la que los trabajos no sea han finalizado.”

Por otro lado, el **Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (PNAin)** de 2013-2016 vio la luz para responder a las necesidades sociales de protección contra la pobreza y la exclusión social previstas en el anterior PNAin de 2008-2010.¹² Con la inclusión activa como pilar central de su estrategia, presentó tres objetivos principales:

- a. Impulsar de la inclusión a través del empleo de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.
- b. Garantizar un sistema de prestaciones que permitan apoyar económicamente a aquellas personas con necesidades especiales.
- c. Garantizar la prestación de unos servicios básicos a toda la población enfocados, de forma particular, hacia los colectivos más desfavorecidos, especialmente el caso de servicios sociales, educación, sanidad y vivienda.

Con respecto a nacionales de terceros países, el Plan contemplaba medidas en el ámbito laboral, educativo, y sanitario; asimismo, dedicó una serie de actuaciones específicas para personas migrantes, solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional relacionadas con la acogida e integración de menores no acompañados (MENAS); con la prestación de servicios desde los Centros de Atención de Refugiados (CAR) y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI); con la realización, con la participación de la sociedad civil, de acciones de sensibilización y promoción de la igualdad de trato y no discriminación en el ámbito laboral dirigidas al empresariado para superar prejuicios en la contratación y para apoyar la gestión de la diversidad en las empresas; con el diseño de programas de acogida integral para la atención de sus necesidades básicas, programas introductorios de acogida, y programas de fomento de la participación, el asociacionismo, la cooperación y la mediación intercultural; con la mejora de las infraestructuras y servicios de acogida; y con la mejora de la gestión y de los sistemas de calidad en la implementación de programas de integración para este colectivo.

³¹ Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Nota de prensa (14 de febrero de 2019): *Consuelo Rumí reafirma la apuesta del Gobierno por recuperar la política de integración en la agenda pública*. Recuperado de: <http://cort.as/-NXvC>.

³² eldiario.es (10 de diciembre de 2018): *Pedro Sánchez: “Debemos combatir la instrumentalización de la migración como excusa para repliegues nacionalistas”*. Recuperado de: <http://cort.as/-NXvN>. ¹² Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016. Recuperado de: <http://cort.as/-NXvW>.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa lamentó en un informe la ausencia de planes de integración nacionales desde 2016. En este documento, se afirma que las autoridades españolas informaron a ECRI de la adopción del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social como sustituto del PEI; no obstante, esta estrategia nacional finalizó en 2016 sin que ECRI recibiera informes de evaluación de los resultados de este plan o sobre la propuesta de alguno nuevo, y las organizaciones de la sociedad civil denuncian la falta de financiación nacional para medidas de integración esenciales como los cursos de idiomas, entre otras.³³

5. Valoración del impacto del FAMI, Fondo de Asilo, Migración e Integración en las políticas de integración en el Estado español.

5.1. Análisis y valoración de la incidencia del FAMI en la mejora del sistema nacional de acogida de beneficiarios y solicitantes de protección internacional.

El Sistema Nacional de acogida de personas beneficiarias y solicitantes de protección internacional es clave en el cumplimiento del derecho de estas personas a acceder a los servicios sociales y de acogida necesarios para asegurar sus necesidades básicas cuando carecen de recursos económicos.

Este instrumento ofrece itinerarios de integración individualizados para personas y unidades familiares, y se divide en dos fases:

Primera fase. Durante esta fase de acogida con una duración prevista de entre 3 y 6 meses las personas son alojadas en dispositivos de acogida, y se les otorgan ayudas económicas para cubrir sus necesidades básicas (manutención, farmacia, gastos por gestiones administrativas, dinero de bolsillo etc.). El objetivo de esta etapa es cubrir las necesidades básicas de la persona desde su llegada a España, ofrecerle una contextualización social y administrativa del Estado, y ayudarle en la adquisición de habilidades que le faciliten la vida independiente al salir del dispositivo.

Segunda fase. En esta fase de preparación para la autonomía, de 12 meses de duración, se fomenta la independencia de las personas usuarias. Ahora no se encuentran alojadas en dispositivos adscritos a las entidades, sino que se les otorga una ayuda mensual para costearse el alojamiento (hasta un máximo de 376€ mensuales). También reciben una cantidad *cuyos máximos son definidos en función de la composición de la unidad de convivencia. Por ejemplo, hasta un máximo de 350€ por persona*, para su manutención, con requisitos menos exigentes para justificar el gasto que en la primera fase. Debido a la falta de

³³ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI). *Informe de la ECRI sobre España*, quinto ciclo de supervisión, CRI(2018)2, publicado el 27 de febrero de 2018, página 32. Recuperado de: <http://cort.as/-LMC3>.

recursos económicos de estas personas, pueden seguir recibiendo ayudas económicas puntuales como, por ejemplo, para el pago de tasas administrativas.

La duración máxima del itinerario es de 18 meses, pero este tiempo puede extenderse hasta los 24 meses en caso de personas en especial situación de vulnerabilidad.

Los equipos técnicos de las organizaciones les ofrecen en todo momento asesoramiento jurídico por parte de personal letrado, traducción e interpretación, asistencia psicológica, servicios de mediación intercultural, actividades formativas en forma de talleres o de cursos organizados por entidades externas, orientación formativa y laboral, que incluye clases de español para quienes no son hispanohablantes, y acompañamiento para realizar gestiones administrativas, sanitarias o relacionadas con su solicitud de protección internacional.

Para valorar el impacto del FAMI en este sistema se ha tenido en cuenta el Informe de evaluación intermedia del FAMI emitido por España para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2017.³⁴ Asimismo, para dicho plazo y fechas más recientes, se ha empleado la experiencia del trabajo de campo de Fundación Cepaim, organización destinataria de fondos para el desarrollo del sistema nacional de acogida.

En primer lugar, cabe destacar el significativo aumento de solicitantes de protección internacional en los últimos años. En 2013 solicitaron asilo 4.485 personas en España, 980 mujeres y 3.505 hombres. En 2017, el número ascendió a 36.605 (15.670 mujeres y 20.935 hombres), y en 2018 a 54.050 (23.045 mujeres y 31.005 hombres)³⁵, “cifra que fue superada en junio de este año 2019, con 55.290 solicitudes. En estos momentos, y con los datos actualizados hasta septiembre, el número se sitúa en 81.675”³⁶ El FAMI ha contribuido al refuerzo y fomento del sistema de acogida ampliando el número de personas destinatarias a 41.750,³⁷ un 139,2% del objetivo previsto para 2020, y que el número de plazas de acogida aumentase hasta 5.136 (datos de 2017), un 342% de la meta prevista para 2020. El 82,1% de aquellas recibió información y asistencia, y el 31,9% asistencia y representación jurídica; el porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad que obtuvo asistencia específica acorde a sus necesidades ascendió al 12% del total.³⁸ Asimismo, hasta 2017 se formó con cargo al FAMI a 523 personas pertenecientes a entidades beneficiarias, lo que supone un 75% de las personas formadas en total. Por otro lado, se destaca el hecho de que hasta 2017, el 27,9% de personas solicitantes estaban o habían estado incluidas en el sistema de acogida¹⁹.

A pesar de ello, el informe indica que “la respuesta a las necesidades ha sido limitada”. En encuestas realizadas a personas usuarias del sistema, el informe destaca la

³⁴ Programa Nacional FAMI España. *Informe de evaluación intermedia del FAMI*. CCI 2014ES65AMNP001, versión 2017.0. Recuperado de: <http://cort.as/-NXw2>.

³⁵ Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*. Recuperado de: <http://cort.as/-NXwT>

³⁶ Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded)*. Disponible en: <https://bit.ly/2POtx13>.

³⁷ El informe de evaluación intermedia del FAMI carece de información estadística desglosada por sexo.

³⁸ El Informe de evaluación intermedia del FAMI, en su página 56, describe como experiencia positiva el proyecto “Asistencia social, legal y jurídica a mujeres víctimas de trata de seres humanos solicitantes de asilo” de la entidad Adoratrices Esclavas del Santísimo Sacramento y de la Caridad (SICAR). ¹⁹ Informe de evaluación intermedia del FAMI, páginas 13 y 14.

satisfacción general del 68% de ellas; un 56% consideró que la atención recibida se adaptaba plenamente a sus necesidades; el 73% consideró que los servicios recibidos fueron útiles o muy útiles para mejorar su situación personal; por otro lado, cabe señalar que el 54% de las personas encuestadas consideró los trámites para acceder al sistema como fáciles o muy fáciles. En general, el FAMI ha permitido mejorar las condiciones de acogida y mantener operativa una red de centros de acogida presente en todo el territorio nacional, en gran parte gestionada por las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias de los fondos, conjuntamente con los Centros de Acogida a Refugiados de titularidad pública.

Por otro lado, se manifiesta una excesiva carga administrativa que no cesa en la gestión de los fondos y desarrollo de las actividades financiadas por estos. Se celebra la planificación plurianual que sí ha tenido efectos positivos en la reducción de aquella, pero siguen presentes “procedimientos que concentran una parte muy significativa de recursos y esfuerzos de los equipos de gestión”, como los controles y auditorías de proyectos y actividades financiadas, considerada “desequilibrada, redundante e ineficiente en tanto en cuanto absorben una gran cantidad de recursos en todos los agentes implicados del FAMI (...) que superan con mucho el valor añadido que aportan”.

Para concluir este apartado, conviene hacer referencia al procedimiento de protección internacional al que el sistema de acogida va ligado. Este último está diseñado para ajustarse a los tiempos de aquel. La primera fase de seis meses pretende cubrir las necesidades básicas de las personas durante la tramitación de su expediente. Conforme a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, la instrucción de las solicitudes debe realizarse en el plazo de seis meses. A partir de este momento, en el caso de denegación, la persona dejaría de ser usuaria del sistema de acogida; aquellas con resolución favorable, tendrían un permiso de residencia y una autorización de trabajo, por lo que podrían sacar el máximo provecho de la fase de preparación para su autonomía y que, como dijimos, tiene una duración de 12 meses.

a realidad, no obstante, es bien diferente. Existe un claro desajuste entre ambos procesos. Debido al incumplimiento sistemático de los plazos en el procedimiento de protección internacional, se han dado casos, y no de forma ocasional, en el que personas destinatarias se encontraban en la segunda fase sin siquiera haber formalizado la solicitud de protección internacional que da pie a la instrucción del procedimiento; es decir, ha habido personas en segunda fase del sistema de acogida cuya solicitud no había comenzado a ser instruida. Dejando al margen estos casos más extremos, en general, las personas acceden a la segunda fase sin que hayan transcurrido seis meses desde que se comenzó a instruir su expediente de asilo. Teniendo en cuenta que no han tenido resolución favorable, y que no han transcurrido los seis meses desde la entrevista necesarios para obtener un permiso temporal de trabajo, muchas personas acceden a la fase de preparación de su autonomía sin poder acceder al mercado laboral, lo cual limita significativamente el alcance de su integración en la sociedad de acogida. “Paralelamente se produce un desajuste en los accesos a prestaciones sociales: una vez finalizado el itinerario en el sistema de acogida muchos de las personas usuarias no tienen acceso inmediato a prestaciones como las rentas mínimas de inserción, sujetas a regulaciones

diferentes según cada Comunidad Autónoma, quedando en una situación de desprotección”.

Esta circunstancia no le es del todo ajena al FAMI. Su cofinanciación ha dotado de recursos personales a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), encargada de tramitar la instrucción de los expedientes de asilo, hasta alcanzar en 2017 la cifra de 109 personas en plantilla. El programa de refuerzo de personal interino llegó a su fin en diciembre de 2018, con la no renovación del contrato de 94 personas trabajadoras en la OAR, lo cual supuso una casi total paralización de la instrucción de expedientes de un sistema de por sí colapsado. De hecho, en junio de 2019, había ya 122.115 casos pendientes.³⁹ Conviene tener en cuenta que el número total de resoluciones durante 2018 fue de 11.875⁴⁰; es decir, el número de casos pendientes acumulado supera el número de resoluciones durante diez años. Y es que, según el Informe de evaluación intermedia del FAMI, aun habiéndose reforzado el personal de la OAR en 2015, lo cual supuso pasar de una media de 300 expedientes mensuales a principios de 2016 a más de 1.000 en mayo de ese mismo año, “los tiempos medios de resolución de expedientes de PI se mantienen por encima de los 6 meses, en torno a los 9-11 de media”. Por ello, la contratación de personal interino con cargo al FAMI “no ha derivado en una reducción de los plazos”, si bien “habría permitido que estos se mantuviesen estables y no aumentasen, especialmente teniendo en cuenta el incremento de las solicitudes de PI experimentado desde 2015”.⁴¹

España es uno de los países de la Unión Europea en los que la financiación del FAMI se ha distribuido de forma más equilibrada entre los tres objetivos prioritarios del fondo: asilo (45%), migración regular e integración (45%), y retorno (41%).⁴² Un mayor énfasis en las dos primeras prioridades podría mitigar las deficiencias en el procedimiento de asilo debidas a la falta de recursos de la OAR, y reajustar así los tiempos de un instrumento clave en la integración de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional como es el sistema nacional de acogida.

5.2. Análisis y valoración de la incidencia del FAMI en la mejora del sistema nacional de acogida humanitaria.

Los programas de atención humanitaria están legalmente respaldados por el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes.⁴³

Más adelante, en el apartado 10, se analizará el sistema nacional de atención humanitaria de manera pormenorizada, por lo que ahora no ahondaremos en la materia.

³⁹ Eurostat. *Persons subject of asylum applications pending at the end of the month by citizenship, age and sex Monthly data (rounded)*. Recuperado de: <http://cort.as/-NXy9>.

https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyenctzm&lang=en

⁴⁰ Eurostat. *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*. Recuperado de: <http://cort.as/-NXyG>.

⁴¹ Informe de evaluación intermedia del FAMI, página 15.

⁴² Westerby, R. (2019). *Follow the Money II. Assessing the use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) funding at the national level 2014-2018*, ECRE y ACNUR, p. 55. Recuperado de: <http://cort.as/-NXyU>.

⁴³ Real Decreto 441/2007. BOE 19/04/2007. Recuperado de: <http://cort.as/-NXwx>.

Simplemente cabe mencionar que estos proyectos buscan paliar la situación de vulnerabilidad de las personas usuarias; se trata de personas migrantes en situación administrativa irregular que carecen de red de apoyo social o familiar, y de medios económicos. Desde julio de 2019 también pueden acceder a este sistema personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en situación de vulnerabilidad. Las personas beneficiarias reciben alojamiento en un dispositivo de acogida, y servicios (aprendizaje del idioma, talleres de orientación y asesoramiento jurídico, psicológico y de contextualización social, etc.) durante un periodo de 3 meses con el fin de ofrecerles unas herramientas básicas para su integración en la sociedad de acogida, y evitar, así, su exclusión social.

Debido al histórico aumento de llegadas a las costas en los últimos años (de 7.490 personas 83% hombres, 8% mujeres y 9% menores- llegadas en 2016,⁴⁴ se alcanzó la cifra de 58.569 -78% hombres, 11% mujeres y 11% menores- en 2018),⁴⁵ los programas han requerido ajustes urgentes para satisfacer la demanda de plazas y de servicios para las personas usuarias. Cuando se redactó el Real Decreto, estos proyectos estaban pensados para cubrir las necesidades básicas de un determinado número de personas que en la actualidad ha sido ampliamente sobrepasado. El FAMI ha contribuido al aumento significativo de plazas de acogida y de personal encargado de prestar los servicios antes mencionados.

5.3. Análisis y valoración de la incidencia del FAMI en las políticas de integración, convivencia y ciudadanía en el Estado español.

Al margen de las políticas de integración relacionadas con la protección internacional y de retorno, tanto voluntario como forzoso, el Informe de evaluación intermedia del FAMI en España valora la contribución de este fondo con relación a la inclusión social de nacionales de terceros países a través de otros proyectos.

El número total de personas participantes en estos programas ascendió a 184.449 hasta el 30 de junio de 2017. Esta cifra supone el 37% del previsto para todo el periodo. Su participación se ha concentrado, principalmente, en actividades educativas y de formación (42%), entre las que se incluyen las clases de aprendizaje y refuerzo del idioma, y las tareas formativas para facilitar el acceso al mercado de trabajo.

Las organizaciones beneficiarias de los fondos del FAMI en España valoran positivamente el impacto del Programa Nacional del FAMI en el área de la integración, en el que este fondo ha contribuido al apoyo de la convivencia comunitaria, al desarrollo de programas interculturales en las escuelas, prevención de violencia de género, al asesoramiento de nacionales de terceros países y al aprendizaje del idioma, para todo lo cual no existía financiación alternativa.⁴⁶ Este éxito puede deberse, en parte, al hecho de que la mayor parte de los fondos del FAMI han sido implementados por organizaciones de la sociedad civil. España se ha convertido, así, en el Estado miembro donde la sociedad civil ha tenido

⁴⁴ UNHCR. Monthly Data Update: December 2016. *Refugees and Migrants Sea Arrivals In Europe*. Recuperado de: <http://cort.as/-SuNc>.

⁴⁵ UNHCR. Spain Sea and Land Arrivals: January – December 2018. Recuperado de: <http://cort.as/-SuNz>.

⁴⁶ Westerby, R. (2019). *Follow the Money II. Assessing the use of EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) funding at the national level 2014-2018*, ECRE y ACNUR, p. 56. Recuperado de: <http://cort.as/-NXyU>.

un papel más instrumental en el desarrollo de programas apoyados por el FAMI. Ello contrasta con la media del resto de países de la UE: más de la mitad de los fondos han ido a parar a las autoridades nacionales (en Grecia y en el Reino Unido, la totalidad).

Las organizaciones beneficiarias de subvenciones con cargo a los fondos FAMI, plantean la excesiva carga burocrática, la inexistencia de sistemas de justificación basados en el procedimiento de costes simplificados que recomienda la Unión Europea, la dificultad para desarrollar actividades de convivencia con la población española, a la vez que la imposibilidad de desarrollar actuaciones plurianuales.

Con respecto a la valoración de las personas destinatarias, un 89% de ellas estima que aquellos proyectos han permitido una mejora notable de su situación en España; un 94% considera que la atención recibida fue buena o muy buena, y el mismo porcentaje de personas se encontraba satisfecho o muy satisfecho con las actividades; finalmente, el 90% de las personas encuestadas consideró que se encontraba muy o bastante integrado en España.

A pesar de que la integración plena se complica debido a factores externos relacionados con la situación macroeconómica del país (por ejemplo, y principalmente, la alta tasa de desempleo), los programas de integración cofinanciados por el FAMI han contribuido a reducir la diferencia entre las tasas de desempleo entre nacionales de terceros países y población autóctona en 5,7 puntos porcentuales; de igual forma sucede con la tasa de empleo, cuya diferencia ha descendido en 1,9 puntos; por otro lado, y como dato positivo, se ha aumentado en 2,3 puntos el porcentaje de personas migrantes nacionales de terceros países con residencia de larga duración.

Cabe destacar, asimismo, que la actividad de los agentes cuyos proyectos han sido cofinanciados por el FAMI han contribuido a evitar el surgimiento y fortalecimiento de discursos de odio y de grupos xenófobos, así como la existencia de incidentes significativos, algo que suele ser más habitual en épocas de crisis. Estos agentes y las personas destinatarias valoran muy positivamente las campañas de información y sensibilización dirigidas a la sociedad de acogida para erradicar esta forma de discriminación y violencia.

5.4. Análisis y valoración de la incidencia del FAMI en las políticas de retorno en España.

Los programas de retorno apoyados por el FAMI se dividen en retorno voluntario y retorno forzoso. El primero de ellos contempla tres posibilidades: programa de retorno voluntario asistido y reintegración (itinerarios individualizados de retorno y reintegración); programa de retorno voluntario productivo (itinerarios individualizados de retorno y reintegración con apoyo a habilidades emprendedoras); y programa de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo.

El programa nacional del FAMI incluye un objetivo numérico de retorno para el periodo comprendido entre 2014 y 2020, si bien se considera difícil estimar los retornos por estar vinculados a flujos migratorios cambiantes y debido a otros factores. Uno de ellos es la situación económica de las personas migrantes; en España, esta situación ha mejorado

en los últimos años, por lo que los programas de retorno voluntario han sido testigos de una demanda decreciente.

El número total de personas que han retornado de forma voluntaria hasta el 30 de junio de 2017 fue de 2.698 personas, el 9% del previsto; por su parte, 9.673 fueron retornadas forzosamente, lo que supone el 18% del objetivo marcado.

En general, el Informe de evaluación intermedia del FAMI destaca que este fondo ha contribuido a mejorar las condiciones en las que se produce todo tipo de retorno; en concreto, los programas de retorno voluntario se han centrado en la viabilidad y sostenibilidad del regreso de nacionales de terceros países, prestando especial atención a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. En cuanto al retorno forzoso, las medidas desarrolladas se destinaron a mejorar las condiciones de habitabilidad de centros (CETI y CIE) en los que se encuentran las personas que van a ser objeto de retorno forzoso. No obstante, el propio Informe destaca que, a pesar de ello, existe un “problema evidente” de sobrecarga de nacionales de terceros países en dichos centros, por lo que las condiciones de vida en los mismos son deficientes, tal y como señala, entre otros, el Defensor del Pueblo en un estudio de 2017.⁴⁷

En cuanto al grado de satisfacción de las personas usuarias con los programas de retorno voluntario, cabe destacar la dificultad de encuestar a personas que ya han vuelto a sus países de origen. No obstante, y a pesar de que debido a los pocos casos consultados no se puede extraer una conclusión firme, se alcanzan altos niveles de satisfacción con la atención prestada por las organizaciones de la sociedad civil encargadas de desarrollar los proyectos (el 88% la considera buena o muy buena, y el 82% está satisfecho o muy satisfecho). Asimismo, el 75% de las personas regresó en buenas o muy buenas condiciones, pero existe también un 40% que afirma que no siempre se tuvieron en cuenta sus necesidades o lo hicieron de forma incompleta.

6. Identificación de las principales fortalezas y debilidades identificadas en la gestión de los fondos en su relación con las políticas de integración.

Con motivo de la jornada “Desarrollando Buenas Prácticas: Influenciando los Fondos de la UE para la Inclusión” celebrada en Madrid el pasado 1 de julio y organizada por ECRE, PICUM y Fundación Cepaim, diversas organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encontraba el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, tuvieron la oportunidad de intercambiar experiencias, valoraciones y buenas prácticas sobre la gestión de los fondos con las autoridades gestoras del FAMI y del FSE de España y Portugal.

Uno de los principales obstáculos para la efectiva gestión e implementación de los fondos es la excesiva carga burocrática⁴⁸ soportada por las organizaciones beneficiarias en el

⁴⁷ Defensor del Pueblo (2016). Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. Recuperado de: <http://cort.as/-IDrz>.

⁴⁸ Esta problemática también ha sido destacada en el informe *Follow the Money II*.

desarrollo de sus actividades financiadas por aquellos; los excesivos y desproporcionados requisitos administrativos de justificación de gasto limitan el acceso y la participación en los fondos de organizaciones más pequeñas que carecen de los recursos humanos y materiales necesarios para satisfacer las exigencias administrativas, e impiden centrar y focalizar la atención de los equipos técnicos de las entidades beneficiarias, con independencia de su tamaño, en la acción e intervención directa con las personas destinatarias de los servicios de integración.

Por otro lado, también se destaca que la ausencia de plurianualidad en el desarrollo de los programas resta calidad y eficacia a la intervención. La integración, como reconoce la Unión Europea, es un proceso duradero, por lo que las actuaciones a largo plazo son esenciales para lograr una intervención integral que derive en la plena inclusión social de las personas destinatarias. Se requieren itinerarios de integración sostenibles y prolongados en el tiempo.

Las autoridades gestoras de los fondos de la Unión para la integración en España manifiestan su preocupación ante las definiciones normativas ambiguas. Es el caso de los términos *actividad y persona beneficiaria*. Una interpretación flexible permite adaptarse a circunstancias cambiantes, pero también deriva, en ocasiones, en problemas de justificación de proyectos ante las auditorías, e impide, por ese motivo, el diseño e implementación de programas de integración. Asimismo, y con respecto al concepto de *persona beneficiaria*, preocupa que se incluya en este grupo solo a nacionales de terceros países con situación administrativa regularizada, y se excluya, así, a quienes se encuentren en situación irregular o a aquellas personas que, en dicha situación, estén, por ejemplo, en proceso de recibir una autorización de residencia por circunstancias excepcionales por arraigo social.

Asimismo, en la medición del logro de integración con las personas destinatarias se emplean indicadores cuantitativos que no son un fiel reflejo de la realidad; convendría reformularlos e incluir indicadores cualitativos que midan elementos clave de los procesos de inclusión social de aquellas, relacionados con los hitos y etapas evolutivas de su integración en la sociedad de acogida, así como el diseño de nuevos indicadores de género.

La comunicación entre las autoridades gestoras de los fondos y las organizaciones de la sociedad civil es fluida, gracias a canales apropiados, y a la propia voluntad de las partes interesadas por mantener un contacto adecuado entre ellas. La sociedad civil reclama la celebración de reuniones periódicas con las autoridades con una mayor frecuencia, y manifiesta la dificultad y, en algunos casos, imposibilidad de diversas entidades de estar presentes en todos los foros, reuniones o eventos debido a la escasez de medios materiales y humanos, por lo que su capacidad de asociación se ve seriamente limitada. En este sentido, cabe resaltar la necesidad e importancia de organizaciones *paraguas* o entidades que aglutinen a un gran número de colectivos más pequeños que puedan representarlos y servir de altavoz de sus intereses, necesidades y propuestas. Se destaca, en ese sentido, el papel del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes como canal formal para la participación, asociación y comunicación con las autoridades gestoras de los fondos.

La gestión e implementación eficaz de estos fondos se beneficiaría de una mayor amplitud de agentes encargados de desarrollar proyectos de integración. Así, sería crucial contar con la participación del sector privado (empresas y asociaciones empresariales); centros educativos (universidades, escuelas y personal docente); entidades especializadas en protección internacional y migraciones; organizaciones sindicales e instituciones (comunidades autónomas, ayuntamientos, Federación Española de Municipios y Provincias –FEMP–, etc.). Para ello sería necesario implicar a estos agentes en el diseño conjunto de programas e itinerarios formativos con el fin de lograr un mayor compromiso y una implementación sostenida en el tiempo.

Los fondos suponen un valor añadido fundamental, y es que garantizan el desarrollo de políticas de integración de nacionales de terceros países en España; asimismo, cabe destacar la cuantía de la financiación, de forma que sin los fondos de la Unión Europea no sería viable el diseño e implementación de programas y actuaciones en favor de la inclusión social de aquellas personas.

Por último, cabe mencionar la incertidumbre de cara al futuro derivada de la decisión del Tribunal Supremo en octubre de 2018 cuando denegó el recurso del Estado para mantener la competencia de acogida de personas refugiadas, después de que aquel fallara a favor de Cataluña como competente para la gestión de los servicios y los programas específicamente destinados a las personas solicitantes de asilo en los ámbitos sanitario, educativo y social, todos ellos competencia de las comunidades autónomas. Por este motivo, se espera un nuevo marco de implementación del FAMI a partir de 2020. Se desconoce la forma en la que se distribuirán los fondos entre las distintas administraciones autonómicas, y cuáles serán las implicaciones y consecuencias de un nuevo actor en la gestión del FAMI.

7. Las propuestas de los nuevos fondos destinados a la integración de las personas migrantes, solicitantes y beneficiarias de protección internacional en el próximo periodo de planificación 2021-2027, así como el estado de negociación de las mismas”]

Es complejo predecir el momento en el que se aprobará finalmente el próximo Marco Financiero Plurianual, debido a la situación política en el Reino Unido y las negociaciones sobre el Brexit, así como con motivo del renovado liderazgo comunitario, por lo que se esperan todavía más negociaciones en este ámbito, con respecto al presupuesto y distribución del mismo entre los distintos objetivos de los fondos.

Con anterioridad a analizar la situación actual en la que se encuentran las propuestas relativas a cada fondo concreto, conviene analizar cómo se encajará la integración en aquellos. Para ello, tenemos en cuenta el estudio *The Way Forward*.⁴⁹

⁴⁹ Westerby, R. (2018). *The Way Forward. A Comprehensive Study of the new Proposals for EU funds on Asylum, Migration and Integration*. ECRE y ACNUR. Recuperado de: <http://cort.as/-NY23>.

Las propuestas legislativas para el periodo 2021-2027 presentan un nuevo enfoque en el apoyo a la integración de ciudadanos de terceros países. Dicha competencia se distribuye entre los distintos Fondos de la siguiente manera:

- Fondo de Asilo y Migración (FAM)⁵⁰:
 - Medidas de integración a corto plazo que se desarrollan generalmente en las etapas iniciales de integración en el periodo que sigue a la llegada del migrante a territorio de la UE.
 - Acciones transversales (horizontales) que promueven la “confianza recíproca”, como programas de capacitación e intercambios con la sociedad receptora.
- Fondo Social Europeo Plus (FSE+),⁵¹ Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo de Cohesión (FC)⁵²:
 - Medidas de integración a medio y largo plazo que se llevan a cabo después de la fase inicial de acogida e incluye la integración en el mercado laboral.

A. Objetivos de integración de los fondos.

Los Fondos dividen sus objetivos en (1) objetivos generales denominados *políticos* (OP); y (2) objetivos *específicos* (OE) que desarrollan los primeros.

El **FAM** tiene, como objetivos políticos, el fortalecimiento del sistema de asilo (OP1), la migración regular e integración (OP2), y contrarrestar la migración irregular (OP3).

Dentro del OP2, el FAM se encargará de las **medidas de integración a corto plazo**, entre las que se encuentran las siguientes:

- Programas de integración y apoyo específico (educación, formación, orientación cívica y laboral).
- Asistencia legal (reunificación familiar y cambio de situación administrativa).
- Reconocimiento y convalidación de titulaciones extranjeras.

Asimismo, y como **medidas horizontales o transversales** que den apoyo al resto de Fondos, el FAM se encargará, dentro del ámbito de la integración, de:

- Promoción de la igualdad en el acceso de ciudadanos de terceros países a servicios públicos y privados.

⁵⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración, COM(2018) 471 final, 12 de junio de 2018. Recuperado de: <http://cort.as/-Nb3y>.

⁵¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+), COM(2018) 382 final, 30 de mayo de 2018. Recuperado de: <http://cort.as/-Nb43>.

⁵² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, COM(2018) 372 final, 29 de mayo de 2018. Recuperado de: <http://cort.as/-Nb41>.

- Cooperación entre órganos gubernamentales y no gubernamentales, por medio de centros de apoyo a la integración o ventanillas únicas.
- Ayuda en la acogida de los ciudadanos de terceros países por la sociedad receptora, así como apoyo en su participación activa en la misma, y desarrollo de acciones que promuevan su aceptación por parte de aquella.
- Intercambio y diálogo entre nacionales de terceros países, la sociedad de acogida y las autoridades públicas (se incluyen las consultas a ciudadanos de terceros países, así como diálogos interculturales e interreligiosos).

En cuanto al **FSE+**, **FEDER** y **FC**, la propuesta de Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC)⁵³ dispone los *objetivos políticos* de los mismos, mientras que las regulaciones concretas de cada uno hacen referencia a los *objetivos específicos* de cada Fondo.

Todos ellos comparten el OP4 referido a “Una Europa más social: aplicación del pilar europeo de derechos sociales”. Y, por lo que respecta al FSE+ y al FEDER, dicho objetivo político se desarrolla en diversos objetivos específicos. De ellos, la siguiente tabla muestra los relacionados con la integración socioeconómica de nacionales de terceros países y de migrantes.

FSE+	FEDER
Este Fondo hace referencia a la integración de <u>'nacionales de terceros países'</u> .	Aquí se hace referencia a la integración de <u>'migrantes'</u> , por lo que podría entenderse que incluye tanto a nacionales de terceros países como a migrantes comunitarios que se desplazan, dentro de la UE, a un país distinto del de su nacionalidad.
OE5: promoción de la igualdad en el acceso y en la finalización de educación y formación inclusiva de calidad.	OE1: aumento de la efectividad de los mercados de trabajo y acceso a empleo de calidad.
OE7: fomento de la inclusión activa promoviendo la igualdad de oportunidades y la participación activa.	OE2: mejora del acceso a servicios inclusivos de calidad en materia educativa y formativa.

⁵³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, COM(2018) 375 final, 29 de mayo de 2018. Recuperado de: <http://cort.as/-Nb4h>.

OE8: promoción de la integración socioeconómica de nacionales de terceros países y colectivos marginados como el romaní.	OE3: asegurar el igual acceso a la asistencia sanitaria y a la atención primaria.
OE9: promoción del igual acceso a servicios de calidad, sostenibles y asequibles.	
OE10: promoción de la integración social de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.	
OE11: abordar la privación material a través de la comida y/o asistencia básica para los más desfavorecidos.	

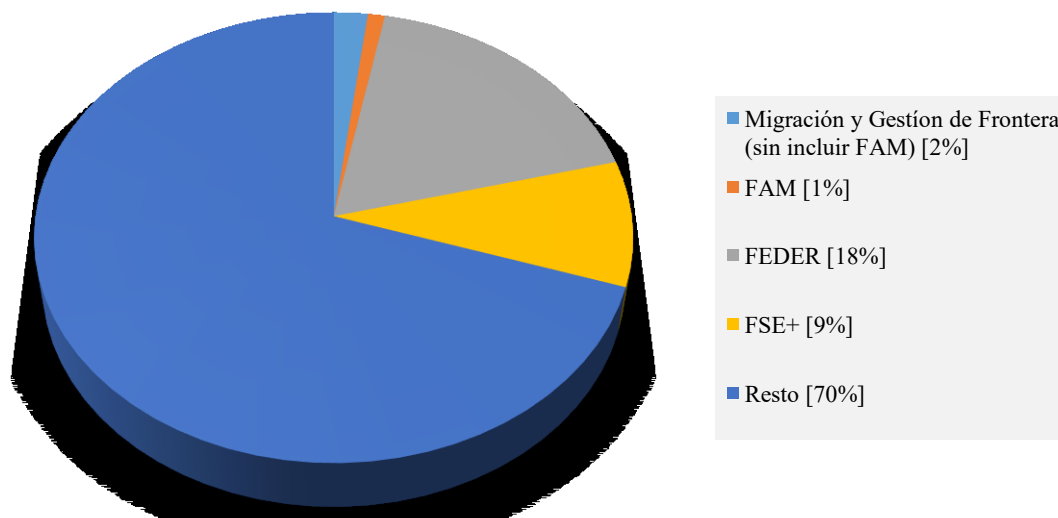
Las políticas de integración de medio y largo plazo se trasladan, como se ve, a **FSE+**, **FEDER** y **FC**. De hecho, la Comisión, en junio de 2018, indicó que las medidas relativas a las infraestructuras de los centros de acogida se incluirán dentro de las referidas a largo plazo.

El siguiente esquema resume la división de medidas en el tiempo:

B. Financiación de la integración en los distintos fondos.

a. Marco Financiero Plurianual.

Marco Financiero Plurianual



b. FAMI.

Del total de 10.400.000.000€, el 60% se destinará a financiar programas nacionales de gestión compartida, mientras que el 40% restante irá a parar al instrumento temático (acciones específicas, acciones de la Unión, ayuda de emergencia, reasentamiento, apoyo a la solidaridad y responsabilidad de EM, Red de Migración Europea).

En los programas nacionales, el **30%** se destinará al OP2 relativo a la

integración. c. FSE+.

El 98% del total de 101.170.000.000€ se destina a los Estados miembros en modo de gestión compartida, lo que suma un montante de 100.000.000.000€. Los Estados miembros están obligados a emplear el **25%** de dicha cantidad en el “área de política de inclusión social” que cubre los OE 7-11 dentro del OP4⁵⁴ (“Una Europa más social: implementación de los Pilares Europeos de Derechos Sociales”). No obstante, **no se especifica un mínimo de gasto para cada objetivo específico**, lo que implica que los Estados miembros no estarían obligados a destinar fondos para el cumplimiento del OE 8, referido a la “promoción de la integración socioeconómica de nacionales de terceros países y colectivos marginados como los romanís”.

d. FEDER.

El 95% de los 200.600.000.000€ correspondientes al presupuesto del Fondo irán destinados al objetivo “Inversión en Empleo y Crecimiento”, ejecutado en modo de gestión compartida. Con el objetivo de que siga habiendo una masa crítica de inversión en contextos de reducción presupuestaria, se establecen unos requisitos de concentración temática.

⁵⁴ Aparecen en la tabla de la página 2.

Grupos estatales	OP1 – Europa más inteligente	OP2 – Europa más verde
Grupo 1 (RNB \geq 100% media UE)	85% para ambas (mínimo un 60% para OP1)	
Grupo 2 (RNB 75-100% media UE)	45%	30%
Grupo 3 (RNB \leq 75% media UE)	35%	30%

No se establece un mínimo de gasto para OP4 (“Una Europa más social: implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales”), que incluye la promoción de la integración socioeconómica de migrantes de terceros países, al considerarse que tiene poca relevancia estratégica. Se entiende que OP1 y OP2, y en menor medida OP5, han demostrado ser los “objetivos políticos que (...) tienen un mayor valor añadido” y generan “la mayor contribución a las prioridades comunitarias.”

7.1. FAMI.

La Comisión propuso en mayo de 2018 el aumento de un 260% del presupuesto de la Unión en materia de migración y fronteras exteriores. Como consecuencia de dicho impulso, el Fondo de Asilo y Migración (en adelante, en este apartado, ‘Fondo’) tendrá una dotación financiera de 10.415.000.000 euros.

El Fondo, además de cumplir con sus objetivos dirigidos a la eficiente gestión de los flujos migratorios, prestará apoyo en el desarrollo y actividades de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, la futura Agencia de Asilo de la Unión Europea, así como de los futuros Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo Social Europeo Plus (FSE+), con quienes mantendrá una estrecha relación en el ámbito de la integración.

Asimismo, y para cumplir con sus obligaciones, el Fondo admite la participación de terceros países en el mismo, así como entidades jurídicas establecidas en terceros estados, con las condiciones indicadas en el apartado 2 de este texto.

Por otro lado, un análisis retrospectivo del Fondo de Asilo, Migración e Integración indica la necesidad actual de:

- una mayor simplificación en la ejecución del Fondo, y para ello se propone un planteamiento coherente con normas aplicables a otros Fondos de la Unión a modo de ‘código normativo único’.
- una mayor flexibilidad en la gestión del Fondo, por lo que no se propone la concesión de asignaciones fijas a cada Estado miembro en el inicio del periodo sobre la base de datos estadísticos, ya que estos no reflejan la evolución real de

las necesidades de los Estados miembros en el tiempo. Por ello, se propone un instrumento temático, cuyo contenido se desarrolla en el apartado 3, B., así como una revisión intermedia en la que se asignará una dotación financiera acorde a las necesidades del momento. **A. Objetivos del Fondo.**

El principal objetivo del Fondo es contribuir a una **gestión eficiente de los flujos migratorios**. Para ello, de forma específica, se acuerda:

- (a) fortalecer y desarrollar todos los componentes del Sistema Europeo Común de Asilo mediante:
 - a. el apoyo a las infraestructuras de los sistemas de asilo de los Estados miembros, la promoción de la solidaridad y responsabilidad compartida de estos, y la solidaridad y cooperación con terceros países afectados por los flujos migratorios;
- (b) promover la migración regular:
 - a. centrándose principalmente en las etapas iniciales de integración social y económica de nacionales de terceros estados. El Fondo se ocupará principalmente de la integración a corto y medio plazo, mientras que los futuros FEDER y FSE+ velarán por la integración a largo plazo;
- (c) contrarrestar la migración irregular, a través del:
 - a. apoyo a medidas integrales y coordinadas en materia de retorno por parte de los Estados miembros, y la asistencia para el retorno voluntario y reintegración.

Para cumplir con los objetivos del Fondo y, siempre que se garantice una buena gestión financiera de la Unión y se protejan sus intereses financieros, **se admite la participación de terceros países** cuando se establezcan las condiciones de participación en un acuerdo específico, y estas no otorguen al tercer país poder decisorio sobre el Fondo.

Asimismo, además de las **entidades jurídicas** establecidas en Estados miembros y/o creadas en virtud del Derecho de la Unión y las organizaciones internacionales, se permite la participación de entidades jurídicas establecidas en terceros países asociados al Fondo, así como aquellas de terceros países no asociados, de manera excepcional, y siempre que sea necesario para la consecución de los objetivos de una acción concreta.

B. Presupuesto.

La dotación financiera será de 10.415.000.000 euros, divididos entre programas de gestión compartida (60%, un 10% de los cuales se asignará en el periodo de revisión intermedia), y el instrumento temático (40%).

I. Programas ejecutados en régimen de gestión compartida: 6.249.000.000 euros.

Los programas deberán tener en consideración las medidas de ejecución dirigidas al cumplimiento de los objetivos del Fondo, siempre en consonancia con el acervo comunitario y con las prioridades acordadas por parte de la Unión.

La Comisión velará para que la futura Agencia de Asilo de la Unión Europea y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas estén involucradas en la fase temprana del proceso de desarrollo de programas, así como en tareas de seguimiento y evaluación de estos.

La dotación de 6.249.000.000 euros se divide en:

- 5.207.500.000 euros asignados de la siguiente forma:
 - 5.000.000 euros a cada Estado miembro al principio del programa.
 - El resto se distribuirá entre los Estados miembros en función de los siguientes criterios:
 - 30% para protección internacional:
 - 60% en proporción al número de solicitantes de asilo.
 - 30% en proporción al número de beneficiarios de protección internacional.
 - 10% en proporción al número de reasentados.
 - 30% para migración regular e integración:
 - 60% en proporción al número de personas con primer permiso de residencia.
 - 40% en proporción al número de residentes legales en el Estado miembro.
 - 40% para contrarrestar la migración irregular:
 - 50% en proporción al número de retornos efectuados.
 - 50% en proporción al número de órdenes de expulsión emitidas.
 - Los 1.041.500.000 euros restantes se asignarán a los Estados miembros en el periodo de revisión intermedia de los programas, previsto para 2024.

Respecto al **porcentaje de cofinanciación**, la contribución del presupuesto de la Unión no excederá del 75% del gasto total financiable de un proyecto. Dicha contribución podrá incrementarse hasta el 90% para acciones listadas en el Anexo IV (medidas de integración ejecutadas por instituciones locales y regionales u organizaciones de la sociedad civil; acciones dirigidas a la ejecución de medidas alternativas a la detención; asistencia para actividades de retorno voluntario y reintegración; medidas dirigidas a personas

vulnerables y a solicitantes de protección internacional con necesidades especiales de acogida o procedimentales, en particular, menores no acompañados). Asimismo, la contribución del presupuesto de la Unión puede ascender al 100% del total del gasto para apoyo operativo, con el objetivo de fortalecer SECA (recursos humanos, costes de mantenimiento, reparación y/o reemplazo de equipamiento).

Los Estados miembros deberán presentar **informes anuales de rendimiento** a la Comisión, que serán aprobados por esta si no formula observaciones en el plazo de dos meses desde su recepción.

II. Instrumento temático: 4.166.000.000 euros.

Con motivo de la necesidad de la Unión y de los Estados miembros para afrontar circunstancias sobrevenidas eficientemente, y de cara a priorizar aquellas acciones que generen un alto valor añadido a la Unión, se introduce el instrumento temático con el objetivo de aunar por un lado previsibilidad financiera requerida para la planificación estratégica y, por otro, **flexibilidad en la gestión del Fondo** a través de un desembolso periódico de fondos en un ciclo de programación bienal.

Los componentes del instrumento temático gozarán de gestión compartida, directa o indirecta, y su financiación deberá ser usada, de forma flexible, para sus componentes:

- Acciones específicas (gestión compartida).

Se trata de **proyectos nacionales o transnacionales** acordes a los objetivos de este Reglamento, por los cuales un Estado miembro, varios, o todos ellos, pueden recibir una dotación adicional, siempre y cuando esta se asigne para tal fin y contribuya a la implementación de los objetivos antes mencionados. Respecto al porcentaje de cofinanciación, la contribución del presupuesto de la Unión podrá ser de hasta el 90% del gasto total. Esta dotación no podrá ser usada para otras acciones de sus programas salvo que sea debidamente justificado y aprobado por la Comisión mediante la modificación de dichos programas.

- Acciones de la Unión (gestión directa o indirecta).

A iniciativa de la Comisión, el Fondo puede ser usado para financiar acciones de la Unión, **programas transnacionales** en interés de esta, de acuerdo a las actividades desarrolladas pormenorizadamente en el Anexo III dirigidas al cumplimiento de los objetivos del Fondo. Las formas de financiación podrán ser cualquiera de las incluidas en el Reglamento Financiero, en particular subvenciones, premios y contratos públicos.

- Ayuda de emergencia (gestión compartida, directa o indirecta).

El Fondo proporcionará ayuda de emergencia para hacer frente a **necesidades urgentes y específicas** como resultado de:

- (1) fuerte presión migratoria en uno o más Estados miembros, caracterizada por un grande o desproporcionada afluencia de nacionales de terceros países, o en terceros países, donde personas necesitadas de protección puedan quedar atrapadas como consecuencia de conflictos políticos y, en particular, cuando puedan afectar a los flujos migratorios hacia la UE;

- (2) ejecución de los mecanismos de protección temporal al amparo de la Directiva 2001/55/EC, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas;

El porcentaje de cofinanciación a cargo del presupuesto de la Unión puede ascender al 100% del gasto total en estos casos.

- Reasentamiento (gestión compartida).

Los Estados miembros recibirán **10.000 euros por cada persona reasentada** de acuerdo al programa de reasentamiento de la Unión. Esta dotación no podrá ser destinada a otras acciones de sus programas salvo que sea debidamente justificado y aprobado por la Comisión mediante la modificación de dichos programas.

- Ayuda a los Estados miembros que contribuyan a los esfuerzos de solidaridad y responsabilidad compartida.

En este sentido, se propone una dotación financiera para que los Estados miembros cumplan con sus obligaciones establecidas por el Reglamento 604/2013 (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 de un tercer país o apátrida.

Los Estados miembros recibirán **10.000 euros por cada solicitante** de protección internacional:

- (1) de quien se haga responsable ese Estado miembro;
- (2) asignado a un Estado miembro que exceda de la parte proporcional que le corresponda;
- (3) a quien se le haya concedido protección internacional para la aplicación de medidas de integración;

Asimismo, recibirán **10.000 euros por cada persona que haya abandonado el territorio** del

Estado miembro en cumplimiento de una decisión de retorno o de una orden de expulsión, y **500 euros por cada solicitante trasladado** de un Estado miembro a otro.

- Red Europea de Migración (gestión directa).

La Comisión adoptará la dotación de la Red Europea de Migración, previa aprobación de su Comité Directivo. La financiación de las actividades de la Red Europea de Migración adoptará la forma de subvenciones a los puntos de contacto nacionales previstos en el art. 3 de la Decisión 2008/381/CE, por la que se crea una Red Europea de Migración, y de contratos públicos. **C. Seguimiento, evaluación e informes.**

La Comisión presentará ante el Parlamento y el Consejo información acerca de los resultados de acuerdo con los indicadores reflejados en el Anexo V y VIII. Este último podrá ser modificado por la Comisión para asegurar una evaluación efectiva. Además, la

Comisión elaborará una evaluación intermedia y otra retrospectiva con arreglo a unos plazos que permita tenerlas en cuenta para la toma de decisiones.

D. Otras facultades de la Comisión.

La Comisión, por iniciativa propia o en su nombre, podrá acordar que el Fondo financie medidas de **asistencia técnica** para el cumplimiento de los objetivos de este. Estas medidas podrán financiarse al 100%.

El Reglamento otorga competencia a la Comisión para adoptar **actos delegados**, facultad que podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo cuando se trata de modificar acciones admisibles para un mayor porcentaje de cofinanciación en los programas, alterar la lista de tareas y servicios financiables bajo el concepto de ‘apoyo operativo’, revisar los indicadores para informar de los progresos del Fondo en la consecución de sus objetivos, y para cambiar el contenido de los tipos de intervenciones que sirven de base para los informes y seguimiento de programas de gestión compartida.

Por otra parte, la Comisión será asistida por el **Comité de Coordinación del Fondo de Asilo y Migración**, el Fondo de Seguridad Interior y el instrumento para la gestión de fronteras y visados. El dictamen del Comité será requisito necesario para que la Comisión adopte un proyecto de acto de ejecución.

E. Estado de las negociaciones.

El Parlamento Europeo aprobó en marzo de 2019 una resolución con base en el informe de su Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) sobre el Fondo de Asilo y Migración,⁵⁵ y recientemente el Consejo de la Unión Europea ha adoptado una orientación general parcial (OGP) sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración.⁵⁶ Los Estados miembros han adoptado un mandato de negociación para comenzar el periodo de negociación tripartita con el Parlamento Europeo. Se espera que se inicie en octubre. Dicho mandato no incluye acuerdos en todos sus puntos, por lo que existen asuntos clave que han sido obviados.

Ambos textos reintroducen la *i latina* en la denominación del fondo, de forma que mantendría su título actual: Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI); la OGP del Consejo clarifica, en parte, la competencia en materia de integración de otros fondos (FSE+, FEDER y FEADER) y su complementariedad, en su considerando número trece.

Con respecto al Principio de Asociación y la evaluación de necesidades, crucial para la efectiva implementación de los fondos, cabe destacar que la OGP establece de forma clara el proceso de consultas para la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), pero no así de la Agencia Europea de Asilo. ECRE lamenta que la propuesta actual no obligue a los Estados miembros a enviar evaluaciones independientes y que les

⁵⁵ Parlamento Europeo. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración (COM(2018)0471 – C8-0271/2018 – 2018/0248(COD)). P8_TA(2019)0175. Recuperado de: <http://cort.as/-Nb8h>.

⁵⁶ Consejo de la Unión Europea. Orientación general parcial. Bruselas, 29 de mayo de 2019. 2018/0248 (COD). Recuperado de: <http://cort.as/-Nb6P>.

dé un amplio margen de discreción.⁵⁷ Con respecto a la resolución del Parlamento, esta misma organización destaca que, si bien refuerza la definición de asociación con las autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas, involucradas en la preparación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas, sigue sin quedar claro cómo se aplicará este principio para el caso concreto del FAM (o FAMI). Ello puede derivar en el mantenimiento de un Principio de Asociación específico para cada fondo como en la actualidad o carecer de uno por completo, dejando, de esta forma, la participación de la sociedad civil en el FAMI a la discreción de los Estados miembros.

Dicha participación es esencial en el logro de los objetivos de integración, y, por ello, preocupa que la OGP no contemple una dotación mínima para actores que trabajen en dicho campo y que el Parlamento Europeo lo haga, pero solo con respecto a las autoridades locales, excluyendo de esa forma a las organizaciones de la sociedad civil. En el FAMI actual, los Estados miembros son los principales beneficiarios de la financiación.⁵⁸⁵⁹ La implicación de la sociedad civil podría lograrse estableciendo dotaciones presupuestarias mínimas para sus organizaciones, y a través de la creación de tasas de cofinanciación más altas para actuaciones en el objetivo de integración, tal y como sugirió la Comisión Europea y aprobó el Parlamento Europeo.

La dimensión externa del fondo, que permite que terceros países asociados al mismo puedan ser sus beneficiarios, es un aspecto clave y controvertido en las negociaciones. La OGP menciona que “se aumentan los porcentajes de cofinanciación para los proyectos en terceros países destinados a aliviar la elevada presión migratoria sobre los Estados miembros”, lo cual indica claramente que estas actuaciones tienen el objetivo exclusivo de facilitar los retornos y prevenir la migración irregular, en lugar de contribuir a la protección en aquellos países. Ello contrasta con la resolución del Parlamento Europeo que establece un tope de financiación máximo del 5% en este ámbito, y que introduce elementos para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en la cooperación con los terceros países, como el requerimiento de que la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, por sus siglas en inglés) esté presente en el diseño de los acuerdos de financiación de actividades fuera de la UE.

Otro aspecto importante en las negociaciones tiene que ver con la condicionalidad y la dotación presupuestaria a los Estados miembros. Aquella se refiere a la vinculación de la financiación de los Estados miembros al cumplimiento, por parte de estos, del Estado de Derecho y los principios financieros del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Conforme al OGP, no se prevé la propuesta de la Comisión de reciclar el dinero a través del instrumento temático debido al incumplimiento de los objetivos clave del FAMI; asimismo, la dotación presupuestaria adicional no estaría ligada a la evaluación del rendimiento, por lo que no existiría un control de calidad, como sugería el gobierno

⁵⁷ European Council on Refugees and Exiles (ECRE). ECRE Advocacy Briefing #2. *State of play of the negotiations of the proposal for an Asylum, Migration and Integration Fund as of July 2019*. AB AMF No

⁵⁸ .

⁵⁹ En Grecia y el Reino Unido, todos los fondos para la implementación de las actuaciones del FAMI han sido destinados a las autoridades nacionales; en España, en cambio, la tendencia es contraria a la de la media de los Estados miembros: la sociedad civil ha gestionado casi la totalidad de los fondos que financian esas actividades.

neerlandés y organizaciones no gubernamentales. ECRE defiende la necesidad de establecer controles de calidad cuantitativos y cualitativos, en lugar de centrar el análisis de evaluación intermedia exclusivamente en el grado de infrautilización de los fondos. Tal y como sugieren algunos Estados miembros, el segundo tramo de financiación debería vincularse a una evaluación detallada de la implementación de los fondos sobre la base de una actualización de las necesidades. Si no existe voluntad política para implementar los programas nacionales o cuando los Estados miembros no tienen capacidad para asumir la totalidad de los fondos, ECRE considera que la Comisión debería tener la facultad para reabsorber fondos en la segunda etapa financiera a través del instrumento temático. No es clara la postura del Parlamento Europeo en este sentido.

7.2. FSE+.

El aumento del presupuesto de la Unión en materia de migración y fronteras exteriores, al que nos hemos referido en el apartado anterior, ha dado lugar a una propuesta de Fondo Social Europeo Plus con una dotación presupuestaria de 100.000 millones de euros.

La Comisión entiende que Europa se encuentra en un momento crucial ya que su futuro depende de, según esta institución, de mantener su competitividad en la economía global y de garantizar elevados niveles de empleo, educación y formación, sanidad, inclusión social y participación en la sociedad. Por ello, estima que, para crear una Europa competitiva, cohesionada y sólida en el futuro, se debe invertir ahora en las personas.

Existen una serie de obstáculos que dificultan dicha misión. Entre ellos, la Comisión menciona la exclusión social de grupos marginados como el colectivo migrante, como uno de los principales problemas que debe afrontar el continente. **A. Objetivos del Fondo.**

El objetivo general del FSE+ (en adelante, en este apartado, el 'Fondo') es **apoyar a los Estados miembros a lograr altos niveles de empleo, protección social y una fuerza de trabajo cualificada y sólida**, conforme a los principios recogidos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Para ello, el Fondo debe complementar y generar valor añadido a las políticas nacionales que garanticen la igualdad de oportunidades, el acceso al mercado de trabajo, condiciones dignas de trabajo, protección social e integración, y un alto nivel de protección de la salud.

La Propuesta de Reglamento enumera una serie de objetivos específicos en las áreas de empleo, educación, inclusión social y salud. Entre otros, se establecen los siguientes:

- (a) Promoción de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.
- (b) Fomento de la igualdad de acceso a una educación y una formación de calidad e inclusivas y su culminación, en particular para los grupos desfavorecidos.
- (c) Fomentar la inclusión activa al objeto de promover la igualdad de oportunidades y la participación activa.
- (d) Promover la integración socioeconómica de los nacionales de terceros países y de las comunidades marginadas. **B. Presupuesto.**

El presupuesto del Fondo (101.174.000.000 euros) se divide entre programas en régimen de gestión compartida dentro del objetivo de inversión para el empleo y el crecimiento (100.000.000.000 euros), y la financiación del capítulo de Empleo e Innovación Social (EaSI) y del capítulo de Salud (1.174.000.000 euros), con un 65% de esta cantidad destinada al primero de ellos, y el restante 35% al último. **C. Seguimiento.**

Se prevé el establecimiento de indicadores de seguimiento y de progreso respecto a la consecución de los objetivos específicos y operativos del Fondo.

En régimen de gestión compartida, aquellos se definirán para cada programa, y las autoridades estatales deberán enviar a la Comisión los datos sobre los indicadores de ejecución y de resultados seis veces al año. En gestión directa o indirecta, la evaluación del rendimiento seguirá las prácticas de los antiguos marcos EaSI y de Salud para garantizar la eficiencia, eficacia y oportunidad de los datos recabados.

8. Análisis de la incidencia de la estrategia de Inversión Territorial Integrada (ITI) en las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas en España.

8.1. Sobre la estrategia de ITI y su contexto.

Las Inversiones Territoriales Integradas (ITIs) son un instrumento arbitrado por la normativa europea que facilita el apoyo a las acciones integradas en un territorio, permitiendo combinar la financiación vinculada a diferentes objetivos temáticos y a diversos programas operativos apoyados por los diferentes Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).

La definición territorial realizada parte de la base de que existen zonas con una gran dispersión de los núcleos de población, factor que se une a la baja densidad de la misma y a la dificultad orográfica. Todo ello contribuye a profundizar la dicotomía entre los entornos urbano y rural, y a dificultar la gestión de los recursos y servicios sobre el terreno en un contexto de elevado envejecimiento poblacional y riesgo de despoblamiento.

Del mismo modo, la existencia de zonas en declive socioeconómico, donde la población activa se encuadra en un ámbito medio/bajo, contribuye a que los niveles de pobreza y exclusión sean más acentuados en estas zonas de intenso carácter rural.

Esta iniciativa se enmarca en el ámbito del artículo 36 del Reglamento (UE) 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que contempla las Inversiones Territoriales Integradas (ITI) como un nuevo instrumento de gestión que permite hacer confluir coordinadamente los Fondos Europeos en el territorio, FEADER + FEDER + FSE, de cara a implementar intervenciones multidimensionales e intersectoriales.

8.2. Potencialidades que ofrece la estrategia ITI para reforzar las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas.

8.2.1. Estructura del modelo de gobernanza en las ITI y cómo se ha desarrollado en la práctica.

La gestión de la estrategia ITI de cada una de las Comunidades Autónomas del Estado Español requieren de una Gobernanza propia, que debe desarrollarse de acuerdo con una normativa y estructuras de participación concretas que suelen fijarse de manera oficial desde el Gobierno de cada Región, bien por Decreto, bien por otros medios.

Es en esta normativa oficial donde se establece:

- Quiénes son los agentes protagonistas implicados en las zonas ITI: localidades, Diputaciones Provinciales, tejido asociativo, gobierno autonómico, personas expertas, etc.
- Qué papel tiene cada agente.
- Cuál será el proceso de debate y toma de decisiones, etc.: creación de Comisiones Mixtas de trabajo; frecuencia de las reuniones; modelo de funcionamiento, etc.

Lo habitual es que se creara un comité de planificación, coordinación y seguimiento, y que este fuera el órgano encargado de definir las actuaciones y proyectos que se propongan realizar. En las Comunidades Autónomas pluri-provinciales suelen existir subcomités territoriales de participación, para el seguimiento, emisión de informes y propuestas de medidas de desarrollo de las ITI. Esta estructura es coherente con el enfoque basado en el territorio y multinivel que deben tener el desarrollo de las zonas ITI.

La ejecución y puesta en marcha de las actuaciones objeto de la ITI debe siempre ser conforme con los documentos de programación de los FEIE, con sus principios de actuación, y con el resto de normativa de aplicación. Son los gobiernos de cada Comunidad Autónoma quienes se encargan de esta ejecución a través de las Consejerías y Organismos que tengan competencia en cada materia.

Es relevante saber que:

1. El *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, aprobado por la Comisión Europea el 4 de noviembre de 2014, es el documento elaborado por el Estado Español, con participación de socios y una gobernanza multinivel, en el que se expone la estrategia de nuestro país, sus prioridades y las disposiciones para utilizar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos de una manera efectiva y eficiente para perseguir la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.
2. Las estrategias ITI de cada una de las CC.AA. del Estado Español deben estar alineadas con este Acuerdo de Asociación, tanto en contenidos como en el modelo de gobernanza multinivel. Es decir, tienen el deber de impulsar la

participación informada, activa y significativa de las Administraciones Locales y de los interlocutores sociales y económicos en cada zona (equipos de gobierno de los Ayuntamientos; empresariado; tejido asociativo; sindicatos; grupos de acción local; Tercer Sector de Acción Social; universidades; entre otros).

El desarrollo del modelo de gobernanza en la práctica:

- Por lo general, el liderazgo ha sido detentado unilateralmente por la Administración Autónoma, no desarrollando el obligado principio de gobernanza subsidiaria. La capacidad de toma de decisiones y el cauce de las propuestas de acción ha estado mayoritariamente pilotado por las administraciones autonómicas, con un claro peso de perfiles técnicos de libre designación, con la supervisión de las y los responsables institucionales.
- Algunas Comunidades Autónomas han favorecido el protagonismo de las administraciones locales (Ayuntamientos / equipos de gobierno) y provinciales (Diputaciones).
- En la mayor parte de los casos, tras un intenso trabajo de interlocución institucional, a las empresas, a los sindicatos, al tejido asociativo, y a las organizaciones y plataformas del Tercer Sector de Acción Social, se les ha permitido acceder a las estructuras de toma de decisiones, pero sólo cuando los procesos se encontraban muy avanzados. En muchas ocasiones, las administraciones autonómicas han organizado las estructuras y los procesos de toma de decisiones de manera que la participación de estos agentes ha sido escasa o simbólica.
- En algunos casos, las administraciones autonómicas no han desarrollado el principio de transparencia hacia la sociedad civil organizada (agentes del territorio).
- Algunas organizaciones y plataformas del TSAS han hecho partícipe de estas situaciones a los equipos técnicos de la Comisión Europea durante las reuniones de las Comisiones de Seguimiento.
- En términos generales, no han sido desplegadas las potencialidades de la estrategia ITI para potenciar a nivel local en los territorios los procesos de integración de las personas inmigrantes y refugiadas desde una perspectiva comunitaria e integrada.

8.2.2. Objetivos de la estrategia ITI y cómo se ha desarrollado en la práctica.

El foco es la recuperación sociodemográfica de las zonas ITI por medio de tres vectores de desarrollo, que deben ser integrados, articulados e interrelacionados de manera flexible y eficaz:

1. Digitalización del territorio.
2. Fomento de la actividad económica.

3. Aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles.



En la práctica:

- En la inmensa mayoría de los territorios ITI, los 4 ejes temáticos se encuentran desarticulados, lo que provoca que los vectores de acción no conduzcan de ninguna manera al objetivo central de “ATRAER POBLACIÓN” y de mantener a la población ya existente. Por lo tanto, en el actual periodo de programación, hasta el momento, podemos considerar que no se ha conseguido el principio de eficacia.
- En los objetivos marcados subyace el concepto de desarrollo social, pero el hecho de que no esté explicitado conlleva que sea débil. Esto afecta negativamente a las actuaciones que se están proponiendo en materia de integración social de las personas inmigrantes y refugiadas, y en materia de cohesión e inclusión social en los territorios.
- Las administraciones gestoras no están teniendo en cuenta las buenas prácticas de las organizaciones del TSAS que conducen al objetivo central de “ATRAER POBLACIÓN” y de mantener a la población ya existente.
- El desarrollo de los objetivos suele estar divorciado de otros documentos estratégicos de las propias administraciones regionales: Plan de Desarrollo Rural (nivel autonómico) y Planes Estratégicos de los Grupos de Acción Local (niveles comarcales), por ejemplo.

8.2.3. Ejes temáticos de las iniciativas desarrolladas en las zonas ITI y cómo se han desarrollado en la práctica.

Las iniciativas deben impulsar actividades en varios de los siguientes ámbitos, y deben confluir en los territorios de manera articulada:



En la práctica, en términos generales:

- Se percibe una desarticulación de las actuaciones y de la inversión financiera que debería conducir a los objetivos temáticos, situación que impide llegar a un impacto positivo, ni en materia social, ni en la integración de las personas inmigrantes y refugiadas.
- La inversión realizada no cuenta con un enfoque integrado e integral basado en las necesidades de los territorios y guiado hacia el objetivo principal: no se han cumplido los principios de coherencia, eficacia y eficiencia.
- Los fondos ITI vienen sirviendo para aumentar la cantidad de financiación que confluye en un territorio, pero esta se suele poner a disposición de los objetivos de cada una de las administraciones que confluyen en el mismo: Gobierno Autónomo, Diputación Provincial y Ayuntamientos. Todo ello, a pesar de los acuerdos tomados, de la estrategia definida y del deber de alinear la inversión en el territorio con lo que recogen los principios de los FEIE y *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*.
- En lo que respecta a la ejecución de las actuaciones, las administraciones:
 - En pocas ocasiones han confiado el desarrollo de actuaciones y proyectos a empresas ubicadas y “nacidas” en los territorios, ni a empresas que tengan el compromiso de dar empleo a personas que viven en el territorio.
 - No ha propiciado suficientemente el que las empresas tengan en consideración cláusulas sociales a la hora de contratar personal (criterio de promover la contratación de personas en situación de vulnerabilidad, por ejemplo).

- No han solido condicionar que las empresas que ejecutan fondos ITIS confíen en proveedores locales, lo que habría sido un motor de desarrollo local.

8.2.4. Propuestas para fortalecer la estrategia ITI en materia de integración social y de mejora de las condiciones de vida de las personas inmigrantes y refugiadas.

Consideramos que sería positivo iniciar a corto plazo las siguientes medidas:

1. Que las asociaciones de personas inmigrantes, el tejido asociativo en general y las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) en particular, pusieran en común una información básica sobre la estrategia ITI, tanto en su globalidad, como en la realidad de cada una de las Comunidades Autónomas del Estado Español.
2. Se debería trabajar en la definición de documento de posicionamiento, una estrategia de actuación concreta, un decálogo de propuestas, y una temporalización de acciones, todo ello alineado con el objetivo común de promover la integración de las personas inmigrantes y refugiadas en los territorios de ITI, de manera que estos fondos tengan un mayor impacto en la cohesión social y en el desarrollo local.
3. Se deberían realizar los contactos necesarios con otros agentes claves, tanto en el ámbito nacional, como en los territorios, a fin de conseguir alianzas estratégicas que fortalezcan los puntos y propuestas claves que se hayan formulado desde las asociaciones de personas inmigrantes y el TSAS.
4. Se deberían tomar las medidas pertinentes que hagan posible que las asociaciones de personas inmigrantes y las organizaciones del TSAS accedan a las estructuras de toma de decisiones de cada uno de los territorios ITI que existan en las regiones, en pro de los objetivos sociales compartidos y teniendo como base el modelo de gobernanza que, con un marco territorial, debe fundamentarse en los principios de subsidiariedad, cooperación, apertura, pluralidad, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. **Principios que son de obligado cumplimiento en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).**

9. Otros programas y recursos que ofrecen potencialidades en el refuerzo de las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas.

Parece conveniente reseñar que existen varios escenarios más desde los que es posible impulsar y proponer mejoras a las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas.

En estos escenarios se articulan recursos, en este caso, en el ámbito urbano (en contraposición con la estrategia de ITIs, exclusivamente rural). Por tanto, sería adecuado

realizar seguimiento global y territorializado de ellos, a fin de, si se considera oportuno, acordar en el Foro un posicionamiento común al respecto.

Nos referimos a los ámbitos que se describen a continuación de manera sintética, recordando que, a pesar de que nos encontramos en la recta final del periodo 2014-2020, contamos con otros tres años de ejecución para estas iniciativas y existe previsión de que se mantengan en el nuevo periodo de programación de los distintos FEIE.

9.1. Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI).

El artículo 7 del Reglamento FEDER (Reglamento UE n.º 1301/2013), recoge que a lo largo del periodo 2014-2020 al menos un 5% de los recursos de este Fondo deberá ser destinado a financiar medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible.

En estas medidas, las ciudades y los organismos subregionales o locales responsables de la aplicación de estrategias urbanas sostenibles serán los encargados de las tareas relacionadas, al menos, con el diseño y la selección de las iniciativas y proyectos a ser desarrollados.

Se reconoce así la importancia del desarrollo urbano sostenible y la contribución de las ciudades a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea.

En este periodo las ciudades y áreas urbanas españolas tienen la oportunidad de recibir financiación para el desarrollo sus Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) en el marco del *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, aprobado por la Comisión Europea con fecha 30 de octubre de 2014 y del *Eje Urbano dentro del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible (POCS) 2014-2020*.

Las potencialidades de incorporar acciones encaminadas al fomento de los procesos de integración de personas inmigrantes y refugiadas que habitan los territorios locales son extraordinarias en los EDUSI, sin embargo, observamos que su despliegue ha sido insuficiente, habiendo potenciado más el gasto en dotación de infraestructuras en el las acciones de cohesión, integración social y convivencia intercultural.

9.2. Acciones Urbanas Innovadoras (UIA).

Se trata de una Iniciativa de la Comisión Europea que proporciona a las áreas urbanas de Europa los medios necesarios para poner a prueba soluciones innovadoras, de las que no existan experiencias previas, para abordar los retos urbanos. Esta apuesta de desarrollo cuenta con un presupuesto total de 372 millones de euros para el período 2014-2020.

El objetivo principal de las UIA es proporcionar recursos a las áreas urbanas para experimentar soluciones innovadoras que respondan a los principales desafíos urbanos, y así contrastar su funcionamiento en la práctica, viendo cómo responden a la complejidad de la vida real.

Por tanto, las UIA conllevan un importante ingrediente de experimentación: se ofrece a las autoridades urbanas la posibilidad de arriesgarse y probar soluciones innovadoras y creativas, cuya puesta en práctica no siempre resulta viable por problemas de financiación.

Pueden acogerse a esta iniciativa núcleos urbanos o agrupaciones de núcleos urbanos de más de 50.000 habitantes localizadas en alguno de los Estados Miembro.

Consideramos desde el Foro que las Acciones Urbanas Innovadoras son un instrumento único para impulsar experiencias innovadoras que aborden uno de los grandes retos sociales que nos plantean las zonas urbanas, la convivencia entre personas que representan valores culturales diferenciados. Potencialidad que no está siendo desplegada.

9.3. Programa URBACT.

Durante más de diez años, el programa URBACT ha formado parte del Programa de Cooperación Territorial Europea y mantiene el objetivo de fomentar el desarrollo urbano integrado sostenible en las ciudades de toda Europa. Es un instrumento de la política de cohesión, cofinanciado por el FEDER, que se desarrolla en los 28 Estados miembros de la Unión Europea, Noruega y Suiza.

A lo largo del periodo 2014-2020, el Programa URBACT III se ha materializado en las zonas urbanas a través de varias convocatorias y con el fin principal de seguir promoviendo el desarrollo urbano integrado sostenible y contribuir a la aplicación de la estrategia Europa 2020, de acuerdo con los siguientes cuatro objetivos:

- Mejorar la capacidad de las ciudades en la gestión de las políticas de desarrollo urbano integrado y sus prácticas.
- Mejorar la capacidad de las ciudades en el diseño de las estrategias y planes de acción.
- Mejorar el proceso de implementación de dichas estrategias y planes de acción.
- Asegurar a los/las responsables técnicos y los/as gestores de todos los niveles el acceso y el intercambio de la información disponible.

9.4. Proyectos Singulares EBC.

El Programa Operativo de Crecimiento Sostenible para el período 2014-2020 recoge dentro del Eje 4 (Economía Baja en Carbono), una dotación de 480 millones de euros que se están destinando a proyectos singulares en economía baja en carbono en el ámbito local.

Estas subvenciones están destinadas a municipios que consigan reducir las emisiones de dióxido de carbono mediante proyectos singulares de ahorro y eficiencia energética, movilidad urbana sostenible y uso de energías renovables.

Dado que puede parecer que este objetivo está alejado de los pasos que podemos dar para la integración de las personas inmigrantes y refugiadas en nuestros territorios, es necesario apuntar que:

- Las acciones de los Proyectos Singulares EBC deben tener un impacto positivo en las viviendas de las personas y pueden servir para iniciar actuaciones de rehabilitación y reacondicionamiento que contemplen actuaciones de Economía Baja en Carbono, ahorro de consumo energético a través del aislamiento de las viviendas, etc., etc. Todo ello, asimismo, debería ir dirigido a paliar la situación

de las personas que se ven obligadas a vivir en viviendas deficientes, en infraviviendas y en asentamientos.

- Los proyectos de adecuación y mejora, por su nivel de innovación, son desarrollados por empresas nuevas o que han incluido una nueva especialización en su cartera de servicios. Esto puede facilitar un entorno en el que las personas inmigrantes y refugiadas puedan adquirir una capacitación específica que les permita el acceso al mercado laboral en este sector empresarial.

La publicación de las convocatorias de ayudas para Proyectos Singulares EBC corresponde al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA), como organismo intermedio encargado de la gestión de estos proyectos.

Esta tipología de proyectos contaba con una potencialidad de abordar de forma integral el reto de los asentamientos chabolistas en las zonas rurales de algunas comunidades autónomas que están siendo ocupados por personas inmigrantes que trabajan en las explotaciones agrarias cercanas.

9.5. Pactos Locales por la Integración.

Constituyen un escenario en el que confluyen:

- Todas las administraciones que intervienen en un territorio, tanto en su dimensión institucional como en la técnica: Ayuntamiento; Diputación; Gobierno Autonómico.
- Federación de Municipios y Provincias del ámbito autonómico.
- Tejido asociativo local, incluyendo asociaciones de personas inmigrantes.
- Plataformas y organizaciones del Tercer Sector de Acción Social.
- Empresariado.
- Sindicatos.
- Otras entidades privadas: universidades; institutos de estudios; colegios profesionales; entidades bancarias; etc.

El objetivo principal de estos Pactos Locales por la Integración suele ser crear un marco de cooperación capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones que se desarrollen en favor de las personas inmigrantes y refugiadas en los distintos ámbitos municipales, provinciales y autonómicos.

Los PLI conllevan una puesta en común de los instrumentos de interacción, formación y de prestación de servicios básicos de las diferentes administraciones para proteger la igualdad de oportunidades e impulsar la cohesión social. Por lo tanto, son contextos que facilitan la incidencia institucional del tejido asociativo hacia quienes toman decisiones políticas, pero también sirven para impulsar y financiar iniciativas de intervención en pro del desarrollo y de la cohesión de los territorios. En este sentido, es relevante indicar que, por regla general, los fondos disponibles para el desarrollo de proyectos en el marco de los PLI se gestionan a través del modelo de concurso licitación; que el criterio “coste” suele tener un gran peso para la adjudicación; y que este modelo queda abierto a la

conurrencia tanto de entidades privadas con ánimo de lucro como a la de organizaciones sociales no gubernamentales y sin ánimo de lucro.

Por otro lado, los PLI deben conducir a lograr la confluencia coherente y eficaz de recursos destinados a la integración y la mejora en las condiciones de vida de las personas inmigrantes y refugiadas en cada uno de los territorios.

Los pactos locales por la integración son un instrumento recogido en los programas operativos regionales que no han sido utilizados y desplegados de la forma más eficaz para avanzar en los procesos de integración de las personas migrantes y refugiadas.

APARTADO SEGUNDO DEL INFORME.

ANÁLISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE ACOGIDA HUMANITARIA.

10. El sistema nacional de acogida humanitaria, una herramienta necesaria para atender las necesidades de la llegada de las personas migrantes a las costas españolas.

La Comisión Europea, con motivo del Día Internacional del Migrante el 18 de diciembre de 2017, enfatizó que la integración de las personas migrantes es una parte integral de la historia y del futuro europeo, al recordar “el papel clave que ha desempeñado la migración en el desarrollo de nuestro continente, Europa”.⁶⁰

Las personas que llegan a territorio español por costa de forma irregular tienen hoy, gracias al Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes, un plazo máximo de tres meses en el que tienen acceso a un dispositivo de acogida y son receptores de prestaciones sociales que, aunque mínimas, cubren sus necesidades vitales más básicas, les proporciona el tiempo suficiente para adaptarse, conocer su situación administrativa, aprender nociones elementales del idioma, y comenzar a establecer una red social de apoyo necesaria y esencial para su proceso de integración.

El sistema nacional de atención humanitaria es un mecanismo crucial para la integración de aquellas personas llegadas a las costas españolas en situación irregular y que carecen de recursos sociales y económicos. Es urgentemente necesario para evitar el sinhogarismo de estas personas, así como que su situación de vulnerabilidad sea extrema o insostenible desde el punto de vista legal y humanitario. Gracias al alojamiento, las necesidades básicas cubiertas, y los servicios recibidos (cursos de español, talleres educativos, orientativos y de contextualización, acompañamientos para realizar trámites

⁶⁰ Comisión Europea. *Europa, el continente de la solidaridad: Declaración conjunta con motivo del Día Internacional del Migrante*. Bruselas, 18 de diciembre de 2017. Statement/17/5344. Recuperado de: <http://cort.as/-NXq->.

y gestiones sanitarias o administrativas, realización de actividades culturales, etc.), estas personas comienzan con una base sólida su largo proceso de integración.

Este sistema ofrece un servicio de acogida temporal que tiene una duración de tres meses, prorrogables en determinados casos de especial vulnerabilidad. En ese servicio se incluye el traslado de las personas desde su localización hasta dispositivos o centros de acogida gestionados por organizaciones de la sociedad civil donde son finalmente alojados. Estas entidades cuentan con equipos técnicos especializados para apoyar, asesorar y acompañar a estas personas en su itinerario de integración durante su estancia. Ello implica la asistencia en trámites sanitarios y administrativos; el diseño y realización de actividades de introducción a la cultura de la sociedad de acogida, o de reconocimiento del entorno para que conozcan los distintos recursos disponibles en la localidad y zonas cercanas donde se encuentran alojadas; la iniciación y aprendizaje básico del castellano con clases impartidas por el personal técnico o voluntario; y, entre otros, la realización de talleres de contextualización cultural, de higiene, de limpieza, de economía doméstica, de asesoramiento jurídico, etc. A su llegada, reciben un kit básico de emergencia que incluye una mochila, prendas de ropa esenciales, y elementos de higiene personal (cepillo y pasta de dientes, gel, champú, crema de manos y de cuerpo, desodorante, cortaúñas, peine, espuma para el afeitado, maquinilla de afeitar, esponja, colonia, y una toalla mediana y otra grande). Es en estos momentos cuando también se suelen detectar casos de trata de mujeres con fines de explotación sexual o tráfico de personas.

Las personas usuarias reciben una dotación económica mensual o puntual, dependiendo del concepto, para cubrir sus necesidades básicas de alimento, farmacia, ropa, transporte y la realización de gestiones administrativas (por ejemplo, tramitación de pasaporte u homologación de titulaciones académicas). Se trata de una ayuda económica indirecta, ya que los 43,33€ semanales para comida (carne, verdura, y otros) los gestiona el personal del equipo técnico, quien acompaña al supermercado, carnicería o verdulería a las personas usuarias. Por lo que respecta a los gastos médicos, ya sean de farmacia, de dentista o de óptica, requieren de receta médica, en el primer caso, y de una necesidad no estética, en el tercer y último caso (en cambio, sí se cubre el gasto de peluquería una vez al mes). De igual forma sucede con la ropa (los 90€ puntuales asignados para cada persona usuaria durante su estancia son también administrados por el personal técnico) y con el transporte (se les conceden abonos de transporte, que se renuevan o recargan una vez cada mes). La ayuda económica se completa con 51,60€ de dinero de bolsillo mensuales; en este caso, esta cantidad es de libre disposición, y no debe ser justificada como en el caso del gasto mencionado anteriormente. A su salida del programa, se les concede 50€ y se cubre el gasto del transporte (billete de tren o de autobús) hacia el lugar del territorio nacional donde decidan marcharse, si tienen allí un contacto o red de apoyo social.

Se trata, por lo tanto, de una herramienta más que necesaria para permitir la integración de estas personas, al facilitar las primeras etapas de un proceso duradero y complicado. La inclusión social solo podrá lograrse si se trabaja, desde un principio, en la integración de las personas recién llegadas al territorio nacional.

Cabe destacar, no obstante, que no se trata solo de una herramienta necesaria, sino que podemos calificarla también como obligatoria, teniendo en cuenta los derechos humanos que el Estado español debe garantizar para todas las personas, ya sean nacionales o migrantes. Y es que la carencia de dicho sistema de atención humanitaria conllevaría a una vulneración de los derechos humanos de estas personas por parte del Estado. El incumplimiento sería automático, ya que una vez llegados y no poder ejecutar la devolución a sus países de origen, los miles de personas que llegan mensualmente a las costas españolas se quedarían en situación de calle, desamparados. Esta situación de privación y miseria absoluta implicaría el incumplimiento del Estado de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, como se describe a continuación.

El Consejo de Europa, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y la Carta Social Europea

Tanto el Comité de Ministros del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales de dicha institución se han pronunciado sobre este asunto.

El primero de ellos, por medio de su Recomendación Rec(2000)3⁶¹ sobre el derecho a la satisfacción de las necesidades materiales básicas de personas en situaciones de extrema dificultad, recomendó a los Estados miembros poner en práctica principios de dicha Recomendación para reconocer, a nivel nacional, un derecho universal y ejecutable a la satisfacción de las necesidades materiales básicas (como mínimo: comida, ropa, techo y asistencia médica básica) para personas en situaciones de extrema gravedad. Asimismo, la Recomendación contemplaba que el ejercicio de este derecho debía estar disponible para toda la ciudadanía y personas extranjeras, independientemente de su situación administrativa.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, por medio de su Resolución 1509 (2006)⁶², establece lo siguiente respecto a la situación de las personas migrantes:

“5. La Asamblea considera que, como punto de partida, los instrumentos de derechos humanos son aplicables a todas las personas independientemente de su nacionalidad o situación administrativa. Las personas migrantes en situación irregular, como suelen estar en situación vulnerable, tienen una particular necesidad de protección de sus derechos humanos, incluidos sus derechos políticos, económicos y sociales básicos.

...

13. En materia de derechos económicos y sociales, la Asamblea considera que deben aplicarse, entre otros, los siguientes derechos mínimos:

13.1 vivienda adecuada y refugio garantizando la dignidad humana debería ser ofrecida a migrantes en situación irregular;

⁶¹ Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de enero de 2000.

⁶² Adoptada el 27 de junio de 2006. Enlace al documento (en inglés): <http://cort.as/-NXq0>.

13.7 todos los menores, pero también grupos vulnerables como las personas de avanzada edad, mujeres solteras y, en general, niñas y mujeres solas, deberían recibir una protección y atención especial”.

Por lo que respecta al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el desamparo de las personas migrantes en situación irregular conllevaría, según dicha institución, una vulneración de España, en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de su obligación positiva de impedir que las personas sean víctimas de tortura o de un trato inhumano o degradante, recogidas en su artículo 3.

Así es como lo entiende su jurisprudencia. En *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*, el Tribunal responsabilizó al estado griego por permitir que el demandante se encontrase en situación de calle durante varios meses, sin acceso a servicios sanitarios y sin los recursos necesarios para asegurarse unas mínimas condiciones de vida; en efecto, el trato humillante sufrido por el demandante mostró una falta de respeto por la dignidad de la persona, la cual alimentó el miedo, ansiedad, e inferioridad del demandante.⁶³ Debido a dichas condiciones de vida, y al hecho de que la persona no tenía expectativas de que su situación mejorase con el tiempo, el Tribunal dictaminó que Grecia vulneró el artículo 3 del Convenio. De la misma forma se pronunció en *S.G. c. Grecia* con motivo de la situación inhumana y degradante sufrida por el demandante, debido a la falta de alojamiento de un solicitante de asilo que tuvo que vivir en la calle y sin acceso a inodoros, alimentos y agua.⁶⁴ Aquí también responsabilizó a las autoridades griegas por haber incumplido su obligación de garantizar las condiciones de vida del demandante exigidas por el artículo 3 del Convenio.

La Carta Social Europea (1981) establece en su artículo 13.1 el derecho a la asistencia social y médica, de la siguiente forma:

“Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes Contratantes se comprometen:

- 1. A velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado”.*

Respecto a este artículo se pronunció el Comité de Derechos Sociales del Consejo de Europa como órgano garante del cumplimiento de la Carta Social Europea por parte de sus Estados parte, con motivo de su evaluación periódica de España. En sus Conclusiones XXI-2, de 8 de diciembre de 2017,⁶⁵ sobre dicho precepto, y después de analizar la asistencia a todas la personas en situación de necesidad desde la perspectiva de los extranjeros en situación irregular en el territorio del país (*foreign nationals unlawfully*

⁶³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso de *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*, de 21 de enero de 2011.

Recuperado de: <http://cort.as/-NXqA>

⁶⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso *S.G. c. Grecia*, de 18 de mayo de 2017. Recuperado de: <http://cort.as/-NXqY>.

⁶⁵ Documento disponible (en inglés) en: <http://cort.as/-NXpw>.

present in the territory), establece que las personas en situación irregular deben tener reconocido legalmente el derecho a la satisfacción de sus necesidades humanas básicas (comida, ropa, alojamiento) en situaciones de emergencia para hacer frente a un urgente y grave estado de necesidad.

El propio Comité trató este asunto, así como el del derecho a la vivienda previsto por el artículo 31.2 de la Carta Social Europea revisada⁶⁶, en el caso *FEANTSA c. Países Bajos*.⁶⁷ La parte demandante, un organismo internacional en defensa de las personas sin hogar, denunció ante el Comité la vulneración por parte de los Países Bajos de artículos de la Carta Social Europea relativos al derecho a la vivienda, y a la asistencia social y médica, entre otros, con motivo de la falta de acceso a dispositivos de emergencia por parte de personas sin hogar que son nacionales de terceros países. Respecto al primer derecho, el Comité observó que la legislación nacional no contenía obligación de ofrecer alojamiento a personas en situación irregular, por lo que el Estado no cumple con el artículo 31.2 de la Carta (revisada), relativo a su obligación de reducir la carencia de hogar. Por otra parte, la situación de calle de estas personas en situación irregular les impide tener acceso a asistencia social y médica. En este sentido, el Comité considera que dicho acceso debe ser ofrecido a todas las personas extranjeras sin excepción, ya que, si no fuera así, se estaría incurriendo en una violación del artículo 13.4 de la Carta. Por todo lo expuesto, el Comité reitera que el derecho a un alojamiento o refugio de emergencia, así como a la asistencia social no está limitado a aquellas personas vulnerables, sino que se extiende a todas aquellas en situación precaria para garantizar su dignidad humana. Por último, cabe destacar la observación del Comité, en el párrafo 184 del caso, que establece que en materia de derechos humanos existen otras obligaciones internacionales, además de la Carta Social Europea, que requieren a los Estados parte ofrecer servicios básicos y alojamiento a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. En concreto, tiene en cuenta la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Saciri y others* (C-79/13), de 27 de febrero (párrafos 35, 38, 40-41), según la cual el cumplimiento de los derechos humanos y la protección de la dignidad humana requieren de servicios necesarios para unas condiciones de vida dignas para aquellas personas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/9/EC (solicitantes de asilo). No obstante, el Comité considera que la aplicación del artículo 13.4 de la Carta es más amplia e incluye a personas en situación irregular cuya solicitud de asilo ha sido denegada.

Instrumentos de las Naciones Unidas

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor el 3 de enero de 1976, y ratificado por España el 13 de abril de 1977) establece, en su artículo 11.1, lo siguiente:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y

⁶⁶ El 1 de febrero de 2019, el Consejo de Ministros adoptó remitir la Carta Social Europea revisada a las Cortes para su aprobación.

⁶⁷ Decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales. *European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA) c. Países Bajos*, demanda nº 86/2012, de 2 de julio de 2014. Recuperado de: <http://cort.as/-NXr6>.

vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

Al interpretar el Pacto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas considera que el derecho a alimentos está indivisiblemente unido a la dignidad inherente a la persona humana, y que es indispensable para el cumplimiento de otros derechos humanos. Además, siempre y cuando una persona o grupo se ve impedida para disfrutar del derecho a una adecuada alimentación con los medios a su disposición, los Estados parte tienen la obligación garantizar el cumplimiento de dicho derecho.⁶⁸

De forma similar, dicho Comité considera que la inherente dignidad de la persona humana requiere que la vivienda les sea asegurada a todas las personas y que todas ellas tengan el derecho a vivir en cualquier sitio en seguridad, paz y dignidad.⁶⁹

El recientemente adoptado Pacto Mundial para una Migración segura, ordenada y regular incluye tres objetivos generales que velan por el cumplimiento de los derechos humanos relacionados con la provisión de las necesidades básicas de las personas migrantes.⁷⁰ El objetivo 7 del Pacto compromete a los Estados a “responder a las necesidades de los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, (...), prestándoles asistencia y protegiendo sus derechos humanos, de conformidad con nuestras obligaciones en virtud del derecho internacional”. Y para ello, de forma específica, se requiere que los estados examinen “las políticas y prácticas pertinentes para asegurarnos de que no creen, exacerben ni aumenten involuntariamente la vulnerabilidad de los migrantes, incluso aplicando un enfoque basado en los derechos humanos”. Por su parte, el objetivo 15, dedicado a proporcionar a las personas migrantes acceso a servicios básicos, establece que “todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, puedan ejercer sus derechos humanos accediendo a los servicios básicos en condiciones de seguridad”. Por último, el objetivo 16 del Pacto contempla el empoderamiento de las personas migrantes, y en ese sentido, compromete a los Estados a “fomentar la inclusividad y cohesión de las sociedades empoderando a los migrantes para que se conviertan en miembros activos de la sociedad”, algo que resultaría del todo imposible si estas personas no tuviesen acceso a un techo ni a la alimentación adecuada o a los servicios médicos básicos pertinentes. Asimismo, dicho objetivo propone “aumentar el bienestar de todos los miembros de la sociedad minimizando las disparidades, evitando la polarización y fomentando la confianza de la población en las políticas e instituciones relacionadas con la migración, pues reconocemos que los migrantes plenamente integrados están en mejores condiciones de contribuir a la prosperidad”.

⁶⁸ Observación general nº 12: el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), de 12 de mayo de 1999 (E/C.12/1999/5). Recuperado de: <http://cort.as/-I3yJ>.

⁶⁹ Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada (art. 11), de 13 de diciembre de 1991 (E/C.12/1992/3). Recuperado de: <http://cort.as/-NXpW>.

⁷⁰ Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Asamblea General de las Naciones Unidas (A/CONF.231/3). Recuperado de: <http://cort.as/-NXpg>.

10.1. Evolución de las llegadas entre 2011 y 2018. Principales tendencias observadas.

España se ha convertido recientemente en una puerta principal hacia Europa. Así lo prueba el hecho de que la llegada de personas migrantes a las costas españolas haya ido aumentando en los últimos años hasta alcanzar el pico de 58.565 personas en 2018, récord en un año. No obstante, tal y como figura en el gráfico de abajo, el periodo 2011-2015 fue estable, con números de llegadas entre 3.237 personas (2013), mínimo, y 5.441 (2011), máximo.



Gráfico 1. Número de personas llegadas a costas españolas (2011-2018).

Fuente: Ministerio del Interior y Organización Internacional para las Migraciones (OIM).⁷¹

Dicha estabilidad a la baja contrasta con la relativa estabilidad vivida a principios de siglo que, como se puede observar en el gráfico inferior, contaba con cifras más elevadas en el número de llegadas. Se alcanzó la cifra de 39.180 personas en el año 2006, momento a partir del cual el número descendió considerablemente hasta estancarse en las cifras referidas anteriormente para el periodo 2011-2015. Dicho descenso coincide con la etapa de crisis económica mundial que golpeó con dureza al Estado español.

⁷¹ Ministerio del Interior (2015). *Inmigración irregular. Balance 2015: lucha contra la inmigración irregular*. Recuperado de: <http://cort.as/-NXpK>; OIM. *Flow Monitoring Europe*. Mapa interactivo disponible en: <http://cort.as/-L0x1>.

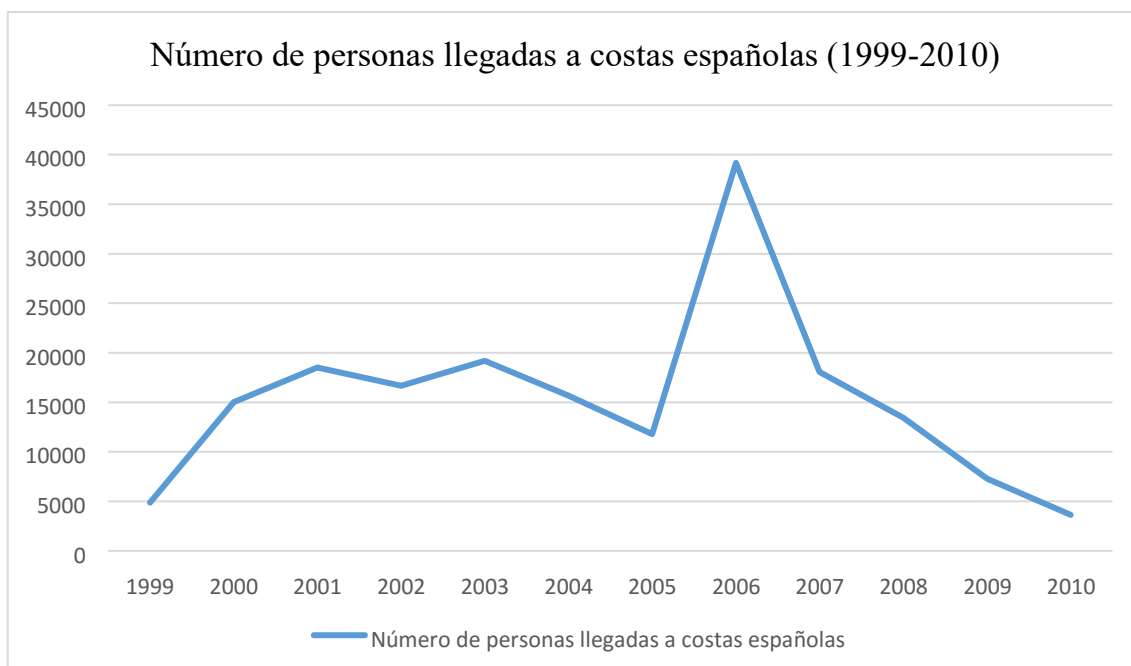


Gráfico 2. Número de personas llegadas a costas españolas (1999-2010).

Fuente: Ministerio del Interior.⁷²

La siguiente comparativa permite situar a España en el contexto europeo; más concretamente, en la zona mediterránea. Desde 1998 y hasta 2014, el número total de personas llegadas a las costas mediterráneas no superó las 71.000 anuales. De hecho, en 2010, solo 9.851 personas llegaron a Europa por cualquiera de sus tres rutas mediterráneas.

⁷² Ministerio del Interior (2015). *Inmigración irregular. Balance 2015: lucha contra la inmigración irregular*. Recuperado de: <http://cort.as/-NXpK>.



Gráfico 3. Número de personas llegadas a costas mediterráneas europeas (1998-2019). Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).⁷³

A continuación, se desglosa el número de llegadas por ruta marítima: occidental (España), central (Italia y Malta), y oriental (Grecia y Chipre). Como se puede comprobar, el número de llegadas a España (8.613 personas) en 2016 fue insignificante respecto al total de Italia (181.436) y Grecia (173.614). Esta tendencia ha variado. Si bien el número de llegadas a España nunca alcanzó cifras ni tan siquiera cercanas a las experimentadas por Italia en 2016 y 2017, y Grecia en 2016, la significativa disminución de personas que alcanzaron las costas italianas y griegas a partir de 2017 situó a España, y a la ruta occidental mediterránea, como la principal puerta de entrada de personas a Europa en 2018. Las 58.525 personas llegadas suponen un récord anual. No obstante, conviene contextualizar esta información: se trata de una cifra de personas que cabría perfectamente en el Estadio Benito Villamarín del Real Betis.

En 2019, Grecia sigue con la estabilidad en el número de llegadas (29.501, en 2017; 32.742 en 2018; y 23.098 hasta 21 de agosto de 2019), mientras que España reduce el número de 2018 (27.641 desde el 1 de enero hasta el 21 de agosto de 2018) en un 47% durante ese mismo periodo en 2019. Este descenso podría ser el reflejo de lo que varias organizaciones no gubernamentales han denunciado como un intento de Marruecos de frenar la migración reprimiendo a las personas migrantes para evitar su llegada a España y hacer valer así acuerdos bilaterales entre ambos Estados, creando, de esta forma, una Fortaleza Europea.⁷⁴ Cabe destacar que Italia ha reducido hasta el extremo el número de

⁷³ OIM (2006). *Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe. A Review of the Evidence*. Recuperado de: <http://cort.as/-NXrr>; y OIM. *Flow Monitoring Europe*. Mapa interactivo disponible en: <http://cort.as/-LOx1>.

⁷⁴ AlarmPhone (3 de junio de 2019): *Borders of violence: "When I resisted to enter the small dark room, they started beating me..."*, recuperado de: <http://cort.as/-NXrz>; Amnistía Internacional (21 de febrero

llegadas a sus costas. En 2019, hasta el 21 de agosto, Italia había recibido a 4.638 personas; es decir un 4,43% del total de personas llegadas (104.541) hasta ese mismo mes en 2016. Es difícil prever la situación en el futuro, ya sea cercano o a largo plazo, teniendo en cuenta la crisis de gobierno que se está viviendo en Italia desde que Giuseppe Conte dimitiera del cargo de primer ministro el pasado 20 de agosto. Se desconoce si el bloque contrario a Matteo Salvini logrará una fórmula de gobierno que impida unas elecciones anticipadas que podrían favorecer a este último y a su partido, la Lega.

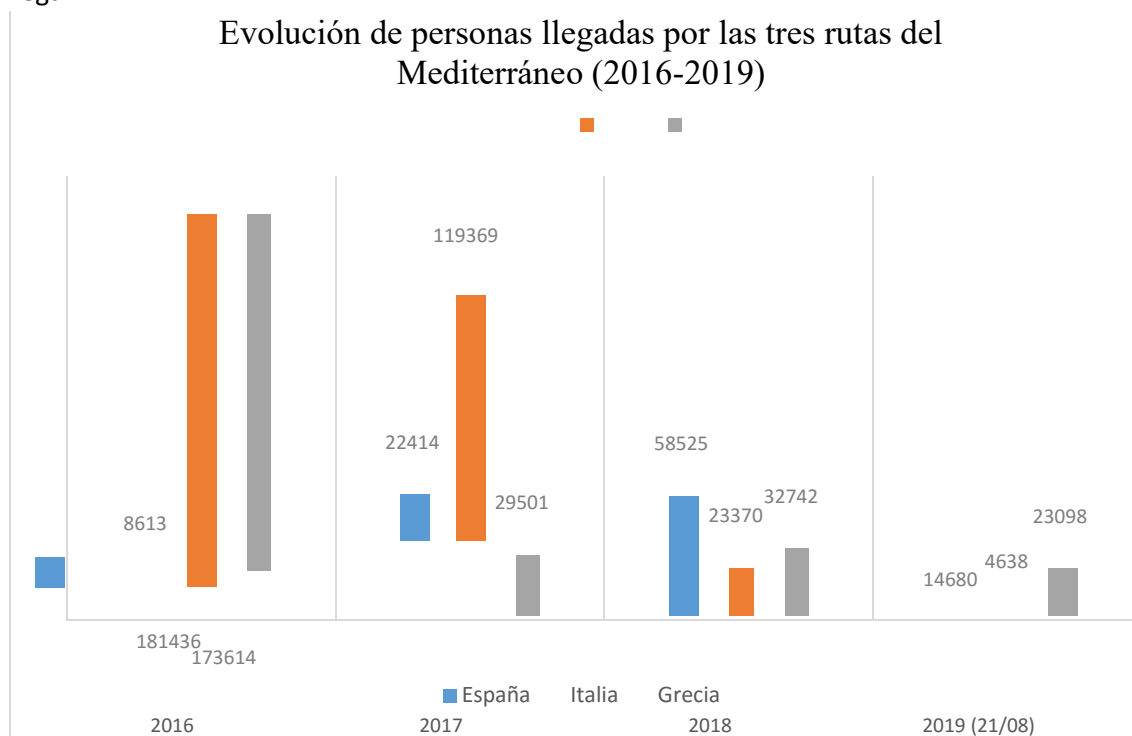


Gráfico 4. Evolución de personas llegadas por las tres rutas marítimas del Mediterráneo (2016-2019). Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).⁵⁵

El pronunciado descenso en el número de llegadas a Italia coincide con el aumento significativo del porcentaje de personas muertas o desaparecidas en la ruta central del Mediterráneo. Si bien se ha reducido el número absoluto de personas periclitadas en la travesía marítima por dicha ruta, dicho descenso no ha sido proporcional al del número de llegadas a las costas italianas. Así, si en 2016 murieron o desaparecieron 4.581 personas de un total de 181.436 que sí alcanzaron la costa, en lo que llevamos de año en 2019, estas cifras son de 594 y 4.638, respectivamente.

de 2019): *Acuerdo España-Marruecos: ¿un paso más hacia la Fortaleza Europea?*, recuperado de: <http://cort.as/-L37m>, El País (21 de febrero de 2019): *España acuerda con Marruecos devolver pateras a sus costas*, recuperado de: <http://cort.as/-F0w8>; El País (30 de abril de 2019): *Marruecos contiene la inmigración irregular hacia España*, recuperado de: <http://cort.as/-NXsf>.

⁵⁵ OIM. *Flow Monitoring Europe*. Mapa interactivo disponible en: <http://cort.as/-L0x1>.

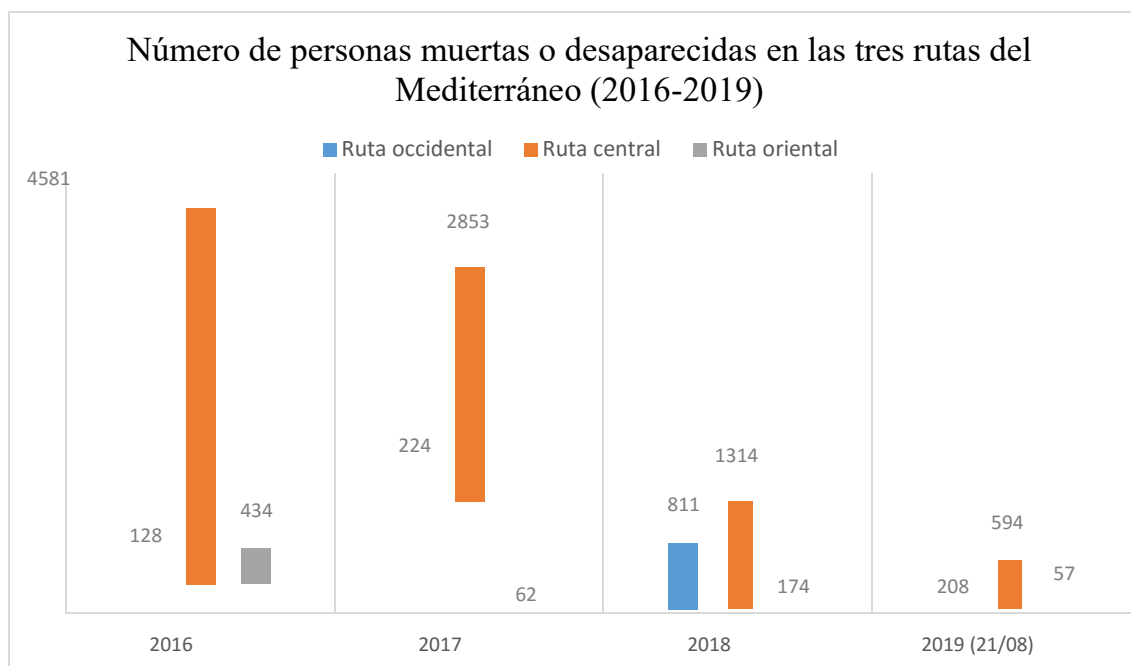


Gráfico 5. Número de personas muertas o desaparecidas en las tres rutas marítimas del Mediterráneo (2016-2019). Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).⁷⁵

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de personas que mueren en las distintas rutas del Mediterráneo respecto a las personas que logran llegar a las costas. Se observa la estabilidad en la ruta occidental y oriental, pero se ve un drástico y vergonzoso aumento en la ruta central.

Explicado de otra forma, mientras que en la ruta occidental ha muerto o desaparecido una persona por cada 67 (2016), 98 (2017), 72 (2018) o 70 (2019) personas llegadas, y en la oriental una por cada 400 (2016), 475 (2017), 188 (2018) o 405 (2019), en la ruta central el número es de 39 (2016), 41 (2017), 17 (2018) y 7 (2019). Efectivamente, en lo que va de año, de cada siete personas que alcanzan las costas italianas, una perece en el intento.

La cuestión que se puede plantear es si la ruta central es más peligrosa por su propia naturaleza o por la ausencia de rescates y salvamento marítimo. Lo que sí se puede responder y afirmar rotundamente es que la criminalización de la actividad humanitaria en dicha ruta tiene como consecuencia directa la muerte de personas que intentan llegar a las costas italianas.

⁷⁵ OIM. *Missing Migrants Project*. Mapa disponible en: <http://cort.as/-NXtR>.

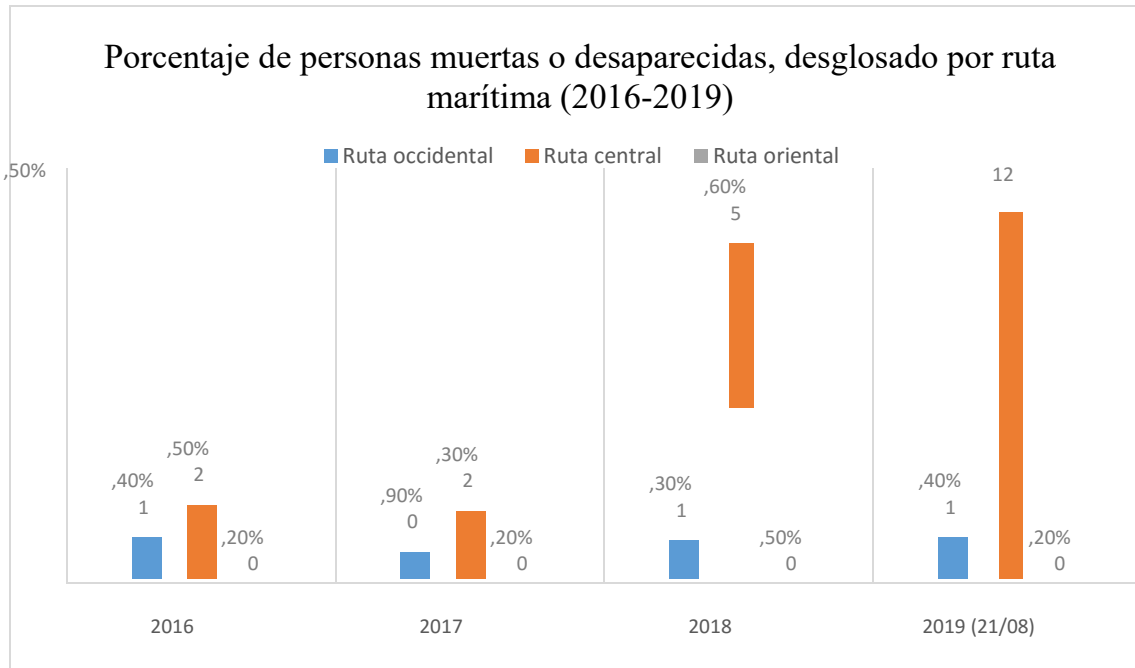


Gráfico 6. Porcentaje de personas muertas o desaparecidas con respecto al total de las personas llegadas a las costas, desglosado por ruta marítima (2016-2019). Fuente: elaboración propia.

10.2. Fortalezas y debilidades del sistema.

El necesario y, como hemos justificado anteriormente, preceptivo sistema de atención humanitaria va a seguir siendo extremadamente útil y provechoso para cubrir la demanda de personas migrantes llegadas a costas españolas y garantizar su integración en la sociedad de acogida a corto y medio plazo.

El sistema presenta muchas fortalezas, de las cuales podemos resumir las principales en:

- Permite la atención individualizada a cada persona en función de su situación.
- Permite la dotación de alojamientos adaptados a las diferentes necesidades.
- El acompañamiento social a cada persona.
- La atención social, psicológica y jurídica.
- Permite cubrir las necesidades básicas de las personas recién llegadas.
- La posibilidad de facilitar acciones formativas en aprendizaje de la lengua y otras formaciones básicas.
- La capacidad del sistema de atender a grupos con especiales vulnerabilidades como mujeres y menores
- El sistema de acogida de grupos y traslado a los diferentes dispositivos.
- La creación de los centros de acogida de emergencia y derivación.
- La coordinación con las delegaciones y subdelegaciones de gobierno.

Como puede observarse, estas características están directamente relacionadas con el proceso de integración de las personas usuarias, y todas ellas tienen efectos positivos sobre el mismo.

El sistema ofrece **itinerarios individualizados** para cada persona usuaria, teniendo en cuenta sus necesidades y su situación de vulnerabilidad específica. Se trata de una tarea compleja, ya que requiere de confianza por parte de aquella para trasladar al equipo técnico sus inquietudes y su historia vital, pero es crucial para lograr una vía para la integración completa y ajustada a la realidad individual de cada persona. Ello redundará en su **autonomía**. Uno de los objetivos del sistema es brindar a las personas usuarias las herramientas y habilidades necesarias para convertirse en personas autónomas en la sociedad de acogida. La carencia de autorización para trabajar y, por lo tanto, de poder trabajar de forma regular con un contrato de trabajo hace todavía más importante si cabe estas herramientas en su día a día. Si bien es cierto que se les ofrece **acompañamiento** en las etapas iniciales del programa, sobre todo para cuestiones sanitarias o administrativas, debido a su desconocimiento del idioma, del sistema y del contexto cultural de la sociedad de acogida, siempre se tiene en mente el fomento de la autonomía de estas personas.

El **alojamiento** es también una fortaleza fundamental. Tal y como se recogía en el apartado 10.1, evitar el sinhogarismo es una obligación por parte del Estado, y además conlleva a reducir drásticamente las situaciones de vulnerabilidad. Asimismo, y como es obvio, se trata de un elemento crucial y necesario en la integración de las personas usuarias. Se trata de una **necesidad básica** que, junto con el alimento, la ropa, los medicamentos y el transporte, es cubierta a través de este sistema. Ya se ha especificado más arriba las ayudas económicas relacionadas con cada uno de esos conceptos. Lo que ahora conviene resaltar, aunque sea obvio, es que la falta de un sistema como el de atención humanitaria dejaría sin hogar a sus personas usuarias, con incapacidad para cubrir sus necesidades básicas y en situación de extrema vulnerabilidad.

Los **talleres y actividades** que se realizan con las personas usuarias pueden ser de todo tipo: desde talleres de asesoramiento jurídico para que conozcan su situación administrativa y las vías de regularización de la misma, actividades para fomentar la igualdad y la prevención de la violencia de género, hasta actividades culturales como salidas a teatros o trayectos por la localidad para conocer los recursos sociales disponibles. Esta **contextualización** que ofrecen todos ellos busca la **integración** temprana de estas personas a través de una sólida base que facilite su inclusión social tan pronto como sea posible. Se fomenta, así, la **interculturalidad**, trabajada también en los dispositivos de acogida, que alojan a personas de distintas culturas y nacionalidades.

El **aprendizaje del idioma** es fundamental para la integración y conocimiento de la cultura de la sociedad de acogida. Las clases de castellano impartidas por el personal técnico de las entidades suplen la ausencia de oferta de enseñanza del idioma que cubra toda la demanda.

Cabe destacar también el **apoyo financiero** que reciben, tanto para cubrir sus necesidades básicas como para disponer libremente de dinero de bolsillo mensual que pretende fomentar su autonomía.

Por último, el programa ofrece el **traslado** de personas hasta los dispositivos o centros de acogida de las entidades que gestionan el programa; también cubren el gasto del billete de tren o autobús, una vez finalizan su estancia en el mismo, cuando se marchen a una localidad donde tengan un contacto o red social de apoyo.

A continuación, pasamos a enumerar las debilidades del sistema. En este momento, cabe mencionar la complejidad del sistema y las dificultades experimentadas por los equipos técnicos debido a factores externos al propio programa: el hecho de que las personas usuarias estén indocumentadas y en situación de irregularidad administrativa dificulta el acceso a servicios básicos y para realizar trámites administrativos, lo cual supone una barrera a su integración; asimismo, en ocasiones, las personas derivadas por el Estado que han estado alojadas en dependencias policiales de los puertos en las costas donde han llegado acuden enfermas a los dispositivos de acogida sin que exista un informe médico sobre su situación sanitaria, lo cual impide una intervención integral con estas personas usuarias desde un primer momento.

La principal debilidad del sistema reside en su **breve duración**. Los tres meses del programa son bienvenidos, pero carecen de la temporalidad necesaria para lograr una plena integración en la sociedad de acogida. Se trata de una corta etapa inicial que sí facilita la inclusión social de las personas usuarias como hemos reflejado anteriormente; no obstante, el proceso de integración se interrumpe drásticamente. En ocasiones, las personas usuarias deben abandonar el programa en el momento en el que comienzan a confiar en el personal técnico; es decir, cuando comienza realmente su integración efectiva en la sociedad de acogida. Si bien es cierto que existe la posibilidad de prorrogar la estancia de las personas usuarias en el sistema, se trata de una medida excepcional que requiere que la persona se encuentre en situación de extrema vulnerabilidad, sin que la ausencia de recursos económicos y sociales pueda considerarse como tal. Se puede solicitar la prórroga de estancia de personas que estén siguiendo un tratamiento médico o psicológico avalado por un informe, así como mujeres embarazadas, por ejemplo.

Otro inconveniente tiene que ver con la burocratización del trabajo de los equipos técnicos. La **excesiva carga administrativa** de justificación de gasto o requerida para realizar actividades que impliquen algún tipo de coste impide que su valioso tiempo sea dedicado en exclusiva a la intervención con las personas beneficiarias. Se trata de una característica común con otros programas financiados o cofinanciados por los fondos europeos, como el programa de acogida integral para personas solicitantes de protección internacional, refugiadas y apátridas. La simplificación de las tareas administrativas relativas al control de gasto de los programas permitiría dedicar mayor tiempo a la intervención, mejorar su calidad, y facilitar el proceso de integración de las personas usuarias del sistema.

Asimismo, las entidades cuentan con equipos técnicos que, en ocasiones, **carecen de figuras profesionales especializadas**, como personal letrado, experto en mediación, violencia de género o con titulación en psicología para atender las necesidades específicas de las personas usuarias en dichos campos. Los equipos técnicos realizan una preciada labor, pero el apoyo de figuras especiales contribuiría a una mejor y más amplia intervención.

Por último, la modificación operada por el Real Decreto 450/2019, de 19 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes, permite ahora que las plazas de los centros o dispositivos de acogida del sistema de atención humanitaria puedan ser ocupadas por “personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España que se encuentren en situación de vulnerabilidad debido al deterioro físico y a la carencia de apoyo sociales, familiares y medios económicos”. Las **plazas disponibles para solicitantes**, cuyo número está aumentando significativamente año tras año (las solicitudes de protección internacional cuadruplican las llegadas de personas a las costas españolas en lo que va de año; más de 55.000 por 14.680, respectivamente), por lo que, si no existe preferencia para personas llegadas a costas, estas pueden quedar relegadas a un segundo plano en este sistema debido a la alta demanda de solicitantes. Si bien esto es positivo para estas últimas personas, debido a la falta de plazas del sistema de acogida de protección internacional, implica la posible falta de oferta para personas en situación administrativa irregular en el programa de atención humanitaria, impidiendo de esa manera que reciban una intervención crucial para su integración en la sociedad de acogida. No obstante, las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional estarían acogidas y alojadas en centros o dispositivos por una duración de tres meses y con un apoyo económico determinado, todo ello inferior a lo previsto para estas mismas personas en el sistema de acogida de protección internacional. Una vez pasados los tres meses, además, quedarían en situación de calle si no existiese prórroga en el sistema de atención humanitaria o plaza en el de acogida de protección internacional.

11. Recomendaciones y propuestas:

En relación con el sistema nacional de atención humanitaria:

Teniendo en cuenta que el proceso de integración es duradero y la plena inclusión se logra en el largo plazo, los tres meses de duración del programa limitan en exceso una intervención integral que facilite activamente la integración de las personas usuarias, a pesar de los enormes beneficios que el programa presenta en la actualidad, y que hemos estado enumerando en párrafos previos. Convendría, por lo tanto, **ampliar la duración del programa** para adaptarla a las necesidades de integración de las personas beneficiarias; cabe destacar, en este sentido, que la principal vía de regularización de la situación administrativa de estas personas es a través de la autorización de residencia temporal por situación de arraigo, figura conocida como *arraigo social*, una medida excepcional sujeta a determinados requisitos que son de impensable cumplimiento en el caso de ausencia de integración en la sociedad de acogida, y que puede concederse a partir de los tres años de permanencia continuada en el territorio nacional. Eso quiere decir que, en estos momentos, las personas que solicitan el *arraigo social* solo han podido ser beneficiarias de programas de integración tan completos como el sistema de atención humanitaria durante tres de los treinta y seis meses de estancia en España, una décima parte del tiempo.

Tal y como se apuntaba en el apartado de debilidades del sistema de atención humanitaria, conviene dotar a todos los equipos técnicos de **figuras profesionales**

especializadas. Un servicio jurídico, psicológico, y de mediación favorecería una intervención integral y ajustada a las necesidades de integración de las personas usuarias así como contar con especialistas en violencia de género debido a la incidencia de casos que detectan

Asimismo, y aunque la propuesta que desarrollamos a continuación no tenga que ver con el contenido del propio sistema, sí que facilitaría el trabajo de los equipos técnicos y redundaría en la mejora de la calidad y eficacia del servicio prestado. Se trata de una mayor y mejor colaboración y comunicación entre las entidades y la Administración, estableciéndose para ello **convenios y protocolos con las instituciones** para formar a sus profesionales y para agilizar los trámites administrativos, sanitarios y de otra índole que sí o sí deben realizarse desde las entidades para el itinerario individualizado de cada persona usuaria.

Combatir la retórica antimigratoria (contrarrestando el discurso de odio para evitar su difusión e identificando las causas que lo motivan, para abordarlas).

Diseñar un protocolo común para todo el sistema que ayude a dar una respuesta coordinada y eficaz a las situaciones de violencia de género que se detectan

Mejorar el acceso a la educación (incrementar la oferta educativa para personas migrantes jóvenes que han superado la edad de escolaridad obligatoria, formar adecuadamente al profesorado para gestionar la diversidad y la integración)

Mejorar el acceso a clases del idioma y formación profesional (ofrecer clases de calidad y gratuitas que se adapten a las necesidades y distintos niveles de capacitación, y que estén disponibles de inmediato después de la llegada; reconocimiento rápido de las habilidades lingüísticas mediante diplomas; combinar la formación profesional con el aprendizaje del idioma y la preparación para el trabajo)

Mejorar el acceso a la vivienda (ofrecer vivienda digna y asequible para todas las personas, en línea con el Pilar Europeo de Derechos Sociales; facilitar el acceso a servicios sociales y sanitarios, incluyendo el apoyo psicológico y terapéutico, reduciendo las barreras burocráticas y con asistencia especial para nacionales de terceros países).

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 Personas ocupadas por nacionalidad, sexo y ocupación

1.5 Salarios

1.6 Paro

1.7 Empresas de Trabajo Temporal y trabajadores y trabajadoras extranjeros

2.- Solicitantes de protección internacional y personas refugiadas

2.1 Evolución de solicitantes de protección internacional en España

2.2 Integración laboral en la sociedad de acogida española

3.- Discriminación e incidentes de odio

4.- Conclusiones

5.- Recomendaciones

1.- Población trabajadora extranjera y mercado de trabajo

1.1 Residentes, tipo de autorizaciones y autorizaciones de trabajo

Entre diciembre de 2018 y junio de 2019, la población residente no comunitaria y bajo el régimen de extranjería, ha aumentado en 32.827 personas, 69.634 si comparamos los datos de diciembre de 2017 y los últimos de junio de 2019 (CUADROS 1, 2 y 3). Pero resulta de interés ver cuál ha sido la evolución en los últimos años

31/12/2017	TOTAL	TEMP. INICIAL	TEMP. MODIFICACION SIT.ADM.	TEMP.EXCEPCIONALES	TEMP.1ª RENOVACION	TEMP.2ª RENOVACION	LARGA DURACION
Total ambos sexos	2.113.120	97.325	68.399	35.725	108.458	24.810	1.778.339
Hombres	1.153.288	43.691	34.382	16.363	52.266	11.487	995.064
Mujeres	959.832	53.634	34.017	19.362	56.192	13.323	783.275

CUADRO 1 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". Datos comprobados: error. Faltan 56 personas (35 hombres y 29 mujeres)

31/12/2018	TOTAL	TEMP. INICIAL	TEMP. MODIFICACION SIT.ADM.	TEMP.EXCEPCIONALES	TEMP.1ª RENOVACION	TEMP.2ª RENOVACION	LARGA DURACION
Total ambos sexos	2.149.927	111.305	62.507	42.583	109.082	20.460	1.803.930
Hombres	1.171.056	50.123	32.377	19.369	54.406	9.363	1.005.380
Mujeres	978.871	61.182	30.130	23.214	54.676	11.097	798.550

CUADRO 2 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 2018". Datos comprobados: error. Faltan 60 personas (38 hombres y 22 mujeres)

30/06/2019	TOTAL	TEMP. INICIAL	TEMP. MODIFICACION SIT.ADM.	TEMP.EXCEPCIONALES	TEMP.1ª RENOVACION	TEMP.2ª RENOVACION	LARGA DURACION
Total ambos sexos	2.182.754	123.390	64.167	49.123	113.136	19.670	1.812.268

CUADRO 3. 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 2018". NO HAY DESGLOSE POR SEXO EN LOS DATOS SEMESTRALES.

En diciembre del año 2007, había 2.134.426 personas residentes en el régimen de extranjería, la cifra fue aumentando hasta alcanzar el máximo en 2012 con 2.756.576 personas. A partir de ese momento se inicia un descenso continuado hasta llegar a 2.076.037 personas en diciembre de 2016. Este año marca el inicio de la recuperación de residentes, como vemos en los CUADROS 1, 2 y 3.

Sin duda, el tipo de autorización que determina el incremento de los residentes, son las autorizaciones temporales iniciales (siempre que no haya pérdidas significativas de autorizaciones en las primeras y segundas renovaciones). En los CUADROS 1, 2 y 3, vemos como de 97.325 vigentes en 2017, se pasa a 111.305 en 2018 y 123.390 en el primer semestre de 2019. En diciembre de 2007, había 324.918 autorizaciones temporales iniciales, 279.901 en el año 2012 (el de mayor número de residentes) y a partir de esa fecha comienzan a descender (75.320 en 2013, 78.690 en 2014, 71.258 en 2015 y 83.381 en 2016).

Es igualmente significativa la evolución de la residencia de larga duración. Entre diciembre de 2017 y junio de 2019 se incrementa de 1.788.339 personas con este tipo de autorización a 1.812.268. Pero al igual que en los dos casos anteriores, es preciso analizar su evolución en los últimos años. En diciembre de 2007 816.680 personas eran titulares de una autorización permanente (esta era su denominación), alcanzando el máximo en el año 2012: 2.029.053, tal como sucedió con los residentes totales y con los temporales iniciales. En el año 2013 se redujo la cifra a 1.686.787 personas con este tipo de autorización y en el 2014 continuó el descenso: 1.671.535. Desde el 2015, el número crece, pero aún lejos del máximo alcanzado en el 2012. Podemos encontrar razones a esta evolución, y en particular la disminución de residentes totales y de larga duración haciendo referencia al apartado de empleo e igualdad de oportunidades del “Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España 2017”. En el mismo incluíamos la evolución del saldo migratorio desde 2008 hasta 2016: 2012 y 2013 fueron los años en los que el saldo migratorio negativo fue mayor en la población de nacionalidad extranjera: -116.850 personas en 2012 y -210.624 en 2013. Por otra parte, en 2012 se concedieron 115.557 nacionalidades españolas por residencia y 261.295 en 2013. Emigración y acceso a la nacionalidad española explican, en parte, la disminución de residentes y de los titulares de larga duración.

Por lo tanto, en los dos años objeto de análisis en este informe, 2018 y 2019, se produce un leve incremento de residentes no comunitarios en el régimen de extranjería. Pero, tal como señalábamos, es preciso analizar este dato conjuntamente, no solo con su evolución en años anteriores, sino con el tipo de autorizaciones concedidas, la emigración y su relación con la situación del mercado de trabajo y la economía, para extraer conclusiones sobre el comportamiento de los flujos migratorios regulares. Entre los años 2012 a 2015, un periodo marcado por la crisis económica y el mayor desempleo de la población inmigrante, el flujo de emigración hacia el exterior y el descenso de las autorizaciones iniciales y en consecuencia un menor flujo de entrada, dieron lugar a saldos migratorios negativos y explican tanto el menor número de residentes (pese a los incrementos de los últimos años, no hemos alcanzado la cifra de residentes que teníamos en el año 2012) como la pérdida de población extranjera.

Por otra parte, hay una diferencia sustancial en el motivo de concesión de autorizaciones entre mujeres y hombres. Sobre el total de residentes las mujeres representan un porcentaje en torno al 45%, tanto en el año 2017 como en el 2018. Pero mientras que el 85'5% de los hombres en 2018 tienen una autorización de residencia de larga duración, el porcentaje baja al 81'5% en el caso de las mujeres. Sin embargo, las autorizaciones iniciales representan el 4'2% de las autorizaciones de los hombres y el 6'2% de las autorizaciones de mujeres. También en el caso de las autorizaciones excepcionales, son más las mujeres titulares de este tipo de autorizaciones y en consonancia con la menor titularidad de larga duración superan también a los hombres en las primeras y segundas renovaciones. Entre las razones para la mayor presencia de mujeres en las autorizaciones excepcionales, podemos mencionar el acceso a la regularidad a través del arraigo social, para el que se debe presentar un contrato de trabajo. Un procedimiento muy vinculado a una actividad, el trabajo doméstico (relación laboral especial del servicio del hogar familiar). La estadística no nos permite separar los diferentes arraigos (social, familiar y laboral). Pero en los seis primeros meses del año se concedieron a través del procedimiento del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura y de la subsidiaria gestión de la oferta de empleo, un total de 517 autorizaciones de trabajo y residencia iniciales (contratación en origen). Como veremos en el apartado dedicado a las autorizaciones de trabajo, entre enero y mayo se concedieron 12.858 autorizaciones de trabajo basadas en un contrato en el servicio del hogar familiar. Cierto que no podemos saber cuántas de ellas correspondían a autorizaciones por circunstancias excepcionales, pero dado el exiguo número de autorizaciones iniciales por contratación en origen, la mayoría son renovaciones y autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales. Por otra parte, es preciso destacar que hasta septiembre de 2019 se habían concedido un total de 756 autorizaciones por violencia de género⁷⁶ (que pueden ser autorizaciones independientes de mujeres que han sido reagrupadas o autorizaciones para víctimas de violencia de género en situación administrativa irregular), mientras que en todo el año 2018 se concedieron 823.

	TOTAL Autorizaciones de trabajo	Total autorizaciones trabajo por cuenta ajena	Autorización. Cuenta ajena inicial	Autorización Cuenta ajena renovación	Otras autorizaciones de res. Temporal y trabajo por cuenta ajena
2017	104.358	62.623	28.209	33.334	1.080
2018	107.374	62.707	27.757	33.908	1.042
Enero- Mayo 2019	45.593	24.801	11.454	12.990	357

CUADRO 4. Fuente: elaboración a partir de "Estadística de autorizaciones de trabajo a extranjeros". Ministerio de trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

⁷⁶ Datos del Portal Estadístico de la Delegación de Violencia de Género

	TOTAL Autorizaciones de trabajo	Total autorizaciones de trabajo por cuenta propia	Autorización. Cuenta propia inicial	Autorización Cuenta propia renovación
2017	104.358	4.176	2.219	1.957
2018	107.374	3.966	1.981	1.985
Enero-Mayo 2019	45.593	1.343	692	651

CUADRO 5. Fuente: elaboración a partir de “Estadística de autorizaciones de trabajo a extranjeros”. Ministerio de trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

	TOTAL	Autorizaciones arraigo y otras circunstancias excepcionales	Autorizaciones para trabajar	Autorizaciones Ley 14/2013 (permiso único inicial)	Autorizaciones Ley 14/2013 (permiso único renovación)
2017	104.358	21.669	1.963	9.469	3.794
2018	107.374	25.228	2.153	6.572	6.133
Enero- Mayo 2019	45.593	12.109	1.370	3.188	2.579

CUADRO 6. Fuente: elaboración a partir de “Estadística de autorizaciones de trabajo a extranjeros”. Ministerio de trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

En cuanto a las autorizaciones de trabajo, la evolución entre 2017 y mayo de 2019 (últimos datos disponibles) refleja un ligero aumento de este tipo de autorizaciones. Pero, si en el año 2017 las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena y las de trabajo por cuenta propia suponían respectivamente el 60% y el 4% del total de autorizaciones de trabajo, el porcentaje baja en mayo de 2019 al 54’3% (cuenta ajena con respecto al total) y el 2’9% (cuenta propia respecto al total). Se incrementan progresivamente, tanto en número absolutos como en porcentaje, las autorizaciones por arraigo y otras circunstancias excepcionales (del 20’7% en 2017 al 26’5% en mayo de 2019), las autorizaciones para trabajar (del 1’8% en 2017 al 3% en mayo de 2019) y las autorizaciones de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y para su internacionalización se mantienen por encima del 12%. De hecho, comparando las concedidas entre enero y mayo de 2019 con las concedidas en el mismo periodo del año anterior, únicamente descienden las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia, aumentando todas las demás

	Total autorizaciones de trabajo	Varones	Mujeres
2017	104.358	54.578	49.780
2018	107.374	55.316	52.058
Enero-mayo 2019	45.181	24.181	21.412

CUADRO 7. Fuente: elaboración propia a partir de “Principales series: autorizaciones de trabajo a extranjeros” y “Estadística de autorizaciones de trabajo a extranjeros”. Ministerio de trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Los porcentajes de mujeres con autorizaciones de trabajo concedidas se mantienen estables durante el periodo: el 47’7% del total en 2017, el 48’4% en 2018 y el 47’3% entre enero y mayo de 2019 (CUADRO 7). Pero hay una relación directa con una determinada división de actividad para la que se concede la autorización de trabajo: actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico: 31.443 en 2017, 29.486 en 2018 y 12.858 entre enero y mayo de 2019. En mayo de 2019, 10.692, el 84’9% del total de autorizaciones concedidas para esta división, lo fueron para mujeres. Del total de autorizaciones de trabajo cuyas titulares eran mujeres entre enero y mayo de 2019, el 49’9% eran para trabajar en hogares como empleadores de personal doméstico. En el caso de los varones no hay una concentración tan acusada en ninguna división de actividad, destacando únicamente que el 17’6% en el periodo entre enero y mayo de 2019, tenían autorización de trabajo para la división de agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas, el 11’9% en servicios de comidas y bebidas, el 9’5% en comercio al por menor. Como dato a destacar, el número de hombres con autorización para la división de construcción de edificios (a pesar de que progresivamente están aumentando) en el periodo entre enero y mayo de 2019, 1.293, es inferior al de aquellos cuya autorización es para trabajar en actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, 1.893.

1.2 Afiliación a la Seguridad Social

	Diciembre 2018			Julio 2019		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL SISTEMA	19.054.165	10.197.697	8.856.468	19.533.210	10.526.287	9.006.923
Afiliación población extranjera	1.992.848	1.127.736	865.112	2.170.349	1.216.106	954.243
UE	815.193	438.908	376.285	880.408	470.207	410.201
No UE	1.177.655	688.828	488.827	1.289.931	745.898	544.033
REGIMEN GENERAL (SIN SISTEMAS ESPECIALES)	14.482.967	7.531.582	6.951.385	15.053.091	7.919.265	7.133.826
Afiliación extranjera	1.258.403	730.200	528.203	1.445.159	833.106	612.053
UE	538.753	290.704	248.049	604.442	323.711	280.731
No UE	719.650	439.496	280.154	840.717	509.395	331.322
REGIMEN ESPECIAL AUTONOMOS	3.254.663	2.094.612	1.160.051	3.278.830	2.106.876	1.171.954
Afiliación extranjera	326.375	205.713	120.662	343.033	215.032	128.001
UE	156.013	100.984	55.029	164.866	106.179	58.687
No UE	170.362	104.729	65.633	178.167	108.853	69.314
REGIMEN ESPECIAL EMPLEADOS DE HOGAR SISTEMA ESPECIAL DE EMPLEADOS DE HOGAR	410.634	18.638	391.996	401.513	17.995	383.518
Afiliación extranjera	174.591	10.746	163.845	170.355	10.241	160.114
UE	46.556	1.604	44.952	44.631	1.538	43.093
No UE	128.035	9.142	118.893	125.724	8.703	117.021
REGIMEN ESPECIAL AGRARIO SISTEMA ESPECIAL	811.281	498.380	312.901	728.787	422.350	306.437
Afiliación extranjera	229.674	177.662	52.012	206.593	153.172	53.421
UE	72.749	44.785	27.964	64.844	37.621	27.223
No UE	156.925	132.877	24.048	141.749	115.551	26.198
RÉGIMEN ESPECIAL DE LA MINERÍA DEL CARBÓN	1.999	1.836	163	1.360	1.254	106
Afiliación extranjera	67	66	1	54	54	0
UE	64	63	1	51	51	0
No UE	3	3	0	3	3	0
RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES DEL MAR	62.619	52.642	9.977	69.625	58.540	11.085
Afiliación extranjera	3.735	3.341	394	5.155	4.501	654
UE	1.057	767	290	1.583	1.108	475
No UE	2.678	2.574	104	3.572	3.393	179

CUADRO 8. Fuente: elaboración propia a partir de "Afiliación media mensual" del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

En cuanto a la afiliación a la Seguridad Social (CUADRO 8) y tomando como últimos datos disponibles, Julio de 2019, esta se ha incrementado, en el total del sistema, para todas las nacionalidades. 479.045 afiliados más. Los extranjeros no comunitarios representan el 23'4% de este incremento total.

Del incremento total de hombres afiliados en el periodo señalado, 328.590, el 17'3% (57.070) son varones nacionales de terceros países. En el caso de las mujeres, cuya afiliación se ha incrementado en 150.455 mujeres, el 36'6% (55.206) son mujeres nacionales de terceros países. Pero hay diferencias entre regímenes y sistemas especiales. El Régimen general (sin sistemas especiales) experimenta un incremento que supera al total del sistema (570.124 afiliados más, 387.683 hombres y 182.441 mujeres; en el caso de los nacionales de terceros países, el incremento en este régimen sin sistemas especiales, es superior al aumento en el total del sistema: 121.067 afiliados más, 69.899 varones, pero no sucede lo mismo con las mujeres. Si el aumento total es de 55.206 mujeres, en el régimen general sin sistemas especiales, el incremento es de 51.168 personas). Por otra parte, el sistema especial de empleados de hogar, el sistema especial agrario y el régimen especial de minería del carbón, experimentan un descenso de afiliación, tanto en hombres como en mujeres.

Si atendemos a las nacionalidades, en el caso del sistema especial de empleados de hogar, el descenso se produce en todas las nacionalidades, pero fundamentalmente en la española (-4.885 personas), fundamentalmente mujeres (-4.747 mujeres). En el caso del sistema especial agrario, el descenso es igualmente de afiliación de nacionalidad española, tanto hombres (59.413 afiliados menos) como mujeres (7.873 afiliadas menos). Pero mientras que también los hombres no comunitarios pierden afiliación en este sistema (-17.326), se incrementan las mujeres afiliadas nacionales de terceros países (+2.150).

El Régimen especial de autónomos, donde también se ha producido un incremento de afiliación (21.167 afiliados más), el 32'2% de este aumento es de personas nacionales de terceros países, el 33'6% en el caso de los hombres y el 30'9% en mujeres extranjeras afiliadas a este sistema. Las mujeres nacionales de terceros países, suponían en el año 2018 el 38'5% del total de nacionales de terceros países afiliados a este régimen especial; el porcentaje se ha incrementado ligeramente en julio de 2019 hasta el 38'9%. Pero, hay dificultades que afectan de manera especial a las mujeres emprendedoras, empresarias y autónomas nacionales de terceros países. Por una parte, el desconocimiento del contexto sociocultural y legislativo, los requisitos para acceder a una autorización de trabajo por cuenta propia (inversión económica suficiente, recursos económicos suficientes para la manutención y alojamiento), teniendo en cuenta la situación de la que parten las mujeres extranjeras (un menor salario en general, como veremos en otro apartado, en el caso de que lo que se solicite sea la modificación de una autorización por cuenta ajena a propia), las condiciones para acceder a una línea de financiación y el déficit en formación empresarial a los que hay que añadir los estereotipos en su doble dimensión de ser mujeres y la condición de migrante.

La participación de las personas nacionales de terceros países respecto al total del sistema de la seguridad social, se ha incrementado en el periodo analizado. De suponer el 6% de la afiliación total en diciembre de 2018, ha pasado al 6'6%. En el caso de los hombres no comunitarios han pasado de representar el 6'7% del total de varones afiliados, al 7%. Las mujeres nacionales de terceros países aumentan su porcentaje del 5'5% al 6%. En el año 2007, con una afiliación total menor (19.152.300), sin embargo, la población afiliada nacional de terceros países, era mayor 1.308.212 personas representando el 6'8% de la afiliación total.

1.3 Contratación

CONTRATACION 2018	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	% contratación extranjeros sobre la contratación total
TOTAL CONTRATACION	22.291.681	12.357.562	9.934.119	
TOTAL CONTRATACION EXTRANJEROS	4.041.941	2.545.553	1.496.388	18'13%
Unión Europea	1.353.443	730.584	622.859	6'07%
No Unión Europea	2.688.498	1.814.969	873.529	12'06%

CUADRO 9. Fuente: Elaboración propia a partir de "Informe del Mercado Estatal 2019" e "Informe del Mercado de Trabajo de los Extranjeros". Datos 2018 SEPE. Nota: No se incluyen 92.100 contratos realizados a fijos discontinuos en los que no consta la jornada laboral

En cuanto a la evolución de la contratación en el periodo 2018 y agosto 2019 (últimos datos disponibles), el porcentaje de contratos a trabajadores extranjeros sobre el total de la contratación ha aumentado del 18'13% al 19'2% (CUADRO 9).

En el año 2018, la contratación de nacionales de terceros países, supuso el 12% de la contratación total. Por sexos, los contratos a hombres de este colectivo representaron el 14'6% del total de contratos a varones registrados en los Servicios Públicos de Empleo. En el caso de las mujeres nacionales de terceros países, el porcentaje bajaba al 8'7% del total de la contratación de mujeres.

Por edades (CUADRO 10), el conjunto de la contratación y también de la contratación de extranjeros tanto de hombres como de mujeres en ambos casos, se concentra en el intervalo de los 25 a los 44 años. Pero con diferencias muy acusadas que podemos relacionar con la pirámide de edad de la población de nacionalidad española de origen y extranjera. Mientras que, en el caso de la contratación total, el 55'5% de los contratos se concentran entre los 25 a 44 años en el caso de la contratación a extranjeros el porcentaje sube el a 62'4%. En consonancia con la menor edad media del colectivo de trabajadores y trabajadoras extranjeros, solo el 16'6% de los contratos se firmaron con personas extranjeras mayores de 45 años y más, frente al 25% que supusieron los contratos en este intervalo de edad respecto de la contratación total. Existe también una acusada diferencia entre los menores de 25 años que en la contratación total reciben el 19'5% de los contratos, mientras que en el caso de la contratación extranjera solo suponen el 14'6%. Diferencia también entre hombres y mujeres. En el caso de la contratación total, los contratos a hombres y mujeres mayores de 45 años representan, respectivamente, el 25'5% y el 24'5% de la contratación de cada uno de los sexos, un porcentaje muy similar. Sin embargo, el 24'1% de los contratos totales a varones extranjeros son para hombres mayores de 45 años, mientras que, en el caso de las mujeres, y para el mismo intervalo de edad, el porcentaje es del 21%.

2018 AMBOS SEXOS	CONTRATOS TOTAL	CONTRATOS EXTRAJEROS	% Contratación extranjeros en cada intervalo de edad
TOTAL	22.291.681	4.041.875	18'1%
Menores de 25 años	4.363.139	592.486	13'5%
25 a 44 años	12.337.427	2.519.617	20'4%
45 años y mas	5.591.115	929.773	16'6%
HOMBRES	12.357.569	2.545.538	20'5%
Menores de 25 años	2.344.975	359.092	15'3%
25 a 44 años	6.858.673	1.571.699	22'9%
45 años y mas	3.153.921	614.747	19'4%
MUJERES	9.934.112	1.496.338	15'06%
Menores de 25 años	2.018.164	233.394	11'5%
25 a 44 años	5.478.754	947.918	17'3%
45 años y mas	2.437.194	315.026	12'9%

CUADRO 10. Fuente: Elaboración propia a partir del "Avance Anuario de Estadística 2018". Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

En cuanto a la modalidad contractual (en este caso no podemos diferenciar entre extranjeros comunitarios y no comunitarios), en el año 2018, llama la atención que los contratos indefinidos a trabajadores y trabajadoras extranjeros supusieron el 21'9% del total de la contratación indefinida, mientras que, en el caso de la contratación temporal, el porcentaje es inferior, el 17'7% (CUADRO 11). Quizás una posible explicación podamos encontrarla en los contratos de empleadores particulares como personal doméstico. En el año 2018, se concluyeron 213.343 contratos para esta división de actividad, el 45'4%, 96.909, eran indefinidos (y el 58'7% contratos a tiempo parcial). En el Informe del Mercado de Trabajo de los Extranjeros, datos 2018 del SEPE, se señala que la tasa de contratación de extranjeros en las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico alcanza el 49'2%: del total de contratos en esta división de actividad, 233.187, 114.764 lo fueron para personas de nacionalidad extranjera. En el caso del trabajo doméstico la actual regulación tiene un efecto negativo en las mujeres de origen o nacionalidad extranjera de mayor edad. Cuando estas son despedidas, a la dificultad de encontrar otro empleo en el sector, se une el hecho de no hay cotización ni protección por desempleo. Igualmente, preocupante es que mujeres que se encuentran ya en edad de jubilación, pero no reúnen el requisito de 15 años cotizados en España, y no han tenido cotizaciones previas en su país de origen o estas, aun totalizando con las hechas en España, no alcanzan este mínimo (en el caso de aquellos estados con los que mantenemos convenios bilaterales de seguridad social) o proceden de países, en los que a pesar de haber trabajado y cotizado, no hay convenio bilateral que ampare la totalización de periodos de cotización.

“Teresa fue despedida en diciembre de 2018, al preferir los empleadores una persona más joven. Su única experiencia laboral ha sido como empleada de hogar (en el país de origen no trabajó puesto que tenía una posición desahogada). No ha cotizado los 15 años necesarios para acceder a la jubilación y tiene dificultades para encontrar otro trabajo debido a su edad. Su única posibilidad es cobrar la pensión no contributiva, aún en trámite, y dado que no tiene derecho a la prestación por desempleo, ha estado viviendo de las pequeñas cantidades de dinero que le proporciona su hijo y alojada temporalmente en el domicilio de unas amigas”.

Esta situación puede producirse con independencia de la nacionalidad. Las personas se mantienen en el sistema especial de seguridad social de los empleados de hogar, más allá de los 65 años, en un porcentaje mayor que en el conjunto del sistema y el resto de sus regímenes y sistemas especiales. En el año 2018 el 13% de las personas afiliadas al sistema especial tenían más de 60 años, porcentaje que se eleva al 13’2% en el caso de las mujeres. Y es destacable el aumento de las personas afiliadas al sistema especial con más de 65 años, de 9.900 personas en 2017 a 11.400 en 2018. En el caso de los trabajadores extranjeros afiliados al Sistema de la Seguridad Social, el 0’7% tenían más de 65 años, porcentaje que se llega al 1’6% en el caso del Sistema Especial de Empleados de Hogar.

Modalidad contractual 2018	Sexo			Tipo de jornada		Tasa extranjeros %
	Hombres	Mujeres	Total	Completa	Tiempo Parcial	
Total indefinidos	279.588	22.712	500.300	253.321	154.879	21,90%
Total temporales	2.265.965	1.275.676	3.541.641	2.626.688	914.953	17,70%
Total	2.545.553	1.496.388	4.041.941	2.880.009	1.069.832	18,13%

CUADRO 11. Fuente: Informe del Mercado de Trabajo de los Extranjeros. Datos 2018 SEPE. Nota: No se incluyen 92.100 contratos realizados a fijos discontinuos en los que no consta la jornada laboral.

Entre enero y agosto de 2019 (CUADRO 12) la contratación a extranjeros supone el 19’2% del total de la contratación. El porcentaje de contratos a trabajadores comunitarios se ha incrementado levemente del 6’07% al 6’1% al igual que el de los nacionales de terceros países: del 12’06% al 13%. Por sexos, sin diferenciar entre comunitarios y no comunitarios, los contratos a varones extranjeros suponen el 21’5% sobre el total de contratos a hombres (un punto y medio por encima de lo que representaban en el año 2018, el 20%) y en el caso de las mujeres extranjeras, experimentan un incremento menor, del 15’06 en 2018 al 16’3% respecto al total de la contratación de mujeres en el periodo acumulado entre enero y agosto de 2019.

	CONTRATOS A EXTRANJEROS ENERO-AGOSTO 2019	TOTAL CONTRATOS ENERO –AGOSTO 2019	% que suponen los contratos a extranjeros sobre el total
TOTAL	2.824.666	14.690.359	19'2%
Total contratos a extranjeros comunitarios	902.949	14.690.359	6'1%
Temporales	785.543	13.318.203	5'8%
Indefinidos	117.406	1.372.156	8'5%
Total contratos a extranjeros no comunitarios	1.921.717	14.690.359	13%
Temporales	1.715.647	13.318.203	12'8%
Indefinidos	206.070	1.372.156	15%
Total a extranjeros	2.824.666	14.690.359	19'2%
Hombres	1.757.205	8.141.728	21'5%
Mujeres	1.067.461	6.548.631	16'3%

CUADRO 12. Fuente: “Estadística de Contratos. Datos acumulados agosto 2019”. SEPE. Ministerio de Trabajo Migraciones y Seguridad Social

Por nacionalidades y tipo de contratación hay diferencias entre trabajadores y trabajadoras nacionales de la Unión Europea y nacionales de terceros países. En el periodo enero-agosto 2019, el 13% de los contratos al colectivo de personas comunitarias fueron de carácter indefinido, porcentaje que baja al 10'7% en los contratos a nacionales de terceros países.

1.4 Personas ocupadas por nacionalidad, sexo y ocupación

Nos ha parecido de interés señalar la evolución en el periodo 2018 y segundo trimestre de 2019, de los ocupados por grupo de ocupación, nacionalidad y sexo (CUADRO 13). Si tomamos los grupos 1 Directores y gerentes y el 9, ocupaciones elementales, la diferencia por nacionalidades es notable. En el año 2018, estaban ocupados en el grupo 1 el 4'1% del total de ocupados, el 4'4% de las personas con nacionalidad española, el 2'6% de quienes tenían doble nacionalidad, el 4% de los nacionales de la Unión Europea y el 1'5% de las personas nacionales de terceros países. En el grupo 9, con un 12'8% del total de ocupados, se encontraban el 10% de los ocupados de nacionalidad española, el 27'1% de quienes tenían doble nacionalidad, el 22'3% de los nacionales de la Unión Europea y el 35'4% de los nacionales de terceros países. Además de en este grupo 9, el porcentaje de nacionales de terceros países con respecto al total de ocupados de su propia nacionalidad, solo es superior al de la nacionalidad española en el grupo 5: trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores (el 33'1% y el 21'2% respectivamente). Sucede lo mismo con la doble nacionalidad, tal como hemos visto en la referencia al grupo 9, y en el grupo 5 donde los ocupados de este colectivo alcanzan el 30'1%.

	Total	Española	Doble nacionalidad	Extranjera: Total	Extranjera: Unión Europea	Extranjera: No UE
	2018	2018	2018	2018	2018	2018
Ambos sexos						
Total	19.327.700	16.525.700	598.600	2.203.500	857.900	1.345.500
1 Directores y gerentes	799.500	728.600	15.600	55.300	34.700	20.600
2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	3.457.100	3.243.300	52.300	161.600	97.800	63.800
3 Técnicos; profesionales de apoyo	2.065.600	1.902.300	37.100	126.200	72.500	53.700
4 Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	2.012.000	1.861.400	42.300	108.300	60.400	47.900
5 Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	4.323.100	3.513.500	180.400	629.300	183.600	445.500
6 Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	450.800	402.400	4.500	43.800	18.400	25.400
7 Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria)	2.165.800	1.832.500	61.600	271.700	128.600	143.100
8 Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	1.459.800	1.284.500	36.800	138.500	70.100	68.400
9 Ocupaciones elementales	2.484.000	1.652.600	162.800	668.600	191.700	476.900
0 Ocupaciones militares	110.100	104.700	5.200	200	0	200

CUADRO 13. Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa, Resultados anuales (anual 2018) y Media de los trimestres (2019 segundo trimestre) del Instituto Nacional de Estadística.

En el segundo trimestre de 2019 (CUADRO 14), se aprecian algunos cambios. El grupo nueve pasa a representar el 12´6% del total de ocupados, un porcentaje ligeramente inferior al año 2018, que se traslada a todas las nacionalidades, con la excepción de la doble nacionalidad, en el que los ocupados en el grupo 9, pasan de representar el 27´1% al 27´3% del total de ocupados de este colectivo. En el grupo 1, desciende el porcentaje con respecto al total de ocupados y también el de todas las nacionalidades. Se incrementa, sin embargo, el porcentaje de ocupados para todas las nacionalidades en el grupo 2 técnicos y profesionales científicos e intelectuales, en el caso de los ocupados de nacionalidad española representan el 20´3%, la doble nacionalidad el 9´4%, nacionales de la Unión Europea 11´7% y nacionales de terceros países el 5´9%. En el caso de las personas ocupadas nacionales de terceros países, el porcentaje de ocupados de este colectivo sigue siendo superior al de la nacionalidad española en el grupo 9, en el 5 y en este segundo trimestre de 2019 también en el grupo 7 artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción.

	Total	Española	Doble nacionalidad	Extranjera: Total	Extranjera: Unión Europea	Extranjera: No UE
	2019T2	2019T2	2019T2	2019T2	2019T2	2019T2
Ambos sexos						
Total	19.804.900	16.754.300	658.400	2.392.200	951.400	1.440.800
1 Directores y gerentes	784.300	718.800	14.100	51.300	34.100	17.200
2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	3.670.500	3.411.300	61.900	197.300	112.200	85.100
3 Técnicos; profesionales de apoyo	2.099.800	1.937.200	35.700	126.900	81.100	45.800
4 Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	2.045.900	1.881.200	46.800	117.900	59.100	58.800
5 Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	4.406.700	3.507.000	210.200	689.400	226.300	463.100
6 Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	456.400	395.800	6.900	53.600	23.900	29.700
7 Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria)	2.190.400	1.832.900	61.600	295.900	135.700	160.100
8 Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	1.527.200	1.314.600	37.600	174.900	81.200	93.700
9 Ocupaciones elementales	2.509.600	1.644.400	180.400	684.800	197.700	487.100
0 Ocupaciones militares	114.200	111.000	3.100	0	0	0

CUADRO 14. Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa, Resultados anuales (anual 2018) y Media de los trimestres (2019 segundo trimestre) del Instituto Nacional de Estadística.

Observando la distribución por nacionalidades entre los grupos de ocupación, se aprecia que, en general, hay mayor similitud entre la doble nacionalidad y la nacionalidad de terceros países, que entre la doble nacionalidad y la nacionalidad exclusivamente española. De hecho, las diferencias en la distribución por grupos entre la nacionalidad española y los nacionales de la Unión Europea son inferiores a las que existen entre la nacionalidad española, la doble nacionalidad y los nacionales de terceros países. Por otra parte, hay una concentración de la doble nacionalidad, nacionales de la Unión Europea y nacionales de terceros países en los grupos 9 y 5, con más del 30% de ocupados en cada uno de ellos en el caso de nacionales de terceros países; solo en estos dos grupos se encuentra el 66% del total de ocupados de esta nacionalidad, el 56´7% de los que tienen doble nacionalidad y el 44´4% de los nacionales de la Unión. En el caso de la nacionalidad española la distribución es más equilibrada, solo superando, en el segundo trimestre de 2019 el 20% del total de ocupados de esta nacionalidad, en los grupos 2: técnicos y profesionales científicos e intelectuales y 5 trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores.

Ocupados 2º trimestre 2019	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	19.804.900	10.750.200	9.054.700
Nacionalidad española	16.754.300	9.160.000	7.594.400
Doble Nacionalidad	658.400	302.600	355.700
Extranjera	2.392.200	1.287.600	1.104.600
Nacionalidad UE	951.400	501.200	450.200
Nacionalidad tercer país	1.440.800	786.500	654.400

CUADRO 15. Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa, Media de los trimestres (2019 segundo trimestre) del Instituto Nacional de Estadística

El porcentaje de mujeres de nacionalidad española con respecto al total de ocupados de esta nacionalidad, es del 45´3%. Este porcentaje aumenta ligeramente en el caso de personas ocupadas nacionales de la UE (las mujeres suponen el 47´3% del total de ocupados) como en nacionales de terceros países, 45´4%. Pero en la doble nacionalidad, las mujeres suponen el 54% del total de personas ocupadas de este colectivo. (CUADRO 15)

Por otra parte, tomando los datos del segundo trimestre de 2019, el grupo 9, ocupaciones elementales agrupa al 9´6% del total de hombres ocupados, el 7´8% de quienes tienen nacionalidad española, el 15´7% de los hombres con doble nacionalidad, el 12´1% de los nacionales de la Unión Europea y el 26´1% de los nacionales de terceros países. En el caso de las mujeres ocupadas en este grupo, el porcentaje aumenta hasta el 16´3% del total de mujeres ocupadas, el 12´1% de las que tienen nacionalidad española, el 37´9% de las mujeres con doble nacionalidad, el 30´4% de las nacionales de un estado miembro de la Unión Europea y el 43% de las mujeres nacionales de terceros países. El grupo 1, directores y gerentes, ocupa al 4´8% de los hombres, el 5´2% de quienes tienen nacionalidad española, el 3´5% de los hombres con doble nacionalidad, el 4´5% de los nacionales de la UE y el 1´5% de los nacionales de terceros países. El porcentaje de mujeres ocupadas en este grupo 1 con respecto al total de ocupadas desciende hasta el 2´8%, el 3´1% en el caso de la nacionalidad española, el 0´9% en la doble nacionalidad, el 2´5% en mujeres nacionales de la UE y el 0´8% de las que son nacionales de terceros países.

Hay diferencias acusadas entre sexos y por nacionalidad (CUADRO 16). En el caso de los hombres ocupados de nacionalidad española, solo superan el 15% de trabajadores ocupados con respecto al total de hombres ocupados, el grupo 5 trabajadores de los servicios de restauración, personales protección y vendedores (con un 15´2%), y el grupo 7 artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (18´4%). Lo mismo sucede con los hombres ocupados nacionales de la Unión Europea con un 15´5% de ocupados en el grupo 5 con respecto al total de este colectivo y el 24´7% en el grupo 7. Sin embargo, en el caso de la doble nacionalidad y la nacionalidad de terceros países, superan el 15% de ocupados, tanto los grupos 5 (24´8% de los ocupados con doble nacionalidad y 27´4% de los nacionales de terceros países) y 7 (18´9% de la doble nacionalidad y 19% de los nacionales de terceros países), como el grupo 9 ocupaciones elementales (15% doble nacionalidad y 26´1% nacionales de terceros países).

Hay una mayor concentración tanto de la doble nacionalidad como de los nacionales de terceros países en los ciertos grupos y especialmente en ocupaciones elementales y restauración, mientras que los hombres de nacionalidad española e incluso la de la UE, tienen un reparto más homogéneo a lo largo de los grupos de ocupación y sobre todo, una mayor presencia en los tres

primeros grupos (directores y gerentes, técnicos y profesionales científicos e intelectuales). El 34'5% del total de hombres ocupados de nacionalidad española y el 25'8% de los nacionales de la Unión, se encuentran en los tres primeros grupos de ocupación, porcentajes que bajan al 21'7% en los hombres con doble nacionalidad y el 10'2% en hombres ocupados nacionales de terceros países.

En el caso de las mujeres, el porcentaje total de ocupadas en el grupo 9, ocupaciones elementales, es superior en 7 puntos al de los hombres (16'3% frente al 9'6%), pero con diferencias en función de la nacionalidad. Mientras que en las ocupadas españolas en este grupo suponen el 12'1% respecto al total de ocupadas de este colectivo, cinco puntos más que los hombres españoles (7'8%). Sin embargo, en el grupo 9 tanto en la doble nacionalidad (37'7% del total de mujeres ocupadas de este colectivo) como en la nacionalidad de tercer país (43%), el porcentaje de mujeres, casi llega a duplicar el de los hombres ocupados en ocupaciones elementales (15'7% doble nacionalidad y 26'1%, nacionalidad de tercer país). Igualmente, en nacionales de la Unión Europea el porcentaje de hombres ocupados con respecto al total de esta nacionalidad en el grupo 9 es del 12'1%, aumentando hasta el 30'4% en el caso de las mujeres. En el grupo 1 sucede lo contrario, presentando todas las mujeres ocupadas por nacionalidad, un porcentaje con respecto al total de ocupadas menor que el de los hombres.

Teniendo en cuenta todos los grupos de ocupación y el porcentaje de ocupación que suponen con respecto a cada nacionalidad y sexo, se observa más similitud por razón de nacionalidad que por razón de sexo. Por otra parte, mujeres nacionales de terceros países y de nacionalidad española, comparten el hecho de que su porcentaje de participación en los grupos 2, 4, 5 y nueve, es mayor que el de los hombres de cada una de las nacionalidades. Como dato significativo, el 80'8% de las mujeres nacionales de terceros países se encuentran en el grupo 9 (43%) y el 5 (37'8%); en el caso de las mujeres con doble nacionalidad el porcentaje en estos dos grupos supone el 75'1%, el 63'8% en las nacionales de la Unión Europea y el 39'8% en la nacionalidad española.

	Nacionalidad española		Doble Nacionalidad		Nacionalidad UE		Nacionalidad terceros países	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Grupo 1	5'2%	3'1%	3'5%	0'9%	4'5%	2'5%	1'5%	0'8%
Grupo 2	16'2%	25'3%	10'4%	8'5%	12'5%	10'9%	5'4%	6'4%
Grupo 3	13'11%	9'6%	7'8%	3'3%	8'8%	8'1%	3'3%	3%
Grupo 4	6'8%	16'5%	5'1%	8'7%	3'8%	8'8%	3'2%	5%
Grupo 5	15'2%	27'7%	24'8%	37'9%	15'1%	33'4%	27'4%	37'8%
Grupo 6	3'4%	1'02%	2'2%	0'05%	3'7%	1'1%	3'6%	0'19%
Grupo 7	18'4%	1'8%	18'9%	1'2%	24'7%	2'6%	19%	1'6%
Grupo 8	12'5%	2'2%	10'6%	1'5%	14'4%	1'9%	10%	1'8%
Grupo 9	7'8%	12'1%	15'7%	37'2%	12'1%	30'4%	26'1%	43%

CUADRO 16. Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa, Media de los trimestres (2019 segundo trimestre) del Instituto Nacional de Estadística.

1.5 Salarios

Con respecto a los salarios, como vemos en el CUADRO 17, las diferencias entre nacionalidades, si tomamos los salarios medios de los años disponibles (2016-2017), son sustanciales. Pero con una evolución en los dos años que merece la pena destacar. En el año 2016, el salario medio de la población de nacionalidad extranjera era 612 euros menor al de la población de nacionalidad española; en el caso de la doble nacionalidad la diferencia con la nacionalidad española única, era de 501 euros. En el año 2017, se ha reducido la diferencia del salario medio entre nacionalidad española y extranjera, 597 euros, pero ha aumentado para la doble nacionalidad que ahora percibe un salario medio 598 euros menor al de la nacionalidad española siendo, por tanto, el colectivo con el menor salario medio.

	2016	2017
TOTAL	1.878	1.888
Nacionalidad española	1.958	1.977
Doble nacionalidad	1.457	1.379
Extranjera	1.346	1.380

CUADRO 17. Fuente: Elaboración propia a partir de “Decil del salario principal”, EPA. INE

Varios factores contribuyen a explicar esas diferencias. Algunos de ellos, los que nos proporcionan unas estadísticas que no incluyen la nacionalidad (ni la doble nacionalidad) adecuadamente para permitir un análisis adecuado, es el número de asalariados que se encuentran en el primer decil de salario (menos de 717’2 euros brutos mensuales).(CUADRO 18)

	TOTAL ASALARIADOS 2016	TOTAL ASALARIADOS 2017	ASALARIADOS 1ER DECIL 2016	ASALARIADOS 1ER DECIL 2017
TOTAL	15.282.400	15.682.300	1.582.200	1.567.400
Nacionalidad española	13.195.700	13.354.300	1.175.800	1.206.700
Doble nacionalidad	434.900	548.200	70.000	108.100
Nacionalidad Extranjera	1.651.800	1.779.900	282.400	252.700

CUADRO 18. Fuente: Elaboración propia a partir de “Decil del salario principal”, EPA. INE

La nacionalidad española, en el año 2016, representaba el 86’3% del total de asalariados, la doble nacionalidad el 2’8% y la nacionalidad extranjera, el 10’8%. En el año 2017, los porcentajes fueron, respectivamente, 85’1%, 3’4% y 11’3%. Se incrementaron los asalariados de todas las nacionalidades. Por lo que respecta al primer decil de salario, en el año 2016, el

10'3% de las personas asalariadas se encontraban en este tramo de salario, bajando al 9'9% en el año 2017. Si tenemos en cuenta el porcentaje de asalariados de cada nacionalidad que se encuentran en este decil, hay diferencias notables. En el año 2016, el 8'9% de los asalariados de nacionalidad española se encontraban en el primer decil de salario, porcentaje que subía al 16% y al 17% en el caso de la doble nacionalidad y de la nacionalidad extranjera. En el 2017, el primer decil agrupaba al 9% de las personas asalariadas españolas, el 19'7% de las que tenían doble nacionalidad y el 14'1% de las de nacionalidad extranjera. El salario del primer decil, en el periodo 2016-2017 se incrementó en todas las nacionalidades tanto para la jornada completa como para la parcial, excepto en la doble nacionalidad, donde el salario a jornada completa baja de 1.695 euros en 2016 a 1.639 en 2017, y en media jornada de 681 euros en 2016 a 579 en 2017.

Por otra parte, y en relación con el punto en que hemos abordado la distribución de las personas ocupadas en los distintos grupos de ocupación, es preciso tener en cuenta el salario medio de cada grupo (CUADRO 19). Desgraciadamente, esta es una de las estadísticas que no permite ver las diferencias entre hombres y mujeres españoles y extranjeros, la doble nacionalidad o el lugar de nacimiento. Pero el grupo 9 y el 5 (en los que se agrupan mayoritariamente doble nacionalidad, nacionalidad de la UE y especialmente los nacionales de terceros países que tienen un porcentaje de participación muy alto en el grupo 9) son los que, en términos generales, presentan los salarios medios brutos más bajo.

Salario medio bruto mensual	
Total	1.888 euros
1 Directores y gerentes	4.155 euros
2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	2.854 euros
3 Técnicos; profesionales de apoyo	2.276 euros
4 Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	1.801 euros
5 Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	1.350 euros
6 Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	1.352 euros
7 Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria)	1.758 euros
8 Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	1.747 euros
9 Ocupaciones elementales	1.083 euros
0 Ocupaciones militares	2.226 euros

CUADRO 19. Fuente: "Decil del salario principal", EPA. INE

1.6 Paro

En cuanto al paro de la población de nacionalidad extranjera, si tomamos la evolución de la tasa de paro por nacionalidades y sexo entre el año 2018 y el segundo trimestre de 2019, hombres y mujeres nacionales de terceros países tienen las tasas de paro más altas, y todas las nacionalidades comparten que la tasa de paro de las mujeres es superior a la de los hombres. Por otra parte, hay menos diferencia entre las tasas de paro de hombres y mujeres de países no pertenecientes a la Unión Europea, que entre hombres españoles y hombres nacionales de terceros países y que entre mujeres españolas y mujeres no comunitarias. Hay más similitud entre las tasas de paro de los nacionales de la Unión (aunque esta sigue siendo superior) y las de la nacionalidad española (CUADRO 20).

2018	Total	Española	Extranjera: Total	Extranjera: Unión Europea	Extranjera: No Unión Europea
Ambos sexos					
Total Nacional	15,25	14,32	21,89	17,63	24,38
Hombres					
Total Nacional	13,72	12,80	20,38	15,57	23,19
Mujeres					
Total Nacional	17,02	16,08	23,55	19,90	25,70
2019T2					
Ambos sexos					
Total Nacional	14,02	13,09	20,26	14,75	23,53
Hombres					
Total Nacional	12,49	11,57	18,71	12,87	22,05
Mujeres					
Total Nacional	15,78	14,84	22,00	16,74	25,25

CUADRO 20. Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa anual 2018 y segundo trimestre 2019 del INE

Entre el año 2018 y el segundo trimestre de 2019 la tasa de paro de todas las nacionalidades y sexos ha descendido. Pero en el caso de las mujeres nacionales de terceros países, ese descenso ha sido mínimo, del 25'7% a 25'2%. Los descensos mayores (cerca de tres puntos), tanto en el caso de los hombres como de las mujeres se han producido en la población nacionalidad de la Unión Europea.

En cuanto al paro registrado (CUADRO 21), en el que podemos analizar la nacionalidad extranjera, sin distinguir Unión Europea y terceros países, edad y sexo, se observa entre 2018 y

agosto de 2019 un descenso de los parados y paradas registrados, aunque ha sido mayor en el caso de la población de nacionalidad española. Es preciso señalar que es más riguroso comparar años completos, pero obviamente no podemos hacerlo en un informe bianual 2018-2019.

Es preciso destacar que, entre la población menor de 25 años, los parados de nacionalidad extranjera representan, en los dos periodos analizados, porcentajes inferiores al 11% del total de parados y paradas de ese intervalo de edad. Pero con una diferencia significativa con el intervalo de mayores de 25 años. Entre los menores de esa edad, es mayor el porcentaje de mujeres extranjeras paradas con respecto al total de mujeres paradas que el de los hombres; un 10% en 2018 y un 10´4% en agosto de 2019 (es el único supuesto en que aumenta el porcentaje de población extranjera parada con respecto a la población parada total) mientras que, en el caso de los hombres extranjeros, su porcentaje con respecto al total de parados menores de 25 años desciende del 9% al 8´8%. En el intervalo de mayores de 25 años, tanto mujeres como hombres extranjeros representan más del 11% del total de parados de cada sexo, pero los hombres presentan un porcentaje mayor (el 12´5% en agosto de 2019 en el caso de los hombres y el 11´4% en el de las mujeres). Una de las dificultades que tienen los y las jóvenes inmigrantes es el dilatado trámite para homologar sus estudios, universitarios o no, lo que retrasa o impide el acceso a algunas ofertas de empleo y formación que exige una titulación de acceso, como sucede con algunos Certificados de Profesionalidad.

“Lassina se ha presentado a varias ofertas de trabajo, pero le solicitan el título de secundaria, estudios que el terminó en Costa de Marfil, pero que no ha conseguido homologar hasta ahora”

En agosto de 2019, hombres y mujeres extranjeros representan el 11´7% de las personas paradas registradas, el 12´2% los hombres y el 11´3% las mujeres.

	PARO	Paro nac.	PARO	PARO	Paro nac.	PARO
	Agosto 2019	Agosto 2019	EXTRANJEROS	EXTRANJEROS	Agosto 2019	EXTRANJEROS
	2018	2018	2018	2018	2018	2018
TOTAL	3.065.804	2.706.439	359.365	3.279.079	2.884.861	394.218
HOMBRES	1.247.538	1.094.815	152.723	1.363.627	1.192.569	171.058
MUJERES	1.818.266	1.611.624	206.642	1.915.453	1.692.293	223.160
MENORES DE 25 AÑOS:				MENORES DE 24 AÑOS:		
HOMBRES	113.953	103.840	10.113	131.282	119.396	11.886
MUJERES	111.804	100.129	11.675	127.940	114.179	13.761
TOTAL	225.757	203.969	21.788	259.222	133.575	25.647

MAYORES DE 25 AÑOS:				MAYORES DE 24 AÑOS:		
HOMBRES	1.133.585	990.975	142.610	1.232.345	1.073.173	159.172
MUJERES	1.706.462	1.511.495	194.967	1.787.513	1.578.114	209.399
TOTAL	2.840.047	2.502.470	337.577	3.019.858	2.651.287	368.571

CUADRO 21. Fuente: elaboración propia a partir del Resumen datos Estadísticos agosto 2019 SEPE, Datos del Anuario de Estadísticas 2018 del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

1.7 Empresas de trabajo Temporal y trabajadores y trabajadoras extranjeros

Resulta de interés ver la evolución de los contratos a trabajadores extranjeros registrados por las Empresas de Trabajo Temporal. En el CUADRO 22 hemos incluido una evolución desde el 2008 al 2017, con el número de contratos registrados por las ETTs a favor de trabajadores extranjeros, lo que estos suponen con respecto al total de la contratación a este colectivo y lo que representan sobre el total de contratos registrados por las ETTs.

En el año 2009, los contratos a trabajadores extranjeros (486.936) llegaron a suponer el 29% del total de contratos registrados por las ETTs. Tras unos años de descenso de este porcentaje hasta llegar al 22'9% en el año 2016, en el 2018 (el apartado disponible en el avance del anuario de estadísticas del Mitramiss del año 2018 es el de los contratos a trabajadores extranjeros registrados por ETTs, no el dedicado a la contratación total a través de estas empresas), alcanza la 26'3% con un total de 1.039.189 contratos registrados de trabajadores extranjeros. Es destacable el incremento del volumen total de contratos registrados de Empresas de Trabajo Temporal, de 1.679.089 en 2008 a 3.951.288 en 2018.

Pero lo más relevante, por lo que respecta a los trabajadores y trabajadoras extranjeras, es que en el año 2008 los contratos registrados por ETTs suponían el 17'8% del total de contratos a trabajadores extranjeros. Este porcentaje ha ido incrementándose año tras año, hasta llegar en el año 2018 a representar el 25'7% del total de contratos registrados a favor de trabajadores extranjeros. Con cifras de 2018, los contratos registrados por ETTs suponen el 17'7% del total de contratos registrados en este país.

	Total contratos registrados de trabajadores extranjeros en ETTs	% sobre el total de contratos registrados a trabajadores extranjeros	% que suponen los contratos registrados a trabajadores sobre el total de contratos registrados por ETTs
2017	903.158	24'5%	24'5%
2016	752.401	22'9%	22'9%
2015	676.448	22'4%	23%
2014	600.024	21'6%	23'7%
2013	515.756	20'1%	24'3%
2012	495.670	17'8%	25'4%
2011	531.689	19'1%	26'2%
2010	532.715	18'2%	27'6%
2009	486.936	16'5%	29%
2008	646.998	17'8%	28'6%

CUADRO 22. Fuente: Elaboración propia a partir del "Anuario de Estadística". Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

El 25'7%, 267.580, del total de contratos registrados por ETTs para trabajadores extranjeros, lo fueron para mujeres. Por ocupaciones, el 73'6% de los contratos a extranjeros registrados por ETTs lo fueron en el grupo de peones. En el caso de los hombres, el porcentaje de contratos en este grupo con respecto al total de contratos de los hombres extranjeros fue del 80'2%, bajando al 52'8% en el caso de las mujeres. Los contratos a hombres extranjeros supusieron el 30'5% del total de contratos para hombres registrados por las ETTs; en el caso de las mujeres extranjeras el porcentaje se reduce al 18'8%. Es significativo que, en el caso de la ocupación de trabajadores cualificados del sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero, los contratos a extranjeros registrados por las ETTs supongan el 57'6% del total de contratos registrados por estas (el 63% en el caso de los hombres y el 39'8% en el de las mujeres). El 41'5% de los contratos en la ocupación de peones fueron para hombres extranjeros, el 23'4% en el caso de las mujeres.

Si en el año 2018 se registraron un total de 3.951.288 contratos por las ETTs, con un porcentaje de contratos a extranjeros del 26'3%, 2.912.099 de estos contratos fueron para hombres y mujeres de nacionalidad española. Teniendo en cuenta que el total de contratos registrados en ese año fue de 22.291.681, 4.041.875 para trabajadores y trabajadoras extranjeros y 18.249.806 para la nacionalidad española, hay una diferencia notable por nacionalidad en el porcentaje que suponen los contratos registrados por las ETT sobre el total. El 15'9% del total de contratos registrados para mujeres y hombres de nacionalidad española, lo fueron por una ETT; en el caso de la nacionalidad extranjera este porcentaje se eleva al 25'7%.

2.- Solicitantes de protección internacional y personas refugiadas

La población global de personas desplazadas forzadas, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁷⁷, aumentó en 2,3 millones en 2018. A final de este mismo año, en torno a 70 millones de personas se vieron desplazadas debido a la persecución, los conflictos, la violencia o las violaciones a los derechos humanos. Como resultado, estos números globales se situaron de nuevo en una cifra récord.

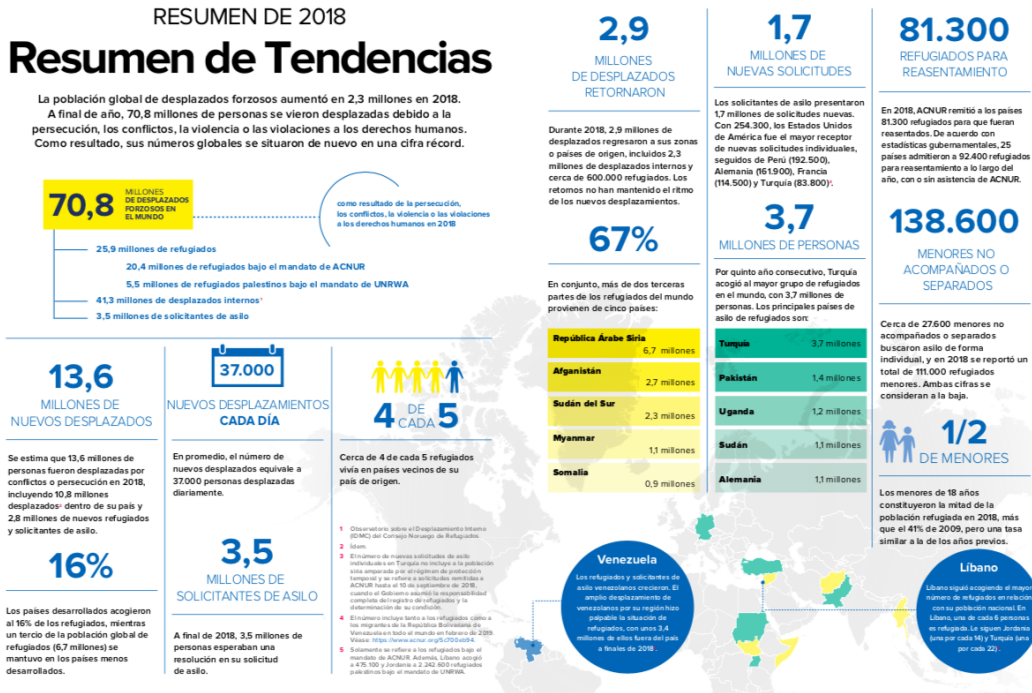
Según datos de ACNUR⁷⁸, a 19 de junio de 2019, 70,8 millones de personas en todo el mundo se han visto obligadas a huir de sus hogares. Entre ellas hay casi 25,9 millones de personas refugiadas, los menores de 18 años constituyeron la mitad de la población refugiada en 2018, una tasa similar a la de años anteriores. También hay 3,9 millones de personas apátridas a quienes se les ha negado una nacionalidad y acceso a derechos básicos como educación, salud, empleo y libertad de movimiento, aunque estima que haya hasta 10 millones privadas de nacionalidad.

Todas estas cifras, en su conjunto, describen la magnitud del mayor éxodo registrado jamás, que ya afecta al 1% de la población mundial. Una parte significativa de las personas refugiadas ve en Europa un lugar donde encontrar protección y seguridad para intentar reconstruir sus vidas. Sin embargo, la progresiva impermeabilización de las fronteras y la

⁷⁷ Fuentes de datos cifras mundiales ACNUR. "Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2018". Cifras Europa y España: Eurostat. **Publicado en 2019.**

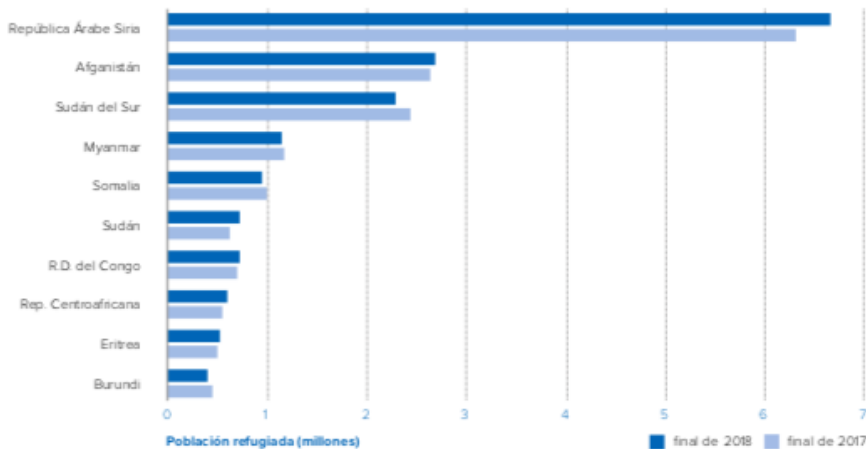
⁷⁸ ACNUR, 19 de junio de 2019.

apuesta por medidas cada vez más contundentes de externalización del control de las migraciones han convertido la travesía del Mediterráneo en la más peligrosa del planeta.



Fuente: Acnur "Tendencias globales. Desplazamientos forzados 2018"

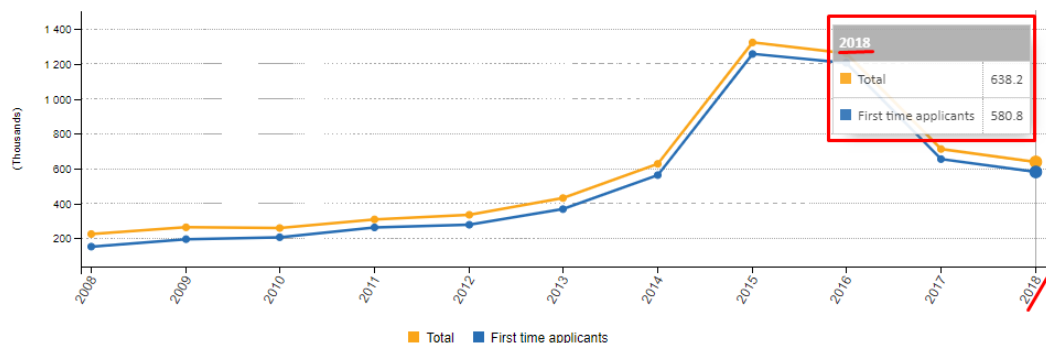
Según el informe Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2018 del ACNUR, Siria es el principal país emisor de personas refugiadas (6,7 millones), un aumento respecto a los 6,3 millones del año anterior, superando ampliamente a Afganistán, que cuenta con cerca de 2,7 millones de personas refugiadas, frente a los 2,6 del año previo, esencialmente debido a nacimientos durante el año. Mientras las personas refugiadas de Sudán del Sur disminuyeron en 2018 de 2,4 a 2,3 millones, se sigue manteniendo como el tercer país de origen más común, seguida de Myanmar (1,1 millones, similar a la del año previo). El gráfico muestra estas tendencias:



Fuente: ACNUR "Tendencias globales 2018"

En la Unión Europea, en **2018**, el número de personas que solicitaron protección internacional en la UE, según EUROSTAT, fue un total de **638.200 personas**, siguiendo con el descenso que ya se produjo en el 2017 donde el número de personas: 704.625 se redujo casi a la mitad respecto a 2016 (1.259.265) y 2015 (1.321.600), debido a las políticas de cierre de fronteras.

Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2008–2018

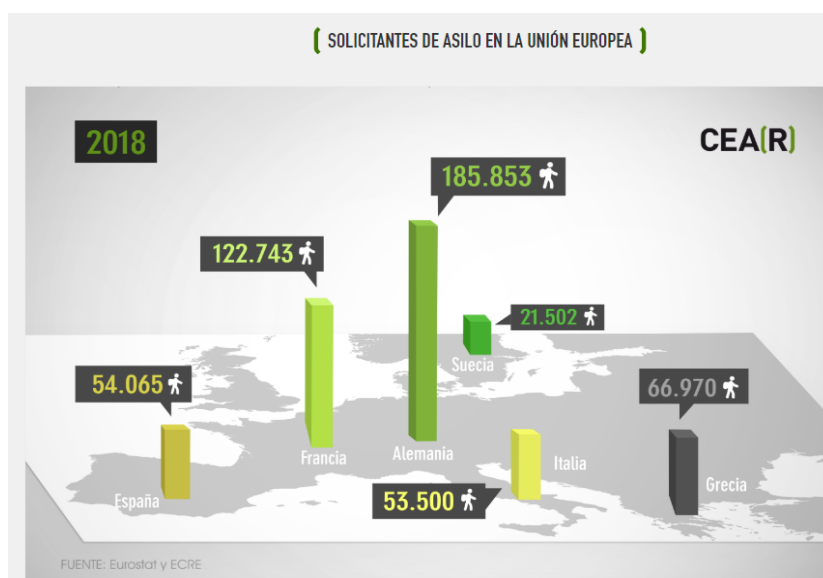


Total: 2008 - 2014: Croatia not available.

First-time applicants: 2008: Bulgaria, Greece, Spain, France, Croatia, Lithuania, Luxembourg, Hungary, Austria, Romania, Slovakia and Finland not available. 2009: Bulgaria, Greece, Spain, Croatia, Luxembourg, Hungary, Austria, Romania, Slovakia and Finland not available. 2010: Bulgaria, Greece, Croatia, Luxembourg, Hungary, Austria, Romania and Finland not available. 2011: Croatia, Hungary, Austria and Finland not available. 2012: Croatia, Hungary and Austria not available. 2013: Austria not available.

eurostat

El principal país receptor de solicitantes de asilo es Alemania, con 185.853 solicitudes, seguido de Francia (122.743 solicitudes) y Grecia (66.970 solicitudes), y en cuarto lugar se encuentra España con 54.065 solicitudes, tal y como muestra el siguiente gráfico sobre los principales países europeos receptores de personas solicitantes de asilo durante el año 2018.



Fuente: www.masquecifras.org publicado en mayo de 2019

2.1 Evolución de solicitantes de protección internacional en España

España, en 2018 se registró un nuevo récord con 54.065 solicitantes de asilo admitidos a trámite, tal y como se puede observar en la gráfica elaborada por www.masquecifras.org. Pero, según los datos del Ministerio del Interior, un total de 82.015 personas han solicitado protección internacional en España durante los nueve primeros meses de 2019, según los datos del Ministerio del Interior.

Estos datos indican que muy probablemente en 2019 se volverá a batir el récord de solicitudes presentadas el año anterior, cuando se formalizaron 54.065 solicitudes en el total de los doce meses del año, según los datos de www.masquecifras.org (que son datos elaborados a partir de los datos oficiales del Ministerio del Interior). Del total de solicitudes del 2019, 44.899 corresponden a hombres, que comprenden el 55 % del total, y 37.116 a mujeres, que suponen el 45 %. En el 19 % de los casos los y las solicitantes de protección internacional son menores de 18 años, hasta un total de 15.576 personas.

(EVOLUCIÓN DE SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA)



Fuente: www.masquecifras.org publicado en mayo de 2019

PROTECCIÓN INTERNACIONAL						
Solicitudes presentadas						
82.015						
Pais de origen		Hombres		Mujeres		
Venezuela	28.429	44.899	37.116			
Colombia	18.751					
Honduras	4.672					
Nicaragua	4.419					
El Salvador	3.481					
		0-13 años	14-17 años	18-34 años	35-64 años	65+ años
		12.823	2.753	41.388	23.941	1.110
Territorio nacional	Puesto fronterizo	C.I.E.	Embajada			
75.458	4.728	1.586	243			
Provincia		Comunidad autónoma				
Madrid	36.397	Madrid, Comunidad de		36.397		
Barcelona	8.787	Cataluña		10.003		
Valencia/València	3.478	Andalucía		7.297		
Melilla	3.047	Comunitat Valenciana		5.027		
Bizkaia	2.638	País Vasco		3.534		

Fuente: Ministerio del interior⁷⁹ publicado en octubre de 2019

Si analizamos las solicitudes de protección internacional por nacionalidad, tanto en el 2019 como en el 2018, Venezuela volvió a ser el primer país de origen de los solicitantes con más de 28.000 solicitudes en 2019 frente a las más de 19.000 peticiones en 2018, seguido de Colombia, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Por países de origen, Venezuela vuelve a ser el país del que proceden la mayor parte de los y las solicitantes de protección internacional en España. Un total de 28.429 personas de origen venezolano han pedido refugio hasta el 31 de septiembre de 2019, frente a los más de 19.000 peticiones del 2018. Constituyen el 35% del total. Venezuela es desde el año 2016 el primer país de origen de las personas refugiadas en España, incrementándose año a año en número de forma muy sensible.

Tras Venezuela, los cuatro siguientes países son también latinoamericanos: Colombia, Nicaragua, Honduras y El Salvador. Un total de 18.751 colombianos y colombianas solicitaron asilo en España en los nuevos primeros meses del año, más de los que lo hicieron en todo 2018, cuando ya fueron el segundo país de origen de los solicitantes de protección internacional, con 8.650 peticiones.

⁷⁹ En los desgloses por país de origen, provincia y comunidad autónoma se presentan las cinco categorías con valores más altos. En los desgloses por provincia y comunidad autónoma no se contabilizan las solicitudes presentadas en embajadas ni las de reasentamientos. http://www.interior.gob.es/documents/642012/9911687/Avance_mensual_solicitudes_proteccion_internacional_2019_09_30.pdf/cc88583e-539d-4cb4-ad1a-e97641544cb8

A continuación, es necesario subrayar la aparición de Nicaragua en tercer lugar, con un total de 4.419 solicitudes de protección de sus nacionales, un reflejo de la situación de inestabilidad, crisis política y económica en la que se encuentra este país centroamericano.

En el 2019, Siria, con 1.976 peticiones, casi con 800 menos que en 2018, no aparece entre los cinco primeros países de origen, cuando en 2018 se encontraba en tercer lugar, después de Colombia, con 2.775 peticiones de protección internacional.

La Comunidad de Madrid, es la comunidad que más solicitudes recibe de protección internacional, según los datos del Ministerio del Interior de 2019.

En 2018 España otorgó el estatuto de refugiado a 575 personas (cifra muy similar al año anterior: 595), aunque el número de concesiones de la Protección Subsidiaria ha caído en casi un 50%, pasando de 2320 resoluciones de las 4080 del año 2017. En el año 2019 se ha propuesto respecto a los ciudadanos y ciudadanas de nacionalidad venezolana cuyas solicitudes de protección internacional hayan sido denegadas, la concesión de una autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional de un año de duración. Dicha autorización cuenta conlleva el derecho a trabajar.

A todo ello hay que añadir los compromisos de reasentamiento a través de los que España se ha comprometido en el Consejo de Ministros del 21 de diciembre de 2018, a acoger a 1.200 personas refugiadas durante el año 2019.

En este contexto de desplazamiento forzado sin precedentes y de adopción de compromisos de acogida por parte de España a nivel europeo, podemos observar el incremento de personas refugiadas acogidas en España se va a mantener a lo largo de los años venideros.

2.2 Integración laboral en la sociedad de acogida española

La integración laboral es sin lugar a dudas una de las piedras angulares del proceso de integración social en el país de acogida. Sin embargo, las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional se encuentran con múltiples barreras que impiden que esa integración se lleve a cabo con éxito.

Uno de los principales obstáculos para el acceso al mercado de trabajo son las trabas administrativas de renovaciones de documentación y la acreditación temporal que se otorga a los solicitantes de asilo para que puedan empezar a buscar trabajo una vez se cumplen seis meses de la admisión a trámite de su solicitud y está condicionada a las renovaciones de la documentación en tanto no recaiga resolución. Esta situación tiene efectos negativos sobre la demanda y la oferta de empleo. Por un lado, hasta que no haya una resolución en firme, las personas solicitantes de protección internacional, suelen prestar servicios a través de contratos temporales, debido a la incertidumbre respecto a la resolución. Incertidumbre que también incrementa las dificultades a la hora de continuar estudios, emprender actividades formativas o solicitar becas y ayudas con esta finalidad.

Otra de las dificultades que encuentran, es el reconocimiento de la experiencia y la formación adquirida en origen. Las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional han ocupado generalmente puestos de trabajo caracterizados por una escasa

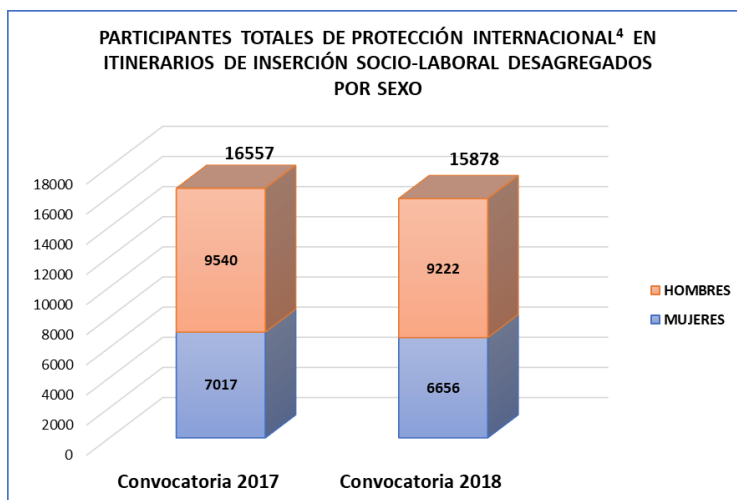
cualificación, alto esfuerzo físico u horarios incompatibles con la vida familiar, en sectores donde existían dificultades para encontrar población autóctona con interés en realizar esas tareas. Hay que añadir a esto que, a pesar de que realicen estas tareas sin cualificación, en muchos casos estas personas que llegan a España poseen un alto bagaje cultural y una experiencia demostrable habiendo desempeñado incluso cargos de relevancia en su país de origen, incluso dirigiendo empresas, y contando con una alta cualificación profesional. Esta experiencia muchas veces se ve desaprovechada por las dificultades que presenta la inserción laboral de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional que comienzan un itinerario laboral a través de la prioridad de empleo (Prioridad V: Empleo) de la subvención de asilo, por no reconocerse esa experiencia profesional previa del país de origen, además de las enormes dificultades a las que se enfrentan dichas personas para la homologación y reconocimiento de titulación en el país de acogida. Es importante destacar que, en el caso de las mujeres, esta situación se agrava aún más ya que generalmente desempeñan, como primera experiencia laboral en España, trabajos de servicio doméstico actividad caracterizada por bajas percepciones salariales. Esto, unido a las particularidades de la regulación de esta relación laboral especial, entre otras, la ausencia de protección por desempleo, dificulta que el empleo actúe como herramienta o elemento de integración social.

Junto a las trabas administrativas, de reconocimiento de la experiencia y la formación de origen, de género, y otras, como la barrera del idioma, el desconocimiento del mercado laboral, y del nuevo país, o la carencia de redes de apoyo, las personas que viven migraciones forzadas pueden tener dificultades de salud física y/o psíquica, en especial si han vivido situaciones traumáticas en el país de origen o durante el trayecto. Hay que tener en cuenta que el itinerario se enmarca en un proceso de reconstrucción vital en un nuevo destino, que en muchas ocasiones no se elige, y tras una ruptura abrupta con la vida anterior. El proceso de integración laboral se ve condicionado, además, por los ritmos de la propia solicitud y la incertidumbre de la concesión de la protección internacional, así como por las fases del Sistema de Acogida. Estas circunstancias pueden influir tanto en la toma de decisiones como en la urgencia con la que se afronte la búsqueda de empleo. Para que los itinerarios laborales tengan éxito es indispensable la estrecha colaboración de todos los servicios que conforman el sistema (jurídico, psicológico, trabajo social, laboral...)

En este contexto, la promoción de un empleo digno y de un mercado laboral que integre a todas estas personas, en especial a las más vulnerables, es clave para alcanzar el pleno y efectivo desarrollo de los Derechos Humanos y, por ende, para cumplir con las obligaciones que en materia de Derechos Humanos ha asumido el Estado Español.

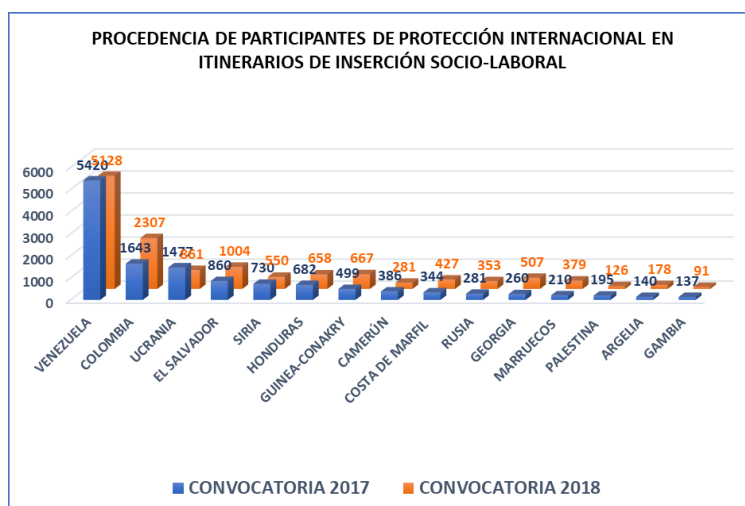
Esta contextualización se ve reflejada al analizar los datos de las personas participantes en las convocatorias 17 y 18 de la prioridad de empleo (Prioridad V: Empleo) de la subvención de asilo, cuyos años de ejecución son 2018 y 2019 respectivamente, a nivel nacional y a partir de la base de datos I3L de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria para la gestión de los proyectos de empleo dentro de esta prioridad de la subvención de asilo. De este modo, podemos ver en el siguiente gráfico, que el número de participantes en la **convocatoria 2017** (año de ejecución 2018) fue de **16.557 personas**, donde el 58% fueron hombres y el 42% mujeres, y el número de participantes que llevamos en la **convocatoria de 2018** (ejecutada en

2019 hasta octubre de ese año) es de **15.878 personas**, 679 personas menos que en toda la convocatoria anterior, con la misma distribución porcentual entre hombres y mujeres.



Fuente: Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, a través de I3L⁸⁰

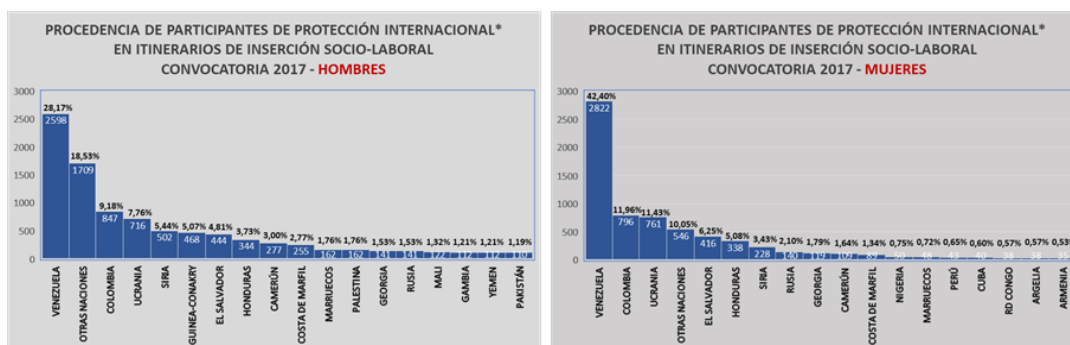
En cuanto a la procedencia de las personas participantes de protección internacional en la prioridad de empleo (Prioridad V: Empleo) que tiene como objetivo el desarrollo de itinerarios de inserción socio laboral, encontramos una correlación con los datos que presentamos a nivel nacional de la nacionalidad de las personas que solicitan protección internacional, y que no todas esas personas participan en el programa. Siendo Venezuela la primera nacional de las personas participantes.



Fuente: Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, a través de I3L

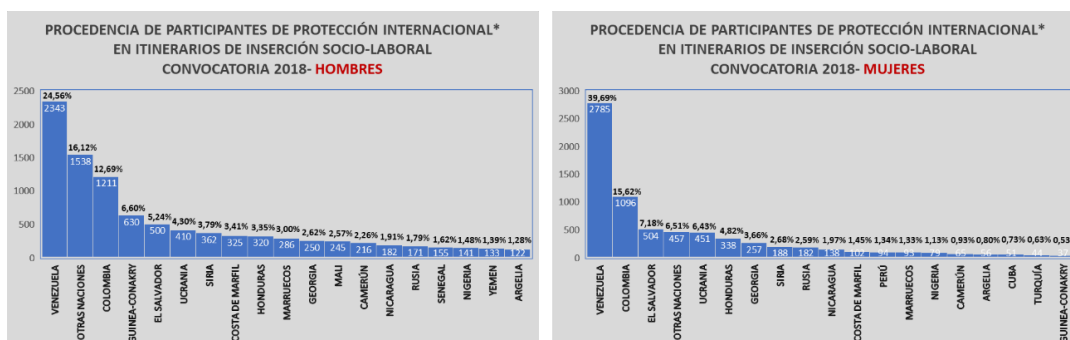
⁸⁰ Los datos que se presentan en el resto de gráficos, hay que entender por Participante de Protección Internacional a personas solicitantes de protección internacional, refugiadas, beneficiarias de protección subsidiaria, solicitantes de estatuto de apátrida, beneficiarias de protección temporal y apátridas.

Si esos datos los desagregamos por sexo, si encontramos diferencias con respecto al sexo y a la nacionalidad, para la convocatoria de 2017, se observa que las nacionalidades de las mujeres cambian con respecto a los hombres, entre las mujeres si se sigue dando la misma distribución que a nivel nacional, dónde la primera nacionalidad es la venezolana, siguiéndole la colombiana, y ucraniana, y bajando la nacionalidad siria al puesto séptimo, mientras que entre los hombres encontramos la nacionalidad siria en el puesto quinto.



Fuente: Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, a través de I3L

Para la convocatoria 2018, tanto en hombres como en mujeres, la nacionalidad siria baja hasta el puesto octavo, y observamos diferencias significativas entre el número de hombres de Guinea-Conakry, siendo la cuarta nacionalidad para hombres mientras que las mujeres de esta nacionalidad apenas llegan al 0.53%.



Fuente: Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, a través de I3L

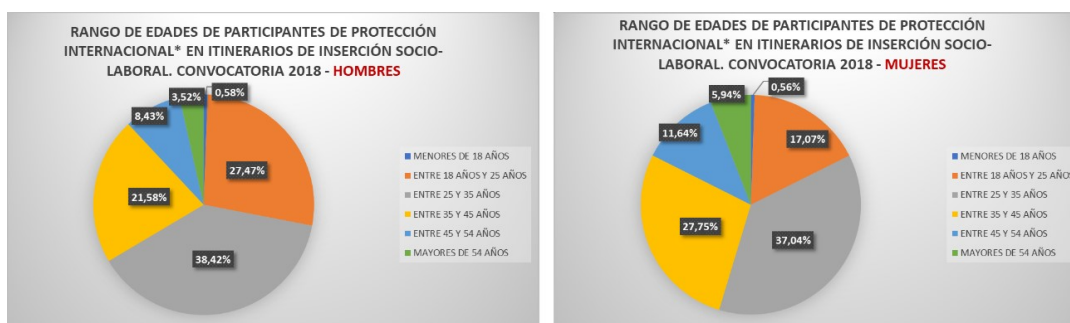
Con respecto al estatus o situación jurídica de las personas participantes, observamos que en la convocatoria de 2018, el 95% en el caso de los hombres y el 96% en el caso de las mujeres se encuentran como solicitantes de protección internacional, que son las personas que más dificultades tienen en el acceso al mercado nacional tal y como hemos señalado al principio, debido a la inestabilidad de su situación jurídica y todo lo que lleva asociado por la incertidumbre de poder ser denegada su solicitud de un día para otro. En cuanto a las situaciones jurídicas que conllevan más estabilidad (beneficiario de protección subsidiaria, de protección temporal y refugio), tanto en hombres como en mujeres se encuentran alrededor del 2% del total de participantes, cuatro puntos menos que en la convocatoria anterior.

Al comparar estos datos con la convocatoria de 2017, encontramos la misma distribución porcentual, el 92 % de los hombres son solicitantes de protección internacional, y el 94% son mujeres del total de personas participantes.



Fuente: Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, a través de I3L

La edad⁸¹ de las personas participantes en la prioridad de empleo en la convocatoria 2018, tanto en hombres como en mujeres, se encuentra entre los 18 y los 45 años (más del 80% en ambos sexos), siendo el grupo de personas entre 25 y 35 años el más numeroso. Esta distribución de las edades, fue similar en la convocatoria de 2017.

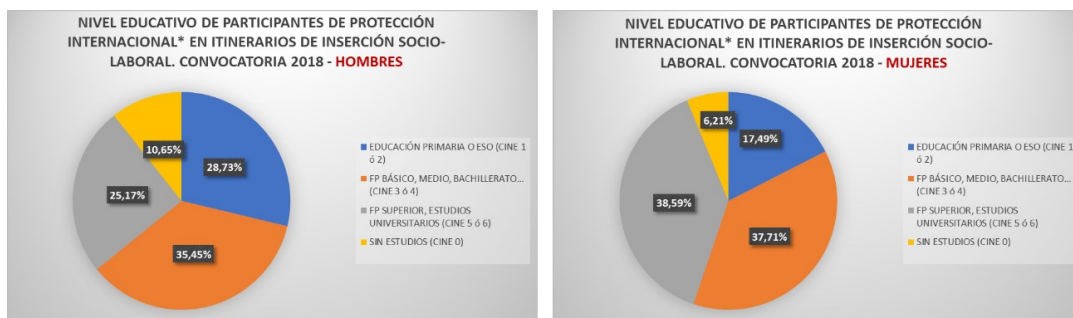


Fuente: Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, a través de I3L

Con respecto al **nivel educativo**, si encontramos diferencias a señalar en la convocatoria de 2018 entre hombres y mujeres, observando que son **las mujeres las que tienen mayores porcentajes en los niveles educativos medios y superiores**, sobre todo con respecto al nivel educativo superior (FP superior y/o estudios universitarios) con una diferencia de más de 14 puntos.

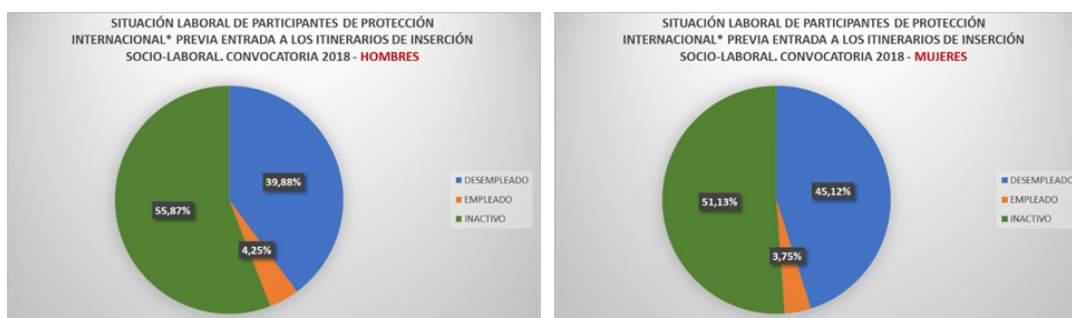
Esta diferencia entre hombres y mujeres en los estudios superiores también la encontramos en la convocatoria de 2017, pero sólo eran 12 puntos. Con respecto al resto de niveles educativos no hay diferencias entre sendas convocatorias.

⁸¹ En el grupo de menores de 18 años, sólo encontramos menores en edad de trabajar, y en el grupo de mayores de 54 años, encontramos a personas hasta la edad de jubilación en España.



Fuente: Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, a través de I3L

Por último, si analizamos la situación laboral de las personas participantes en el programa de empleo (Prioridad V: Empleo) de la subvención de asilo, más del 50% tenían una situación laboral de inactividad tanto hombres como mujeres, entendiendo como personas inactivas⁸² aquellas personas que no se encuentran inscritos en el Servicio de Empleo Público Español (SEPE) de sus comunidades. En el gráfico también se interpreta, que las mayores dificultades en el acceso al mercado laboral lo tienen las mujeres, pues sólo un 3,75% se encontraban empleadas antes de entrar en el programa de empleo frente al 4,25% de hombres empleados, a pesar de ser sólo medio punto de diferencia. Donde si encontramos más de 5 puntos de diferencia es en la situación de desempleo cuando entran en el programa, interpretando que durante esos meses previos que se encuentran en el sistema y que aún no han comenzado su itinerario de empleo, las mujeres sí han realizado los tramites básicos para comenzar a buscar trabajo a pesar de su primera tarjeta roja que aún no les autoriza a trabajar.



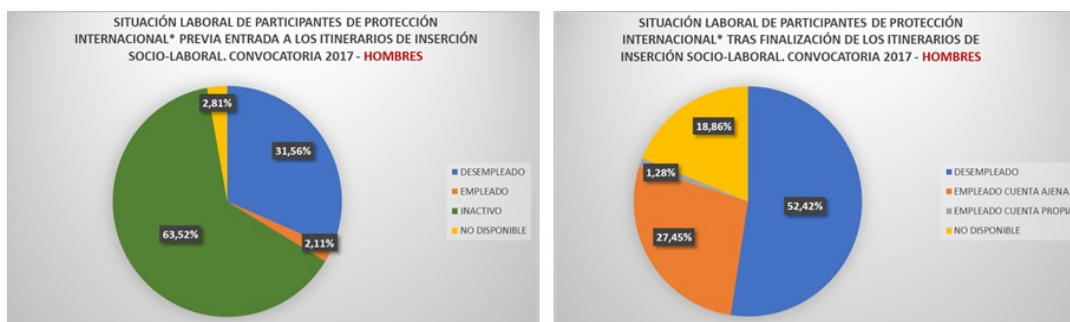
Fuente: Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, a través de I3L

En el caso de la convocatoria 2017, la situación laboral previa a la entrada en el programa de empleo es similar a la convocatoria 2018, pero al ser una convocatoria que ya ha terminado su periodo de ejecución, si podemos hacer una comparativa entre la situación laboral previa a la entrada en el programa y una vez finalizado su ejecución, tanto para hombres como para mujeres.

En el caso de los hombres, observamos que el porcentaje de **hombres empleados** sube del 2% al inicio del programa al **27,45% una finalizada la convocatoria**, con lo cual pasar por el programa facilita el acceso al mercado laboral. Luego el 25 % de los hombres que participan en

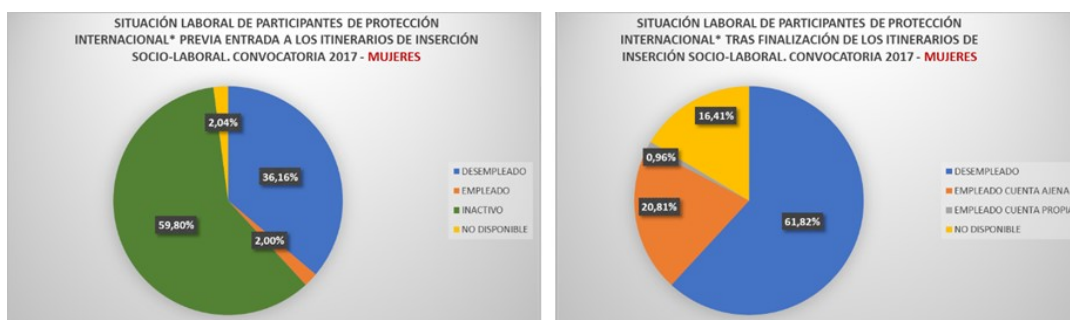
⁸² PERSONA INACTIVA DEFINICION FSE: persona participante en los itinerarios que no está empleada y no está desempleada..

el programa encuentran un empleo. Por otro lado, el porcentaje de desempleados⁸³ sube 20 puntos porque todas las personas participantes en el programa deben estar inscritas en el SEPE como demandantes de empleo, por eso al finalizar el programa no hay hombres inactivos.



Fuente: Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, a través de I3L

En caso de las mujeres, encontramos que el 22% de las mujeres están empleadas cuando finaliza el programa de empleo, con una diferencia de 20 puntos con respecto a la situación laboral previa al programa, pero en menor medida con respecto a los hombres (5 puntos menos), esta diferencia se debe, como ya hemos indicado, a que son las mujeres quienes tienen mayores dificultades en el acceso al mercado laboral. Con respecto al número de mujeres desempleadas, ocurre lo mismo que con los hombres, y todas las mujeres inactivas deben inscribirse como demandantes de empleo en el SEPE, y por eso aumenta este grupo y desaparece las mujeres inactivas.



Fuente: Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, a través de I3L

Esta brecha de género en el acceso al empleo se debe a varias razones, no solo a las dificultades de conciliación y los roles de género, sino también a esa triple discriminación que encontramos por ser mujer, migrante y si pertenecen a otra etnia o cultura, luego esta forma simultanea de sufrir diversas formas de discriminación, les coloca en una situación de vulnerabilidad social y laboral, a pesar de que en el preámbulo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se reconoce explícitamente que "las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones", subrayando que esa discriminación viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto

⁸³ PERSONA DESEMPLEADA DEFINICION FSE: persona sin trabajo, disponible para trabajar y buscando empleo activamente, y registrada con demanda de empleo actualizada; persona con empleo o estudios a tiempo parcial y registradas como desempleadas; persona en prácticas que no perciben remuneración y registradas como desempleadas

de la dignidad humana. Además, estas situaciones de vulnerabilidad se hacen patente porque son las mujeres migrantes, en general, las que están ocupando los puestos de trabajo en los “servicios de proximidad”, que son ocupaciones que se caracterizan por la baja remuneración, la falta de valoración social, y los bajos salarios. Esta progresiva concentración de mujeres inmigrantes en esos puestos de trabajo puede revelar un proceso de triple discriminación laboral en nuestra sociedad como resultado de la interrelación de las coordenadas del género, la etnia y la clase social (las mujeres migrantes suelen situarse en los niveles más bajos independientemente de la clase social de su país por esa pérdida o ruptura con el país de origen).

3.- Discriminación e incidentes de odio

En materia de discriminación racial étnica, la única fuente que podemos utilizar, tal como hemos hecho en anteriores informes, es el Servicio de asistencia y orientación a víctimas de discriminación racial o étnica⁸⁴. Su última memoria corresponde a las actividades del año 2018 y está basada en la atención prestada en las 87 oficinas de atención al público con las que cuenta el Servicio. Entre los datos de la memoria, destaca que de los 455 casos individuales⁸⁵, 90 se produjeron en el ámbito del empleo, el segundo con más número de casos, solo superado por el acceso a bienes y servicios. En el caso de los 355 incidentes colectivos⁸⁶, el empleo es el tercer ámbito con mayor número de casos, 42, superado por los medios de comunicación e internet (141) y acceso a bienes y servicios (44). Es igualmente reseñable que en el caso de los incidentes individuales son más las mujeres víctimas (222) que los hombres (168) o los supuestos de afectación de ambos sexos (26). En cuanto al origen, tanto en casos individuales como colectivos la población gitana (española, 364, de Europa del Este, 27 y no española, 20) representa el colectivo de víctimas más numeroso, 411 de las 729 personas afectadas. A continuación, los colectivos con más incidentes registrados son la población magrebí con 76 casos, población de centro y Sudamérica y caribeños con 79, población de países de África Subsahariana con 76.

Respecto a los incidentes de odio y partiendo de los informes anuales del Ministerio del Interior, es preciso tener en cuenta que estos no incluyen únicamente delitos, calificados y perseguidos como tales, sino hechos conocidos por Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Policías dependientes de las diferentes Comunidades Autónomas y Policías Locales. Estos hechos, incluyen infracciones penales y administrativas, que han sido conocidos, bien por denuncia interpuesta ante cualquiera de los cuerpos de policía antes señalados o por la actuación policial en el marco de su labor preventiva o de investigación.

En el año 2018, se han incorporado a la estadística del Ministerio del Interior, dos nuevos ámbitos, *discriminación por razón de enfermedad: toda acción realizada con motivaciones discriminatorias hacia una persona que sufra una afección temporal o permanente, que limite o suprima su salud física o psíquica y que, cuando es tomada en consideración como un elemento*

⁸⁴ <https://asistenciavictimasdiscriminacion.org/>

⁸⁵ Incidente o caso individual: incidente en el que una persona se ha sentido discriminada

⁸⁶ Incidente o caso colectivo: incidente en el que un grupo o colectivo se ha sentido discriminado. El número de personas afectadas por dicho incidente es indeterminado

de segregación basado en la mera existencia de la enfermedad en si misma o en la estigmatización como persona enferma de quien la padece, es un motivo de discriminación y discriminación generacional: aquellas acciones que tengan como resultado un trato desigual o vejatorio hacia una persona o colectividad por motivo de la edad. Dentro de este tipo de discriminación se incluye principalmente la gerontofobia (sentimientos de hostilidad y actos discriminatorios hacia los ancianos).⁸⁷

Otros conceptos básicos para interpretar el informe del Ministerio del Interior, es que este considera como hechos esclarecidos aquellos en los que: el autor ha sido detenido “in fraganti”, ha habido una identificación plena del autor, o de alguno de los autores, sin necesidad de que esté detenido, aunque se encuentre en situación de libertad provisional, huido o muerto, o cuando exista una confesión verificada, pruebas sólidas o cuando haya una combinación de ambos elementos o cuando la investigación revele que, en realidad, no hubo infracción⁸⁸.

“Victimizaciones” se refiere al número de hechos denunciados por personas en los cuales manifiestan ser víctimas o perjudicados por alguna infracción penal o administrativa. Se diferencia del concepto de víctima, ya que esta se refiere a personas individuales.⁸⁹

En cuanto a la información que proporciona la Fiscalía General del Estado, obviamente en este caso, hablamos de la persecución de presuntas conductas delictivas relacionadas con la discriminación y el odio. Comúnmente se considera que el artículo que recoge los denominados “delitos de odio” es el 510 del Código Penal, pero lo cierto es que discriminación y rechazo (como constitutivos de presuntas conductas delictivas) se encuentran contemplados también en otros artículos señalados por la Fiscalía en su memoria anual.

En cuanto al informe del Ministerio del Interior correspondiente al año 2018, el 25’3% de las víctimas (del conjunto de ámbitos recogidos) tenían nacionalidad extranjera (CUADRO 23). El 35’8% de las victimizaciones de nacionalidad española en el 2018 eran mujeres, porcentaje que sube al 37’2% en el caso de la nacionalidad extranjera. De las 147 mujeres de nacionalidad extranjera que constan como victimizaciones, 116 lo fueron por racismo y xenofobia y 8 por discriminación por razón de sexo/género. El ámbito en el que mayor número de victimizaciones se produjeron fue el de ideología con 581 victimizaciones, seguido del racismo/xenofobia con 463 y orientación sexual e identidad de género con 312. Por otra parte, en cuanto a la evolución entre 2017 y 2018, ha disminuido el porcentaje de victimizaciones de nacionalidad extranjera en los ámbitos de aporofobia, creencias religiosas, personas con discapacidad, ideología, orientación sexual e identidad de género, aumenta en los ámbitos de racismo y xenofobia, discriminación por razón de sexo/género (del 5’8% al 20%) y antisemitismo.

En cuanto a los hechos esclarecidos (CUADRO 24), los porcentajes más altos de esclarecimiento, los presentan en el año 2018 los ámbitos de aporofobia y personas con discapacidad, y los más bajos, paradójicamente, en ideología, creencias o prácticas religiosas,

⁸⁷ Informe sobre los delitos de odio. 2018 Ministerio del Interior

⁸⁸ Informe sobre incidentes relacionados con los delitos de odio. 2017. Ministerio del Interior

⁸⁹ Informe sobre incidentes relacionados con los delitos de odio. 2017. Ministerio del Interior

racismo y xenofobia, es decir en ámbitos que acumulan mayor volumen de incidentes y en el caso de los dos últimos, religión y racismo, los que tienen un mayor porcentaje de victimizaciones de nacionalidad extranjera.

2018	TOTAL VICTIMIZACIONES	Nacionalidad española	Nacionalidad extranjera	% Nacionalidad extranjera
Antisemitismo	5	3	2	40%
Aporofobia	16	15	1	6'25%
Creencias o prácticas religiosas	60	36	24	40%
Personas con discapacidad	27	24	3	11'1%
Discriminación por sexo/género	70	56	14	20%
Ideología	581	564	17	2'9%
Orientación sexual e identidad de género	312	250	62	19'8%
Racismo/xenofobia	463	192	271	58'5%
Discriminación generacional	14	13	1	7'1%
Discriminación por razón de enfermedad	9	9	0	0
TOTAL AMBITO	1.557	1.162	395	25'3%

CUADRO 23. Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de criminalidad. Ministerio del Interior

2018	Hechos conocidos	Hechos esclarecidos	% de esclarecimiento
Antisemitismo	9	3	33'3%
Aporofobia	14	12	85'7%
Creencias o prácticas religiosas	69	30	43'5%
Personas con discapacidad	25	20	80%
Discriminación por sexo/género	71	47	66'2%
Ideología	596	239	40'1%
Orientación e identidad de género	259	182	70'3%
Racismo/xenofobia	531	334	62'9%
Discriminación generacional	16	12	75%
Discriminación por razón de enfermedad	8	6	75%
TOTAL AMBITO	1.598	885	55'4%

CUADRO 24. Fuente: Elaboración propia a partir de Estadística de criminalidad. Ministerio del Interior

En el Balance 2018 de la Fiscalía General del Estado se incluyen las actuaciones en torno a los delitos relacionados con el odio y la discriminación (CUADRO 25). En realidad, no hay en el Código Penal ninguna conducta delictiva denominada textualmente así. Se suele considerar que es el artículo 510 el que engloba todos los tipos delictivos relacionados con el odio y la discriminación. Pero no es así. Junto a este se incluyen el resto de tipos penales relativos a la discriminación (incluido el 314, discriminación en el empleo, uno de los delitos contra los derechos de los trabajadores contemplados en el Código Penal).

La Fiscalía señala que la recopilación de datos estadísticos sigue siendo una de las tareas pendientes. Bien porque los Fiscales no son informados, o porque un delito de odio se califica inicialmente como otro tipo de delito. Y señala que en cuanto a los motivos de la discriminación

(aunque no disponen de cuantificación específica) *“se puede decir que los principales hacen referencia al racismo y a la xenofobia, a motivos ideológicos, a la orientación sexual y a las creencias religiosas”*.

Por otra parte, en cuanto a los incidentes de odio, según el informe de la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa)⁹⁰, la mayor parte de estados miembros de la Unión Europea que aportan datos sobre incidentes de odio, desglosan en mayor medida que España, ámbitos como racismo y xenofobia, incluyendo de forma separada los incidentes que tienen como víctimas a la población gitana. Y en el caso de las creencias o prácticas religiosas, se presentan de forma separada (tal como se hace en España con el antisemitismo), la religión musulmana, la religión cristiana y otras confesiones. En este sentido el informe de la OSCE sobre “Delitos de odio contra los musulmanes”⁹¹, señala aludiendo específicamente a España que *“Los delitos de odio anti-musulmán deben monitorizarse como un tipo de delito aparte que permita una respuesta ajustada al fenómeno. En muchas estadísticas oficiales existentes, los delitos de odio anti-musulmán son registrados como intolerancia religiosa o se los confunde con delitos de odio anti árabe o anti inmigración”*.

	Procedimientos judiciales a los que la fiscalía hace seguimiento	Sentencias
Amenazas a grupos determinados. Artículo 170.1	39	-
Discriminación en el empleo. Artículo 314	-	-
Incitación al odio/violencia/discriminación 510.1	117	9
Actos de humillación o justificación de delitos. Artículo 510.2	316	23
Denegación de prestaciones. Artículos 511-512	19	2
Asociación ilícita para la discriminación. Artículo 515.4	1	-
Contra los sentimientos religiosos. Artículos 522-525	16	1
Contra la integridad moral. Artículo 173.1	33	7
Delitos con agravante. Artículo 22.4	31	29
Otros	172	61
TOTAL	744	133

CUADRO 25. Fuente. Memoria de la Fiscalía General del Estado 2018

⁹⁰ <http://hatecrime.osce.org/2017-data>

⁹¹ <https://www.osce.org/odihhr/373441>

4.- Conclusiones

Si bien es cierto que el informe de este año tiene carácter bianual, en materia de empleo, únicamente podemos analizar lo sucedido en el año 2017, 2018 y en parte del 2019, en la medida que los datos nos lo permiten. Aun así, es posible extraer una serie de conclusiones relevantes sobre la situación de la población extranjera no comunitaria en el mercado de trabajo.

- En materia de residencia, extranjeros no comunitarios en el régimen general, entre el año 2017 y junio de 2019 se observa un leve incremento del número de residentes, pero sin llegar al máximo que alcanzamos en el año 2012, 2.756.756 personas. Es preciso para entender los incrementos y descensos producidos entre el año 2007 y junio de 2019, tener en cuenta por una parte la emigración al exterior de población residente y por otra, el acusado descenso de autorizaciones iniciales. Ambos directamente relacionados con el peor periodo de la crisis, las tasas de paro y de pobreza más altas de este colectivo, como hemos visto en informes anteriores.
- Emigración y acceso a la nacionalidad española, pueden explicar también el descenso de los residentes de larga duración, un tipo de autorización en la que los hombres tienen un mayor volumen que las mujeres. Por el contrario, estas son más numerosas en las autorizaciones iniciales, en las excepcionales y, en consecuencia, en las primeras y segundas renovaciones.
- En cuanto a las autorizaciones de trabajo concedidas, entre 2017 y mayo de 2019, se están incrementando ligeramente, pero disminuyen las autorizaciones de trabajo por cuenta propia o ajena y ganan peso las excepcionales, las autorizaciones para trabajar y las concedidas al amparo de la Ley de apoyo a los emprendedores y para su internacionalización. El 48% de las autorizaciones de trabajo concedidas, lo son para mujeres, pero además de tener en cuenta lo señalado en el punto anterior, es preciso señalar que el 28´4% de todas las autorizaciones se conceden para la sección de actividad de hogares como empleadores de personal doméstico, y de ellas más del 84% son para mujeres. Un dato de interés es que, en esta misma sección de actividad, el número de autorizaciones concedidas a hombres, supera a las concedidas a los varones en la sección de construcción.
- Ha habido igualmente un incremento en la población extranjera afiliada a la seguridad social entre diciembre de 2018 y julio de 2019, de hecho, los extranjeros no comunitarios representan el 23´4% de todo el aumento de la afiliación. Pero es preciso tener en cuenta, y lo mismo sucederá con los contratos y el paro, que estamos comparando las cifras medias de años completos con un periodo en el que los datos pueden estar distorsionados por la contratación estacional. Destaca el incremento de la afiliación de mujeres no comunitarias en el sistema especial agrario, frente al descenso de hombres y mujeres de nacionalidad española, y también de hombres no comunitarios y el descenso, fundamentalmente de mujeres de nacionalidad española en el sistema especial de empleados de hogar. Podríamos concluir pese al breve periodo en el que estamos analizando los datos, que se comienza a revertir la situación de años anteriores en el que se incrementó la afiliación española en los dos sistemas especiales como respuesta a la caída de la construcción y al incremento del paro.

- En materia de contratos y comparando datos de 2018 y agosto de 2019, el porcentaje que representan los contratos a trabajadores extranjeros con respecto al porcentaje total de contratos se ha incrementado. Por otra parte, atendiendo a las edades, y como reflejo lógico, no solo de la pirámide de edad de la población extranjera, sino también del hecho de que hijos e hijas pueden encontrarse en el país de origen, los porcentajes varían. Entre los 25 y 44 años se concentran el 62´4% de los contratos a extranjeros, mientras que en mayores de 45 años alcanzan el 16% frente a unos porcentajes de la contratación total (todas las nacionalidades) del 55´5% y del 25% respectivamente en estos intervalos de edad.
- Por otra parte, el 21´9% de la contratación a extranjeros tiene carácter indefinido. Pero este porcentaje no se puede separar del peso que tienen una determinada sección de actividad en el empleo de la población extranjera, fundamentalmente mujeres. El 45´4% del total de contratos suscritos por los hogares como empleadores de personal doméstico son de carácter indefinido, ninguna sección de actividad alcanza este porcentaje. Y del total de contratos suscritos en esta actividad, el 49´2% lo fueron con personas de nacionalidad extranjera. Las razones para que, en la relación laboral especial del servicio del hogar familiar, la contratación tenga preferentemente carácter indefinido, está relacionada con la especialidad en las formas de extinción del contrato y en la cuantía de la indemnización.
- Hay una alta concentración de la nacionalidad extranjera no comunitaria y de la doble nacionalidad en determinadas ocupaciones. De hecho, su situación es similar, del mismo modo que la distribución por ocupaciones es más parecida entre la nacionalidad española y la nacional de la UE. Destaca, por una parte, la alta concentración de las dos primeras en el grupo 9 ocupaciones elementales y en el 5, trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores y una presencia casi testimonial en el grupo 1 de directores y gerentes. Por tanto, el paso a la doble nacionalidad no implica un mayor acercamiento a la distribución por ocupación de la nacionalidad española, sino que se mantiene en niveles similares a la de la nacionalidad de tercer país. Por otra parte, hay más similitud entre nacionalidades que entre sexos, es decir, la distribución es más parecida entre mujeres y hombres de una misma nacionalidad, que entre mujeres de diferentes nacionalidades.
- En cuanto a los salarios, la nacionalidad extranjera y la doble nacionalidad, su análisis no puede separarse de lo que hemos visto con respecto a las ocupaciones y la afiliación a la seguridad social. La nacionalidad extranjera y la doble nacionalidad tienen salarios más bajos que la nacionalidad española, y como hemos visto se concentran en las ocupaciones del grupo 9 y 5 que son, a su vez, las que tienen unos salarios medios brutos más bajos. Por otra parte, la doble nacionalidad tiene el salario más bajo de todas las nacionalidades (la estadística Decil del salario principal no permite diferenciar entre el salario de los extranjeros nacionales de la Unión y los nacionales de terceros países). Esta circunstancia, el más bajo salario de la doble nacionalidad, está relacionado con el aumento de asalariados de este colectivo que se encuentran en el primer decil de salario (menos de 717 euros al mes). Por otra parte, con el hecho de que la mayoría de las nacionalidades por residencia son concedidas a mujeres, y con el dato que también nos

- permite analizar la estadística, que el 44'5% de las personas asalariadas para hogares que emplean personal doméstico, se encuentran en el primer decil de salario.
- En cuanto a la tasa de paro, si bien es cierto que ha disminuido entre el año 2018 y el segundo trimestre de 2019 para todas las nacionalidades, lo ha hecho en mayor medida para la nacionalidad española y los nacionales de la Unión Europea. En todas las nacionalidades es superior la tasa de paro de las mujeres a la de los hombres, pero nuevamente, hay menos diferencia entre mujeres y hombres de una misma nacionalidad, que entre las mujeres y los hombres de diferentes nacionalidades.
 - Una de las dificultades que tienen las personas nacionales de terceros países es el acceso para homologar/convalidar sus estudios, universitarios o no, por los requisitos en cuanto a la documentación académica. Y en mayor medida, una vez realizada la solicitud, los dilatados tiempos de resolución de los trámites de homologación/convalidación. Esta es una de las cuestiones que más inconvenientes crea para el acceso a la formación, ya sea la del sistema de educación reglada (Bachillerato, Ciclos Formativos de Formación Profesional, Estudios Superiores) o a la formación ocupacional para el empleo de nivel 2 y 3, que permitiría una mejora de la empleabilidad de estas personas. Y, por tanto, la posibilidad de acceder ocupaciones más allá de las del grupo 5 y 9, es decir, a otras ocupaciones con mejores condiciones laborales y de salario, consiguiendo mejorar sus condiciones de vida.
 - En materia de contratos registrados por Empresas de Trabajo Temporal, llama la atención el progresivo incremento que ha experimentado el porcentaje de contratos a trabajadores extranjeros registrados por las ETTs, con respecto al total de contratos registrados a extranjero, que alcanza en 2018 el 25'7%, mientras que, en la contratación total, los contratos registrados por ETTs suponen el 17'7%. Además del dato significativo de que una cuarta parte de los contratos a extranjeros sea a través de ETTs, por ocupaciones, existe igualmente una sobrerrepresentación de la nacionalidad extranjera: en la ocupación de trabajadores cualificados del sector agrario, el 63% de los contratos registrados por las ETTs a favor de hombres, corresponden a hombres extranjeros, y en el caso de las mujeres, el 39'8%)
 - Respecto a los incidentes de odio, y en base a los informes del Ministerio del Interior (2018) y de la Fiscalía General del Estado, destaca el hecho de que las victimizaciones de personas de nacionalidad extranjera (sea cual sea el ámbito de discriminación) se incrementan con respecto al periodo anterior, alcanzando el 25'3% del total de victimizaciones. Los incidentes relacionados con el racismo y xenofobia ocupan el segundo lugar entre los hechos conocidos, pero, sin embargo, tienen un porcentaje relativamente bajo de esclarecimiento. Poder desagregar por nacionalidad, permite, por lo que respecta al racismo y la xenofobia, tener una idea de que parte de las víctimas pueden tener la nacionalidad española pero su lugar de nacimiento o el de los progenitores puede ser extranjero. Por otra parte, es preciso, para adecuarse a las recomendaciones de la OSCE y al sistema de recogida de otros estados miembros de la Unión Europea, incluir más ámbitos en la recogida de datos sobre incidentes de odio.

5.- Recomendaciones

- Reiteramos la necesidad de incluir no solo la nacionalidad, sino el lugar de nacimiento en las estadísticas y encuestas, tanto en materia de empleo como de incidentes de odio. La ausencia de ambas variables, no permite obtener un diagnóstico riguroso sobre la situación de la población de nacionalidad extranjera o de nacionalidad española pero nacida en otro país. Más del 10% de la población de este país tiene nacionalidad extranjera y más de 2 millones con nacionalidad española, han nacido en otro país. Tanto en el ámbito del empleo como en cualquier otro, estas variables, deberían ser consideradas en coherencia con el volumen de población que suponen. Por la importancia que tiene la relación laboral especial del servicio del hogar familiar y el sistema especial de seguridad social de empleados de hogar en el empleo de la población extranjera, fundamentalmente mujeres, al determinar tanto condiciones de empleo como de protección social, es preciso afrontar ya los avances comprometidos desde el año 2011, y tener en consideración en futuras reformas, tanto la perspectiva de género como la de extranjería.
- Por otra parte, en el caso de las mujeres nacionales de terceros países emprendedoras, empresarias y autónomas, es necesario fortalecer el intercambio de experiencias y buenas prácticas, promover la formación e información sobre los requisitos necesarios para acceder a vías de financiación y el apoyo a la realización del proyecto de actividad.
- Estimamos necesario promover procedimientos de homologación y equivalencia de estudios académicos, más ágiles, que faciliten y simplifiquen los trámites y tiempos de resolución. A la par que, articular y activar nuevas formas de acceso a la formación ocupacional para el empleo de nivel 2 y 3. De esta manera, las personas nacionales de terceros países mejorarán su empleabilidad incrementando sus posibilidades de inserción laboral en general, y optando a ocupaciones más cualificadas en particular.
- El hecho de que los contratos registrados por ETTs a trabajadores extranjeros constituyan una cuarta parte del total de contratos a este colectivo, es un dato que debería conllevar un análisis de sus causas, en especial en determinadas ocupaciones. Todo ello sin perjuicio de que se trata de una actuación acorde a derecho.
- La realidad de que exista más similitud entre hombres y mujeres por nacionalidad que entre sexos de diferente nacionalidad, debería hacernos reflexionar, en cuanto a la igualdad de género, acerca de que es probable que las políticas sobre igualdad entre mujeres y hombres no tienen el impacto adecuado en las mujeres de nacionalidad u origen extranjero. Y al mismo tiempo de que existe una brecha de nacionalidad u origen, no solo en el ámbito del empleo, que es preciso abordar con instrumentos normativos necesarios que promuevan la igualdad de trato y oportunidades.
- Promover y difundir la información necesaria en el entorno empresarial sobre el hecho de que encontrarse renovando una autorización de trabajo y residencia, no implica la situación administrativa irregular en el periodo que transcurre desde la caducidad de la autorización hasta la concesión de la autorización. En particular, información sobre los efectos de los resguardos de renovación y que, en el caso de las renovaciones, el silencio administrativo es positivo y por lo tanto equivale a una resolución favorable.

- Las personas nacionalizadas originarias de un tercer país siguen manteniendo, en general, gran parte de las características previas de vulnerabilidad social. Los servicios y programas actualmente existentes para personas nacionales de tercer país dejan de atender a estas personas cuando acceden a la nacionalidad española y estas deben acudir a recursos de orientación sociolaboral no especializados. Recomendamos por ello, que, o bien puedan seguir siendo atendidos por los servicios para población migrante o extracomunitaria o que se creen recursos específicos para este colectivo.
- Promover acciones de sensibilización en el sector público y privado con la finalidad de fomentar la contratación de personas de diferentes orígenes y cultural, promoviendo así una diversidad de las plantillas que se corresponda con la diversidad existente en la sociedad.
- Que, en materia de incidentes de odio, el racismo y la xenofobia sean el segundo motivo en volumen de incidentes y el alto porcentaje de víctimas de nacionalidad extranjera, nos llevan a recomendar una vez más, la necesidad de actualizar y adecuar la Estrategia contra el racismo y la xenofobia. Por otra parte, nos preocupa que muchos incidentes (que pueden ser de conductas constitutivas de delito) no se acaben denunciando, en el caso de personas en situación administrativa irregular por temor a la apertura de un expediente de expulsión, tal como ya ha señalado el Defensor del Pueblo, por lo que entendemos necesario que en cuando una persona en situación administrativa irregular denuncie, sean estas u otras conductas, no se proceda a la apertura de un expediente de expulsión. Por otra parte, es preciso incrementar los ámbitos de recogida de datos a fin de incluir la etnia gitana, la religión musulmana, la religión cristiana y otras religiones, y ampliar el desglose por nacionalidad, con el lugar de nacimiento.

