

***INFORME** sobre la  
situación de la integración de los  
inmigrantes y refugiados en España.  
Junio 2014*

---

Aprobado en Pleno de 23 de junio de 2014



## Índice

---



	<b>Página</b>
<b><i>Perspectiva jurídica 2014</i></b>	
<b><i>Nacionalidad</i></b>	<b>11</b>
<b><i>Futura reforma del Código Penal y Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la seguridad</i></b>	<b>22</b>
<b><i>La protección internacional</i></b>	<b>31</b>
<b><i>Las paradas por perfil racial de la población</i></b>	<b>40</b>
<b><i>La devolución en fronteras</i></b>	<b>41</b>
<b><i>Conclusiones</i></b>	<b>43</b>
<b><i>Situación del alumnado de origen extranjero en la enseñanza obligatoria</i></b>	
<b><i>Introducción</i></b>	<b>49</b>
<b><i>Marco Jurídico</i></b>	<b>50</b>
<b><i>Situación actual del alumnado de origen extranjero: análisis cualitativo y cuantitativo</i></b>	<b>55</b>
<b><i>Conclusiones y propuestas</i></b>	<b>76</b>
<b><i>La vivienda y la acogida, cimientos de la integración de las personas inmigrantes en España. Evolución de una realidad</i></b>	
<b><i>Marco legislativo inmigración, acogida y vivienda</i></b>	<b>91</b>
<b><i>Regímenes de tenencia de la vivienda en Europa. Los desequilibrios entre la propiedad, el arrendamiento libre y el social en el contexto español</i></b>	<b>100</b>
<b><i>Inmigración y exclusión residencial en España, estado de la cuestión</i></b>	<b>102</b>
<b><i>Dispositivos de acogida con alojamiento, una de las respuestas a la exclusión residencial</i></b>	<b>107</b>
<b><i>Infraviviendas y asentamientos de inmigrantes, una realidad en incremento como consecuencia de la crisis socioeconómica. Una aproximación a los conceptos. Vivienda sobreocupada, Infravivienda, asentamiento, chabolismo</i></b>	<b>111</b>
<b><i>Recomendaciones y propuestas para la acción</i></b>	<b>128</b>



La elaboración del apartado relativo a **“Población Trabajadora Extranjera”** no se ha podido completar para su inclusión en el Informe anual sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España, aprobado en el Pleno de 23 de junio de 2014.

La ausencia de datos actualizados relativos a extranjeros con registro o tarjeta de residencia no permite elaborar uno de los apartados fundamentales del Informe que debe ser puesto en relación con el resto de variables sociolaborales. Asimismo, los últimos informes del mercado de trabajo del Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal han sido recientemente publicados y obligarían a una revisión y nueva redacción de alguna parte del apartado que elabora la Comisión de Empleo.

En consecuencia, la Comisión Permanente analizó la situación y acordó proponer en el Pleno del pasado 23 de junio la exclusión de este apartado en el presente Informe anual y será objeto de una Monografía que se completará cuando se disponga de toda la información requerida y se presentará para su aprobación en un Pleno posterior.



***Perspectiva jurídica 2014***

---

***Comisión Jurídica, Unión Europea y Asuntos Internacionales.***



### INTRODUCCIÓN.

La adquisición de la nacionalidad española es la máxima expresión desde el punto de vista jurídico de la integración de una persona inmigrante en nuestro país. No olvidando, empero, que el goce de la nacionalidad no supone de forma automática la eliminación de todas las barreras y la supresión de todos los problemas con los que puede tropezar la efectiva integración de los inmigrantes en nuestra sociedad en otros órdenes distintos del jurídico pero igualmente relevantes.

Por otro lado, el importante número de solicitudes de nacionalidad española presentadas en estos últimos años dejan patente, sin lugar a dudas, el interés de los solicitantes de incorporarse a la comunidad nacional y la relevancia que desde el punto de vista cuantitativo ha adquirido esta cuestión. Aunque más adelante en este mismo capítulo se abordan con detalle los datos estadísticos, baste para refrendar lo antes dicho la cifra de 486.302 concesiones de nacionalidad española por residencia desde enero de 2011 a diciembre de 2013<sup>1</sup>.

Luego cabe concluir que, desde el punto de vista cuantitativo, este es sin duda el fenómeno más relevante de la inmigración extranjera en España en los últimos años.

Ya el *Informe sobre la situación de la población extranjera. Abril 2012*, aprobado por el Pleno del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes del día 17 de mayo de 2012, dedicó a esta cuestión un capítulo (Págs. de la 23 a la 26) donde se ponían de manifiesto los principales problemas detectados en lo atinente a los procedimientos de adquisición de nacionalidad española y su gestión.

Así, el Informe de 2012 hacía constar las dificultades de acceso a la mayoría de los registros civiles para la presentación de las solicitudes (retrasos o, incluso en ocasiones, imposibilidad temporal prolongada de acceso a los registros), lo que generaba graves perjuicios a los interesados, entre otros, en orden a aportar en estado de vigencia la documentación de la solicitud y el coste de actualizarla. De igual manera se hacía constar en dicho informe el excesivo retraso en la tramitación y resolución de los expedientes de solicitud de nacionalidad española por residencia (se hacía constar una demora media de más de tres años); a ello contribuía el retraso excesivo en la elaboración y remisión del preceptivo informe del Ministerio del Interior, dependiendo de la Comisaría de Policía que hubiera de llevar a cabo la entrevista con el interesado. Por último, el Foro hacía mención a los perjuicios que de lo anterior se derivaban para terceros interesados, fundamentalmente los hijos menores de edad de los solicitantes.

Por ello, el informe de 2012 concluía, sin mayor precisión, "que deben realizarse las actuaciones oportunas para evitar que el procedimiento de concesión de la nacionalidad se dilate en el tiempo y en especial agilizar el procedimiento de concesión de cita previa para la formalización de la solicitud."

Dos años después de que el Foro pusiera de manifiesto los mencionados problemas y demandado su solución, procede hacer una revisión de la situación en la que se encuentra esta cuestión y verificar las medidas que se han adoptado y su efecto, valorando si se ha facilitado a los interesados el ejercicio de su derecho a solicitar y obtener la nacionalidad en aquellos supuestos que la ley contempla.

### 1.- DATOS ESTADÍSTICOS.

Según los datos facilitados por la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil del Ministerio de Justicia a fecha 13/03/2014, el número total de concesiones de

---

<sup>1</sup> Datos facilitados por la Subdirección Gral. de Nacionalidad y Estado Civil a fecha marzo 2014.

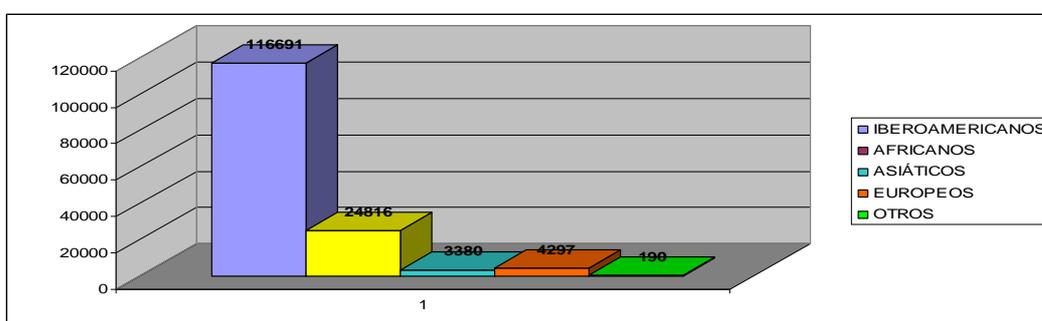
nacionalidad española por residencia en el período comprendido entre enero de 2011 y diciembre de 2013 es de 486.302.

Esta cifra total puede desglosarse en, por un lado, las concesiones producidas antes de la aplicación del Plan Intensivo de Tramitación de Expedientes de Nacionalidad (en adelante PIN), es decir, desde enero 2011 hasta septiembre 2012; y, por otro, las concesiones producidas desde la aplicación del PIN, es decir, desde octubre de 2012 hasta diciembre de 2013.

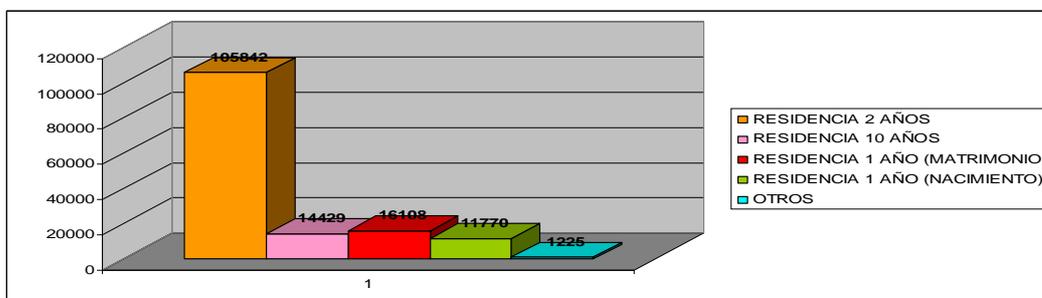
Hasta PIN: 149.374 concesiones. A partir del PIN: 336.928 concesiones.

El desglose por colectivos y por supuestos de acceso de estos datos facilitados por la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil se recoge en los siguientes gráficos.

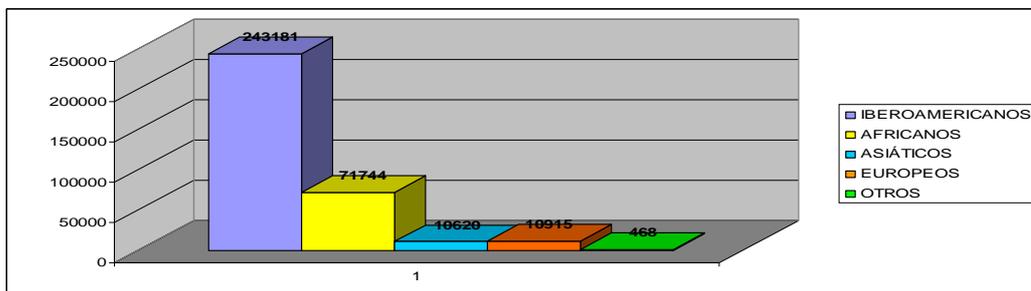
### CONCESIONES DE NACIONALIDAD. PERÍODO ENERO 2011 – SEPTIEMBRE 2012: COLECTIVOS:



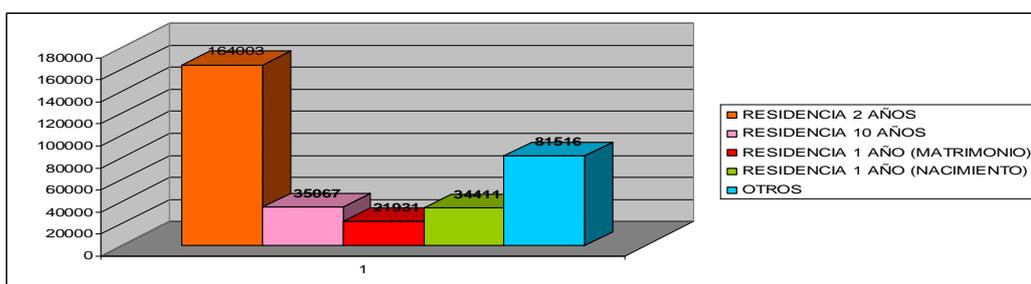
### SUPUESTOS DE ACCESO:



## CONCESIONES DE NACIONALIDAD. PERÍODO OCTUBRE 2012-DICIEMBRE 2013 COLECTIVOS



## SUPUESTOS DE ACCESO:



Utilizando la fuente de la página Web del Ministerio de Justicia, verificamos datos del PIN a fecha 01/06/2014:



Conforme la información facilitada por este gráfico, habría a dicha fecha un volumen importante de solicitudes de nacionalidad española pendientes aún de resolver (cerca de 164.000, la diferencia entre el número de expedientes digitalizados y el número de expedientes resueltos por el Ministerio de Justicia).

Conforme los datos facilitados a este Foro por la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, los datos de las resoluciones producidas durante el PIN a fecha 01/03/2014 eran los que siguen:

Exptes. Finalizados: 419.569; Exptes. Concedidos: 355.975; Exptes. denegados: 61.627

Es decir, el porcentaje de denegaciones se cifraría en el 14,68 %.

Estos datos han sido actualizados por la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil a fecha 01/06/2014:

Exptes. finalizados: 447.258; Exptes. concedidos: 382.543; Exptes.denegados: 62.682  
El porcentaje de denegaciones se cifraría en el 14,01 %.

## **2.- LA NORMATIVA ESPAÑOLA DE NACIONALIDAD. GESTIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS.**

La Constitución española, en su artículo 11, ubicado en el Capítulo I del Título I “De los derechos y deberes fundamentales”, contempla la adquisición de la nacionalidad española de acuerdo con lo establecido por la ley.

Entre las distintas vías de adquisición de la nacionalidad española recogidas en nuestro Código Civil figuran la adquisición por residencia (art. 21.2) y la opción (art. 20.1), constituyendo ambas el mayor número de casos de naturalizaciones en nuestro Derecho.

En la regulación de ambas vías no se ha producido en los últimos años novedad alguna en lo referido al Derecho sustantivo. Donde sí ha habido novedades notables es en la gestión del procedimiento de la adquisición por residencia.

A continuación se van a describir y analizar en la práctica, y en sus rasgos esenciales, los procedimientos antes mencionados de forma separada y siguiendo el orden de tramitación de los expedientes, poniendo de relieve aquellas cuestiones que suponen o pueden llegar a suponer una dificultad para el ejercicio del derecho a la adquisición de la nacionalidad española en estas vías.

Para finalizar este apartado, haremos mención a otra cuestión conexas: la inscripción del matrimonio celebrado fuera de España en el Registro Civil español de personas naturalizadas españolas. De igual manera se pondrán de relieve los perjuicios que les deparan a los interesados la extraordinaria demora en la tramitación de tales inscripciones.

### **2.1. La adquisición de la nacionalidad española por residencia:**

a) Presentación de la solicitud (competencia para la recepción: Registro Civil correspondiente al domicilio del solicitante).- Se vienen verificando notables dificultades de acceso a los registros civiles, con demoras excesivas para atender las peticiones e incluso, en algunos casos, suspensiones temporales prolongadas de atención.

También se aprecia una muy notable falta de uniformidad por parte de los registros civiles respecto a la documentación que se exige al interesado en el momento de presentar la solicitud y otras formalidades de la misma; de tal manera que es difícil encontrar dos registros civiles que requieran los mismos documentos para supuestos idénticos; lo que se refleja, de forma consecuente, en las hojas informativas que cada registro ofrece y donde se relaciona la documentación requerida, incluso añadiendo alguna no prevista en las Instrucciones de la DGRN (tanto la del 26/07/2007 como la del 2/10/2012).

b) Respecto a la tramitación del expediente de nacionalidad en el Registro Civil.- Se aprecia también aquí una práctica dispersa en lo referido a la audiencia al interesado (en algunos registros no suele practicarse) y al tiempo en que se realiza dicha audiencia o/y la ratificación de la solicitud, con demoras que a veces llegan a ser de hasta dos años. Igualmente se verifica esta dispersión en el examen al que el Registro Civil somete al solicitante en aras de la acreditación del requisito de suficiente grado de integración en la sociedad española. Así, hay registros civiles que usualmente no someten a examen alguno al interesado; otros en los que se somete a los solicitantes a un cuestionario más o menos extenso (y también con grado variable de razonabilidad); en algún caso, se

presta información previa sobre el contenido del examen; y finalmente, otros casos en los que se requiere al solicitante un escrito con justificación de la motivación para adquirir la nacionalidad española y de su grado de integración en esta sociedad.

La consecuencia indeseada de lo expuesto respecto tanto al acceso como al régimen de atención y a la tramitación del expediente en los registros civiles es que algunos interesados, aparte de que se desanimen para hacer la solicitud en menoscabo de sus legítimas expectativas, intenten empadronarse en domicilios alternativos a los de la población en la que realmente tienen su residencia habitual, buscando un Registro Civil más accesible.

c) Tramitación de las solicitudes en la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil.- Ante el retraso acumulado en la gestión de expedientes de nacionalidad por residencia, que con fecha 31/12/2011 alcanzaba una cifra superior a 450.000 expedientes, el Ministerio de Justicia se propuso acometer un plan intensivo de tramitación de dichos expedientes mediante la encomienda de gestión al Colegio de Registradores de la propiedad y mercantiles de España, consistente en la digitalización de los expedientes físicos y en la colaboración en su tramitación de los registradores de la propiedad.

Las distintas actuaciones llevadas a cabo en aplicación del PIN pueden conocerse con detalle en la página Web del Ministerio de Justicia.

Hay que valorar positivamente la gestión del PIN y sus efectos en la resolución de un número extraordinario de expedientes (ver epígrafe 1: Datos estadísticos).

No obstante lo anterior, se ha observado que no se ha seguido un orden estricto de resolución de los expedientes por fecha de presentación, constatándose que un número no despreciable de solicitudes presentados por los interesados en el año 2010 siguen a fecha de hoy sin resolver, mientras que solicitudes presentadas en los años posteriores han sido resueltas en un plazo relativamente breve de tiempo; y ello no siempre por causas imputables a los interesados.

Cabe recordar aquí el dato estimado, también en el epígrafe 1, referido al importante número de denegaciones producidas, que tiene que ponerse en relación con la valoración del cumplimiento de los requisitos que se ha llevado a cabo.

d) Resolución del expediente.- Como se ha dicho en el párrafo precedente, se ha producido un número significativo de denegaciones. Conviene aquí hacer referencia a diversos motivos de denegación que suponen una interpretación o aplicación discutible de los requisitos legales.

En primer lugar, las denegaciones motivadas porque se ha valorado como no acreditado el requisito de buena conducta cívica, por considerar caducado el certificado de antecedentes penales del país de origen.

En la mayoría de estos casos, no se ha tenido en consideración que la caducidad de dicho certificado se ha producido por causas no imputables al solicitante (como las derivadas del régimen de atención o funcionamiento del Registro Civil -casos en los que el Registro Civil facilita cita previa para la presentación y exige en ese momento la exhibición de la documentación completa para facilitarla y esta se fija pasados varios meses; o casos en los que el Registro cita para el trámite de ratificación de la solicitud pasados, por ejemplo, dos años desde la presentación de la misma-).

En estos casos, no haber hecho un mejor uso del trámite de subsanación ha dado lugar a un número considerable de denegaciones que podrían haberse evitado.

En segundo lugar, se ha verificado un número reseñable de denegaciones por no acreditación de la buena conducta cívica al existir antecedentes penales o reseñas policiales sin que se haya ponderado esta circunstancia con otros elementos como pudieran ser la cancelación de los antecedentes, su lejanía en el tiempo, la levedad de

las infracciones cometidas y la concurrencia de otros indicadores de conducta social normalizada (criterios todos ellos valorados en la jurisprudencia de los distintos tribunales).

En tercer lugar, otra causa frecuente de denegación de expedientes es la no acreditación por parte del solicitante de su inculcación en el estilo y modo de vida propios de la sociedad española (esto es, *"suspender el examen tácito de ciudadanía"*). Estas resoluciones provienen de solicitudes presentadas en determinados registros civiles y a los informes negativos elevados por sus respectivos encargados. Algunas de estas resoluciones tienen como fundamento único el informe negativo del Encargado, basado en la entrevista personal con el interesado, obviando o pasando por alto los innumerables datos de integración que aparecen asimismo en el expediente.

Por último, también, ha habido resoluciones denegatorias por no acreditarse la convivencia de los cónyuges en casos de plazo abreviado por matrimonio con ciudadano español. Estas suelen motivarse genéricamente (*"no aportan certificado de empadronamiento o bien de él y del resto de la documentación obrante en el expediente se desprende que no ha existido convivencia entre los cónyuges"*).

De un lado, la falta de certificado de empadronamiento conjunto debería dar lugar a un trámite de subsanación; de otro lado, para que las resoluciones sean conformes a la regulación del matrimonio del Código Civil (cfr. arts. 69 y 81-4), debe quedar acreditado que la no existencia de convivencia entre los cónyuges obedece a un cese real y voluntario de la comunidad matrimonial y no a razones ajenas a la voluntad de los cónyuges (i.e., enfermedad, trabajo).

De lo expuesto cabe deducir que las referidas resoluciones denegatorias aplican automática y rígidamente determinados criterios que excluyen bien la buena conducta cívica, bien el suficiente grado de integración en la sociedad española, de tal manera que se convierte en condiciones *sine quae non* o requisitos esenciales para la concesión de la nacionalidad, cuando es sabido que la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados del art. 22.4 del CC (buena conducta cívica, suficiente grado de integración en la sociedad española) exige a la Administración una valoración de conjunto de todas las circunstancias del caso que haga balance ponderado de todos los indicadores favorables y desfavorables de la buena conducta cívica y del suficiente grado de integración en la sociedad española, de modo que se llegue a la única solución justa del caso planteado. Es claro que esta valoración de conjunto se frustra si se generaliza la aplicación de criterios automáticos.

e) Recursos contra las resoluciones denegatorias.- Contra las resoluciones denegatorias los interesados pueden o bien interponer recurso de reposición o bien acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa o, incluso, formular una nueva petición.

A pesar de la extraordinaria demora en la resolución de los recursos de reposición por parte de la DGRN, se han interpuesto un número considerable de ellos, cuya tramitación va a incrementar esa demora, produciéndose entonces una consecuencia indeseada: muchos interesados al entender que se ha producido el silencio negativo que la ley establece, decidirán acudir a la vía judicial con el consiguiente perjuicio para el interesado y para los mismos tribunales de justicia que verán incrementado el número de procedimientos que han de tramitar.

f) Cumplimentación de los requisitos del artículo 23 del CC.- Es decir, la jura o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes; renuncia, en su caso, a la anterior nacionalidad; e inscripción de la adquisición en el Registro Civil español, previa inscripción del nacimiento.

Todos los requisitos anteriormente enumerados han de llevarse a cabo por o ante el Encargado del Registro Civil<sup>2</sup>. El notable volumen de concesiones ha dado lugar a una saturación de dichos registros y a las correspondientes demoras y perjuicios para los interesados.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Justicia firmó un Acuerdo de Encomienda con el Consejo General del Notariado de tal manera que, hasta el 31/12/2013, los notarios, de forma gratuita y sin necesidad de que el solicitante tuviera que acudir previamente a los registros civiles, pusieron a disposición del PIN sus medios para recibir los datos necesarios para la formalización de las actas de jura o promesa, dar fe de dicho acto de y enviar telemáticamente el documento al sistema de tramitación de los expedientes a los efectos de que se efectuase su traslado al Registro Civil competente para su inscripción.

Esta actuación ha supuesto, durante su vigencia, una notable celeridad y comodidad para los interesados en la realización de estos trámites, que desafortunadamente ya no se produce al haberse finalizado dicho acuerdo.

## **2.2. La adquisición de la nacionalidad española por opción:**

Se hace aquí mención al supuesto recogido en el artículo 20.1.a) del Código Civil: "Tienen derecho a optar por la nacionalidad española: Las personas que estén o hayan estado sujetas a la patria potestad de un español."

Se trata de un derecho vinculado en la mayoría de los supuestos a la adquisición de la nacionalidad española por residencia de al menos uno de los progenitores del optante.

En estos supuestos las reglas de competencia hacen recaer sobre los distintos registros civiles un incremento muy notable de carga de trabajo.

Se reproducen en estos casos la dispersión de las prácticas anteriormente expuestas relativas al régimen de atención de los registros civiles, la documentación requerida para las diferentes solicitudes, la tramitación de los expedientes y la inscripción de la nacionalidad. Estas prácticas poco regulares se acentúan en el caso de los registros civiles consulares.

Es evidente que el volumen de naturalizaciones por efecto del PIN incrementará de forma exponencial el número de potenciales solicitantes de nacionalidad española por opción.

## **2.3. La inscripción del matrimonio celebrado fuera de España en el Registro Civil español de personas que han adquirido la nacionalidad española.**

Otra consecuencia del volumen de concesiones de nacionalidad española por residencia que han tenido lugar a raíz del PIN es el incremento del número de personas que ya han solicitado, o tienen previsto hacerlo en breve plazo, la inscripción de su matrimonio en el Registro Civil español.

Ya al día de hoy se constata una demora notable (de más de un año y medio en algunos casos) en la tramitación de dichas inscripciones. Y ésta se verá agravada, sin duda, si no se adopta algún tipo de medida dada la proyección antes reseñada.

Ello supone graves perjuicios para cónyuges de ciudadanos españoles como se analiza con detalle en el epígrafe 3 de este capítulo.

---

<sup>2</sup> En principio, el Registro Civil competente para la inscripción del nacimiento es el del lugar donde este aconteció, pero si el nacimiento fue en el extranjero y la inscripción del nacimiento fuera de plazo tenga como causa la adquisición de la nacionalidad española, entonces el interesado puede solicitar que la inscripción del nacimiento y de la adquisición de la nacionalidad sea en el Registro Civil del domicilio (art. 16.4 LRC redacción dada por Ley 24/2005; Instrucción DGRN 28 febrero 2006, Regla 4ª).

### **3.- EFECTOS PARA TERCERAS PERSONAS COMO CONSECUENCIA DE LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR DETERMINADOS FAMILIARES.**

Una vez dictada por la DGRN la resolución de concesión de la nacionalidad española por residencia, se han de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 23 del Código Civil, y a los que arriba se ha hecho mención.

La adquisición de la nacionalidad española puede comportar una circunstancia relevante para algunos familiares del adquirente tanto en lo referido a su derecho a adquirir la nacionalidad española como en lo referido a la posibilidad de que se ejerza en su beneficio, por el ciudadano español, el derecho a la reagrupación familiar.

#### **3.1. El derecho a la reagrupación familiar.**

La adquisición de la nacionalidad española comporta para el adquirente un cambio de régimen jurídico en lo atinente al ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, pasando a regirse por la Directiva Comunitaria y por el R.D. 240/2007 y no siéndole ya de aplicación lo previsto al efecto en el régimen común de extranjería.

Conforme al régimen comunitario, son familiares reagrupables: el cónyuge, la pareja de hecho registrada, los descendientes directos (incluidos los de su cónyuge o pareja) y los ascendientes directos a cargo (incluidos los de su cónyuge o pareja).

Para ejercitar este derecho se establece como requisito que el ciudadano español tenga, en todos los supuestos, la documentación que le identifica como tal y, en el caso concreto de pretender la reagrupación del cónyuge, además, la inscripción del matrimonio en el Registro Civil español.

Con respecto a los supuestos de reagrupación familiar de hijos y ascendientes, el dilatado espacio de tiempo que transcurre entre la jura/promesa y la inscripción de la nacionalidad (requisito para la expedición del DNI), supone que la decisión de llevar a cabo estas reagrupaciones ha de diferirse en el tiempo más allá de lo razonable (en algunas ocasiones, incluso más de dos años). Mayor es el perjuicio en el caso de pretenderse la reagrupación del cónyuge, ya que ha de producirse una doble inscripción, (la de la nacionalidad y la del matrimonio, si no se hubiese contraído ante la autoridad española competente, -que también viene demorándose en la actualidad en muchos supuestos en torno a dos años-). Ello da lugar, amén de un perjuicio evidente, a un agravio comparativo, de tal manera que el ciudadano español tiene más dificultades en estos casos para reagrupar a su cónyuge que un extranjero sujeto al régimen común para reagrupar al suyo.

El mismo perjuicio afecta a aquellos familiares reagrupables del ciudadano español que se hallasen en España en situación irregular, que verían diferido su acceso a la documentación legal como familiares residentes en régimen comunitario en tanto en cuanto no se verificaran las condiciones antes mencionadas para la reagrupación familiar.

Aunque en todos estos supuestos no se produce la pérdida de un derecho, sí que la demora temporal excesiva para que se produzcan las circunstancias necesarias para su ejercicio supone, en muchos casos, un grave problema para las familias que pretenden su reagrupación en España.

#### **3.2. La adquisición de la nacionalidad española.**

Conforme lo dispuesto en el artículo 20 del Código Civil, tiene derecho a optar por la nacionalidad española, entre otros supuestos, quien esté o haya estado sujeto a la patria potestad de un español. Y el plazo para ejercer dicho derecho, con carácter general, caduca dos años después de la mayoría de edad.

Si una vez concedida la nacionalidad española por residencia al padre o madre de un menor extranjero, el tiempo que transcurre entre dicha concesión y el cumplimiento de los requisitos de jura/promesa e inscripción de la nacionalidad<sup>3</sup> es tan dilatado como arriba se ha mencionado, cabe la posibilidad, y de hecho frecuentemente así sucede, de que, cuando efectivamente se haya constituido la nacionalidad del padre o de la madre el hijo ya no sea menor de edad y, por lo tanto, haya perdido por causas no imputables a los interesados –la demora de los trámites para el cumplimiento de los requisitos- el derecho a optar por la nacionalidad española.

Idéntico perjuicio sucede cuando, una vez en posesión de la documentación necesaria para acreditar el supuesto de opción y dentro del plazo establecido en el CC, el optante se persona en el Registro Civil para tal fin y es citado con posterioridad a la caducidad de dicho plazo, perdiendo así el derecho que le asistía.

Parejo perjuicio podría predicarse en los casos de cónyuges de español que pretendan acogerse al plazo reducido para la adquisición de la nacionalidad española por residencia (art. 22.2.d) del Código Civil); no tanto porque se produzca la pérdida de un derecho por caducidad sino por lo que supone de posible inoperancia del supuesto de plazo reducido como consecuencia de la demora en las inscripciones de nacionalidad y matrimonio.

En la mayoría de estos supuestos, la demora temporal excesiva para que se produzcan las circunstancias necesarias para el acceso a un supuesto de hecho de adquisición de la nacionalidad española supone un problema evidente para los interesados. No obstante, lo más grave es que en algunos casos –menores que acceden a la mayoría de edad antes de la jura/promesa arriba mencionada- puede llegar a suponer la pérdida de un posible derecho.

#### **4.- CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.**

Conforme lo expuesto en este capítulo, se concluye que:

- a) Se ha producido un número muy importante de resoluciones de expedientes de naturalización gracias a la puesta en marcha del PIN.
- b) No obstante lo anterior, se constata que quedan aún, al día de la fecha, un gran número de expedientes en fase de tramitación.
- c) Entre los expedientes en trámite se da la circunstancia que hay un número no despreciable que corresponden a solicitudes presentadas hace más de cuatro años y que no han sido aún resueltos por causas no siempre imputables a los interesados.
- d) Se ha dictado un número significativo de denegaciones en las que cabe apreciar una valoración no ajustada a Derecho de los requisitos legales, y ello como consecuencia de una aplicación mecánica de los criterios de resolución formulados para el desarrollo del PIN.
- e) Dada la elevada cifra de denegaciones, se han interpuesto numerosos recursos de reposición ante la DGRN, lo que está provocando un incremento notable en la demora ya existente en la tramitación y resolución de dichos recursos, más allá del plazo legal e incluso sobrepasando el período de un año.

---

<sup>3</sup> Si la solicitud la hace el propio interesado ésta se puede presentar en el Registro Civil de su domicilio o, en su caso, en el Registro Civil en que pudiera estar inscrito su nacimiento (art. 64 LRC y art. 229 RRC). Si el Registro Civil del nacimiento es consular y el interesado reside en España, entonces será competente el Registro Civil Central (cfr. art. 68,2 RRC).

Si la solicitud la hace el representante legal del menor de 14 años o del incapacitado y es necesaria la autorización del Encargado del Registro Civil, entonces sólo se puede presentar la solicitud en el Registro Civil del domicilio del declarante [art. 20.2.a CC]. Puede darse el caso que los padres tengan domicilios distintos, entonces ha de elegirse uno de los dos (preferible el domicilio del progenitor con quien viva el menor o incapacitado) y aportar el consentimiento del otro (ya en forma notarial, ya vía registral).

f) La actuación de los registros civiles en las diversas fases del procedimiento de naturalización en las que intervienen es, en la mayoría de los casos, manifiestamente mejorable. Dicha actuación deficiente de los registros civiles se puede apreciar tanto en el acceso a los mismos por parte de los interesados para la presentación de sus solicitudes, como en la falta de uniformidad y agilidad en las actuaciones de su competencia en la tramitación del expediente, así como, una vez concedida la nacionalidad, en la toma del juramento/promesa e inscripción de la adquisición.

g) Las precitadas prácticas en los registros civiles y la demora en la tramitación de los expedientes están dando lugar a notables perjuicios tanto para los solicitantes de naturalización como para sus familiares, ya que aquéllos ven retrasadas o perdidas sus expectativas de reagrupación familiar, y éstos, los familiares, el ejercicio de su derecho de optar por la nacionalidad española en aquellos supuestos contemplados en la ley.

El Foro propone:

A la DGRN,

- Que detecte los expedientes de naturalización más retrasados en su tramitación y adopte las medidas oportunas para dictar su resolución en el más breve espacio de tiempo posible, dando así absoluta prioridad a los expedientes más antiguos.
- Que, del mismo modo, adopte las medidas necesarias para agilizar la tramitación de las solicitudes pendientes de resolución.
- Que lleve a cabo las actuaciones oportunas para la tramitación y resolución de los recursos de reposición interpuestos en un plazo de tiempo razonable.
- Que en la valoración de los requisitos de naturalización se tengan en cuenta, tanto en las solicitudes aún en trámite como en los recursos interpuestos, los criterios apuntados en el epígrafe 2 de este Capítulo, así como los expuestos en los informes del Defensor del Pueblo y de este Foro.

Al Gobierno y al Ministerio de Justicia,

- Que dote de medios suficientes, personales y materiales, al Registro Civil para que pueda atender el flujo de peticiones de naturalización por residencia y de opción que recibe; para que tramite de forma ágil los expedientes en la fase registral; y para que los solicitantes puedan realizar el trámite de jura o promesa y la inscripción de la adquisición de la nacionalidad española en el menor tiempo posible desde la notificación de la resolución de concesión. Dicha dotación debe tener en cuenta particularmente la situación de los registros civiles consulares, dado el previsible aumento que se producirá del número de solicitudes de opción y de inscripciones de matrimonio.
- Que se adopten las medidas necesarias para que los Encargados de los registros civiles sigan las instrucciones de la DGRN en lo referido a la documentación necesaria para presentar la solicitud de nacionalidad española por residencia y la declaración de opción.
- Que concluya lo antes posible la fase de implantación del nuevo Registro Civil previsto en la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, procediendo a

dictar en el más breve espacio de tiempo posible las disposiciones de aplicación y desarrollo de la misma.

## **2. Futura reforma del Código Penal y Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la seguridad**

---

La inclusión de este apartado en el informe anual obedece a que determinados aspectos de ambos proyectos pueden tener incidencia en la integración de la población extranjera en España. En ambos casos, tratamos con textos que no son definitivos, aunque en diferentes etapas del procedimiento. El Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, del Código Penal se encuentra en periodo de enmiendas en el Congreso de Diputados. El texto utilizado para el siguiente análisis, es el publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 4 de octubre de 2013. En cuanto al Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la seguridad ciudadana, fue llevado a Consejo de Ministros. El texto utilizado es el que se encuentra disponible en varias páginas web, desconociendo este órgano cual es el estado actual del Anteproyecto y si el mismo se ha visto modificado con respecto al conocido en noviembre de 2013.

Sin perjuicio de que las reformas incluidas en ambos textos, tienen incidencia en el conjunto de la población con independencia de su nacionalidad, nos centramos en aquellos aspectos que, directa o indirectamente, pueden afectar a la población extranjera o a políticas que tienen relación con la misma.

Este órgano no puede dejar de señalar que pese a afectar a la integración de los extranjeros en España, no se le ha solicitado informe sobre ambos textos.

### **A. PROYECTO DE LEY ORGANICA POR LA MODIFICA LA LEY ORGANICA 10/1995 DEL CODIGO PENAL.**

#### **LA EXPULSION DEL EXTRANJERO SOMETIDO A PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD.**

Modificación del artículo 88: se determina la expulsión, como sustitutivo obligatorio ("serán sustituidas") de las penas de prisión de más de un año impuestas a un ciudadano extranjero, aunque este tenga autorización para residir regularmente en España. El vigente Código Penal, artículo 89 permite la sustitución de la pena (con trámites previos) en los supuestos de penas privativas de prisión inferiores a seis años, pero únicamente para extranjeros no residentes de forma regular en España.

Esto, sin embargo, no evitaba que extranjeros condenados a más de un año de privación de libertad por conducta dolosa, residentes legales o no, pudieran ser expulsados<sup>4</sup>, pero siempre previa instrucción del expediente administrativo correspondiente. El actual Código Penal, artículo 89.5, establece que también puede acordarse, en Sentencia o durante su ejecución, y siempre previa audiencia al penado, la expulsión de un extranjero no residente que éste cumpliendo o tenga que cumplir cualquier pena privativa de libertad cuando el penado hubiera accedido al tercer grado penitenciario o cumplido las tres cuartas partes de su condena.

Este órgano llama la atención que todas las penas privativas de libertad superiores a un año de duración, impuestas a extranjeros residentes regulares o personas en situación administrativa irregular, sean sustituidas por la expulsión, cambiando el espíritu que

---

<sup>4</sup> LOEX Artículo 57.2: Asimismo, constituirá causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados.

hasta ahora tenía en el código penal la sustitución de la pena por la expulsión; en el Proyecto será la norma general, y no cabe, tal como establece el Código Penal actual que el Tribunal o Juez, de forma motivada y previa audiencia al penado, al fiscal y a las partes, aprecie razones que justifiquen el cumplimiento de la condena en España. En el Proyecto, la única posibilidad que se le deja al juez, para asegurar la defensa del orden jurídico y restablecer la confianza en la norma, es que acuerde la ejecución de la pena en España, pero no de toda ella, sino como máximo de 2/3 de la misma y la sustitución del resto de la pena por la expulsión. Y en todo caso, se determina que el penado será expulsado, cuando acceda al tercer grado o a le sea concedida la libertad condicional. Cuando la pena o suma de penas sea superior a cinco años de privación de libertad, se deja al arbitrio del Juez o Tribunal qué parte de la pena impuesta habrá de cumplirse efectivamente como prisión en España; el resto de la pena será sustituido por la expulsión.

El único límite ante tanta discrecionalidad de los Jueces, para decidir sobre la suerte de los extranjeros condenados penalmente, se establece en el apartado 4 del nuevo artículo 88, que la expulsión resulte desproporcionada, a la vista de las circunstancias del hecho y las circunstancias personales del autor, en particular su arraigo. Y aún entonces, estamos hablando de la libre apreciación del Juez o Tribunal.

Se introducen previsiones específicas sobre la expulsión de ciudadanos de la Unión Europea, derivada de lo dispuesto en la Directiva 2004/38 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros y el Real Decreto 240/2007 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. Pero si bien el Real Decreto, traspone casi literalmente la Directiva en lo que respecta a cuando es posible la expulsión de un ciudadano de la Unión, el Proyecto de Código Penal concreta determinados conceptos de la Directiva y, por otra parte, prescinde de enunciar ciertas limitaciones, lo que podría conducir a una vulneración del derecho comunitario.

La Directiva deja muy claro en el artículo 28 que las previsiones sobre la expulsión, son aplicables tanto a los ciudadanos comunitarios como a sus familiares, (sea cual sea su nacionalidad de estos últimos), cuando sean residentes permanentes (cinco años de residencia en España). En estos casos la expulsión solo será posible en caso de motivos graves de orden público o seguridad pública. Es decir esta limitación también sería aplicable a personas de nacionalidad no comunitaria familiares de un nacional de estado miembro. Sin embargo el Proyecto de Código Penal, se refiere exclusivamente a ciudadanos de la Unión Europea, y por lo tanto, sería una vulneración del derecho comunitario que a un residente permanente familiar de nacional de la UE, se le aplicaran las normas que hemos visto en los apartados anteriores de este artículo.

## **LA EXPULSION DEL EXTRANJERO SOMETIDO A MEDIDAS DE SEGURIDAD.**

En la parte general se lleva a cabo una profunda reforma de las medidas de seguridad. Se abandona definitivamente la idea de que las medidas de seguridad no puedan resultar más graves que las penas aplicables al delito cometido: el límite de la gravedad de la pena viene determinado por la culpabilidad por el hecho; pero el límite de la medida de seguridad, por el contrario, se encuentra en la peligrosidad del autor, y en la gravedad de los delitos "que se prevea que pudiera llegar a cometer" conceptos ambos, no solo indeterminados, sino de dudosa legalidad, incluso constitucionalidad.

Con la reforma propuesta la agravación de la pena por la posible peligrosidad de futuro del autor, resulta difícilmente compatible con el principio de culpabilidad, que exige una vinculación directa de la gravedad de la pena al hecho concreto por el que

se impone. Porque la constatación de la peligrosidad (a juicio del juez o tribunal) del autor sí que autoriza la imposición de una medida de seguridad, que pueden prolongarse durante todo el tiempo que se considere oportuno, no estando limitada en su extensión por la duración de la pena prevista para el delito cometido. Pero además, el elemento de la previsión de delitos que pudieran llegarse a cometer como base para determinar el tipo y duración de una medida de seguridad, es claramente incompatible con el principio de culpabilidad y el de legalidad.

Una de las consecuencias que la reforma tiene, para los extranjeros condenados y sometidos a medidas de seguridad privativas de libertad, es que estas últimas están sujetas a una revisión judicial periódica, y deberán ser alzadas tan pronto como desaparezca la causa (peligrosidad) que hizo necesaria su imposición; el problema de fondo es que los condenados extranjeros al mantener un arraigo social muy difuso o incluso al carecer del mismo en España, si quieren eludir las medidas de seguridad, demostrando su ausencia de peligrosidad, tendrán que esperar, o instar aunque no está previsto, la sustitución de la medida de seguridad por la expulsión, como mal menor.

Artículo 96 del Proyecto: partiendo de que la expulsión se considera una medida de seguridad no privativa de libertad, el actual Código Penal solo la prevé para los extranjeros no residentes legalmente en España.

Se posibilita en el artículo 108 del Proyecto, la sustitución de las medidas de seguridad privativas de libertad (internamiento en centro psiquiátrico, internamiento en centro de educación especial e internamiento en centro de deshabitación), por la expulsión para los ciudadanos extranjeros (para los regulares e irregulares). En el Proyecto se establece que no se escuchará al Fiscal ni al afectado, como se hace en el código penal vigente. El único límite para aplicar la sustitución de las medidas por la expulsión es la libre apreciación por parte del Juez o del Tribunal de la desproporcionalidad de la expulsión en función de las circunstancias del hecho y las personales del autor, en particular su arraigo en España. Pero, al igual que en el caso anterior, queda al criterio subjetivo del Juez o Tribunal determinar cuando existe arraigo o la expulsión es una medida desproporcionada.

También en este caso, se hace un inciso para los ciudadanos de la Unión Europea, señalando que solo procede la sustitución de la medida de seguridad por la expulsión en determinados casos, pero, además de la misma consideración del apartado anterior sobre la ausencia de mención de los familiares protegidos por la Directiva 2004/38, es difícilmente conciliable con la Directiva, un concepto y motivo para la expulsión, no solo indeterminado sino ajeno al derecho y subjetivo, como el pronóstico de un comportamiento futuro que revele probabilidad de comisión de delitos de la misma naturaleza y de gravedad relevante.

## **TRATA DE SERES HUMANOS.**

Se modifica el artículo 177 bis sobre trata de seres humanos

Las novedades en la tipificación de la trata de seres humanos, avanzan positivamente en la trasposición de los contenidos de la Directiva 2011/36 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas:

- Dentro de las formas de comisión del delito se incluye la entrega o recepción de pagos para obtener el consentimiento de la persona que controla a las víctimas.
- Se tipifica la explotación con la finalidad de que las víctimas comentan actos delictivos para los explotadores.
- Se delimita el concepto de "vulnerabilidad" conforme al texto de la Directiva Europea (artículo 2).

Sin embargo, este Foro entiende que no se incorporan la totalidad de las previsiones de la Directiva, así como otros aspectos del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. El Foro considera, igualmente, que debería aprovecharse la ocasión para introducir en el Código Penal una definición de explotación laboral.

El texto del anteproyecto, a la hora de determinar las finalidades de la trata, entre ellas, incluye "la imposición de la esclavitud, servidumbre, servicios forzados u otras prácticas similares a las anteriores, incluida la mendicidad". Seguimos sin disponer, ni en la normativa laboral, ni en la penal, de una definición de explotación laboral que permita distinguir con claridad la conducta constitutiva de delito de aquella que merece la calificación de infracción administrativa. Por otra parte, y en contra de las recomendaciones tanto del Convenio como de la directiva en el sentido de tipificar y penalizar la demanda de servicios de víctimas de trata de seres humanos. Una medida de este tipo es necesaria tanto para reducir la demanda como para realizar una labor de prevención (así se incluye en la Directiva). Ejemplos de pena a la demanda, los tenemos en el propio Código Penal; el artículo 188.5 establece que en el caso de quienes soliciten, acepten u obtengan, a cambio de remuneración o promesa, una relación sexual con persona menor de edad o una persona discapacitada, serán castigados con una pena de uno a cuatro años de prisión; o de dos a seis si el menor no hubiera cumplido los trece años de edad. Incomprendiblemente, en la trata no solo no se pena la demanda, sino que incluso no se contempla el concurso de delitos con ninguno de los previstos en el capítulo V (de los delitos relativos a la prostitución, y a la explotación sexual y a la corrupción de menores) ni con el Título XV (de los delitos contra los derechos de los trabajadores); únicamente con el Título XV Bis (delitos contra los ciudadanos extranjeros), lo que evidentemente no solo indica el erróneo concepto de trata de seres humanos (como si se tratase de un delito cuyas víctimas son únicamente extranjeras en situación administrativa irregular) sino la voluntariedad de no reconocer la vinculación de este delito con la prostitución o con los delitos contra los derechos de los trabajadores.

En cuanto a la exención de pena para las víctimas por posibles infracciones que hayan cometido en la situación de explotación sufrida, se conserva el texto actual, que pone a las víctimas más condiciones que las contempladas en la Directiva para quedar exentas. Resulta especialmente contradictorio cuando el proyecto de ley ha ampliado los fines de la trata, introduciendo el supuesto de "la explotación para realizar actividades delictivas". El Código Penal actual (y esto no se modifica) señala que las víctimas quedaran exentas cuando *su participación en ellas (actividades delictivas) haya sido consecuencia directa de la situación de violencia, intimidación, engaño o abuso a que haya sido sometida y que exista una adecuada proporcionalidad entre dicha situación y el hecho criminal realizado*, mientras que la Directiva tiene una redacción más abierta en la que se contempla el no enjuiciamiento o la imposición de penas a víctima que hayan participado en actividades ilícitas como consecuencia directa de cualquiera de los actos contemplados en el apartado 2, sin condicionarlo a la proporcionalidad entre la situación de la víctima y el hecho criminal, que en todo caso, quedara, en el caso español, al arbitrio del tribunal.

Por otra parte, se incluye una novedad, una previsión que figura en la Directiva: la definición de situación de vulnerabilidad "*existe una situación de necesidad o vulnerabilidad, cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa, real o aceptable que someterse al abuso*". El problema de esta definición, es que supondrá un elemento de apreciación subjetiva por parte del Juez o Tribunal.

Por otra parte, este proyecto contiene ciertas disposiciones que pueden afectar de manera negativa a las víctimas de trata con fines de explotación sexual y a la detección de este delito en particular cuando las víctimas sean personas extranjeras no

comunitarias en situación administrativa irregular. Se modifica el artículo 188 (que pasa a ser el 187) que tipificaba la conducta de quien se lucrara explotando la prostitución de otra persona aun con el consentimiento de la misma, para añadir una condición para que esta conducta sea constitutiva de un hecho delictivo: que la persona se encuentre en una situación de dependencia personal y económica que no le deje otra alternativa, real o aceptable, que el ejercicio de la prostitución o que se le impongan para su ejercicio condiciones gravosas, desproporcionadas o abusivas.

Consideramos que esta modificación puede constituir una forma no solo de legalizar el proxenetismo sino también de “normalizar” el ejercicio de la prostitución para el lucro ajeno y presentarlo como una actividad en la que hay formas de ejercicio que no son “gravosas, desproporcionadas o abusivas” (prescindiendo, obviamente, de cualquier consideración ética). Por otra parte se hace recaer en las personas prostituidas no solo el peso de la prueba, sino que además dependerá de los jueces y tribunales la decisión de considerar si una persona se encuentra en una situación que no le permita otra alternativa que el ejercicio de la prostitución o que este ejercicio se realice en condiciones gravosas. Una medida que, sin duda, dificultara la detección de víctimas de trata y beneficiara a tratantes.

### **DELITOS CONTRA LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.**

Se incluye un nuevo artículo 311 bis, pena de prisión de 3 a 18 meses o multa de 12 a 30 meses (salvo que los hechos estén castigados con pena más grave en otro precepto) para quienes de forma reiterada empleen o den ocupación a ciudadanos extranjeros que carezcan de permiso de trabajo o emplee o de ocupación a un menor de edad que carezca de permiso de trabajo. Sin perjuicio de que el espíritu de esta nueva figura delictiva es positivo, la redacción resulta del todo inadecuada. Por una parte, no se concreta lo que ha de entenderse como “reiterada” y por otra, el Proyecto debería guardar consonancia con los términos propios de la normativa de extranjería, no solo porque no existen “permisos” de trabajo, sino porque, si bien puede entenderse que el texto quiere hacer referencia a la ausencia de autorización de residencia y trabajo y por lo tanto a personas que se encuentran en situación administrativa irregular (por ejemplo en el caso de los menores de edad y mayores de 16 años reagrupados, su autorización de residencia les habilita para trabajar), lo cierto es que, literalmente, únicamente se hace referencia a la autorización de trabajo lo que origina una confusión, mas aun cuando en la LISOS la ausencia de autorización de trabajo, pero la posesión de una autorización de residencia es una infracción muy grave, con una sanción que puede ir de los 6.251 a los 187.515 euros. Igualmente debería aclararse que cuando el texto habla de menores de edad extranjeros, se refiere al intervalo entre los 16 y los 18 años y a quienes no sean titulares de autorización de residencia y/o trabajo.

Con independencia de las cuestiones de forma que habrían de ser corregidas, este es el artículo que traspone parte de la Directiva 2009/52 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. Pero la Directiva establece en su artículo 9 que los estados miembros *velaran porque la infracción de empleo de nacionales de terceros países en situación irregular constituya delito en cada una de las circunstancias siguientes:*

- La infracción continua o es reiterada de modo persistente
  
- La infracción se refiere al empleo simultaneo de un número importante de nacionales de un tercer país en situación irregular
  
- La infracción se acompaña de unas condiciones laborales particularmente abusivas

- El autor es un empleador que hace uso del trabajo de un nacional de tercer país en situación irregular, sabiendo que esa persona es víctima de la trata de seres humanos.

De todos estos supuestos, que la Directiva señala que deberían constituir un delito, resulta llamativo que dos de ellos no se hayan incluido: el empleo simultáneo (que no es lo mismo que reiterado) de un número importante de personas en situación administrativa irregular y la penalización de la demanda en el caso de la trata de seres humanos con fines de explotación laboral, es decir, la utilización por parte de un "empleador" o "empresario" de los servicios de una víctima de trata sabiendo que esta lo es.

## **DELITOS CONTRA LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS.**

Se propone para el artículo 318 bis, una modificación total de su contenido. Este artículo estaba destinado a tipificar la conducta de quien *directa o indirectamente promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas, desde, en tránsito o con destino a España, o con destino a otro país de la Unión Europea (de cuatro a ocho años de prisión)*. Si además se realizaban estas conductas con ánimo de lucro o empleando violencia, intimidación, engaño o abusando de la situación de superioridad o de especial vulnerabilidad de la víctima, o poniendo en peligro la vida, la salud o la integridad de las persona, el castigo sería de la mitad superior de la pena. Además se contemplaba específicamente el supuesto de que fueran autoridades, agentes de esta, funcionarios públicos o personas jurídicas quienes realizaran los hechos.

El contenido cambia totalmente en el anteproyecto, tipificando conductas que únicamente deberían ser objeto, en su caso, de sanción administrativa, con dos partes diferenciadas:

### Ayuda

- Ayuda intencionada a persona no nacional de un estado de la Unión Europea a entrar o transitar por el mismo, vulnerando la legislación del Estado, será castigado con multa de tres a doce meses o prisión de tres meses a un año. Los hechos no serán punibles cuando el objetivo perseguido por el autor fuera únicamente prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate. Si hay ánimo de lucro, la pena se impondrá en su mitad superior.
- Ayuda intencionada a permanecer en España, con ánimo de lucro, pena de multa de tres a doce meses o prisión de seis meses a dos años.

### Tipo agravado

Si se cometen en el seno de una organización que se dedicare a la realización de estas actividades, se hubiera puesto en peligro la vida de las personas o se hubiera creado el peligro de causación de lesiones, se hubiera cometido por autoridades, agentes de esta o funcionarios públicos, pena de prisión de cuatro a ocho años.

Los supuestos previstos en los apartados 1 y 2 del anteproyecto, son una trasposición de la Directiva 2002/90 destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregular. La Directiva establece en su artículo primero:

#### Artículo 1

##### Tipificación general

1. Los Estados miembros adoptarán sanciones adecuadas:

- a) contra cualquier persona que intencionadamente ayude a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a entrar en el territorio de un Estado miembro o a transitar a través de éste, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre entrada o tránsito de extranjeros;

b) contra cualquier persona que intencionadamente ayude, con ánimo de lucro, a una persona que no sea nacional de un Estado miembro a permanecer en el territorio de un Estado miembro, vulnerando la legislación del Estado de que se trate sobre estancia de extranjeros.

2. Los Estados miembros podrán decidir, en aplicación de su legislación y de sus prácticas nacionales, no imponer sanciones a la conducta definida en la letra a) del apartado 1 en los casos en que el objetivo de esta conducta sea prestar ayuda humanitaria a la persona de que se trate.

Pero la Directiva no obliga a que estas infracciones, en el caso de los apartados uno y dos del artículo 1, sean tipificadas como delitos; y en este punto no podemos por menos que compararla con la Directiva 2011/36 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección a las víctimas, en la que específicamente se señala que la Directiva establece las normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales (obligatoriamente han de ser sanciones penales y por tanto la trata ha de ser tipificada por todos los Estados miembros de la Unión Europea, como delito) y de las sanciones en el ámbito de la trata de seres humanos. En el caso de la "ayuda" con o sin ánimo de lucro, la Directiva 2011/36 únicamente se refiere a sanciones adecuadas, efectivas, proporcionadas y disuasorias. El Anteproyecto opta por convertir en delito, lo que la Directiva no obliga a considerar como tal.

La LOEX ya contempla en el artículo 54.1.b) el supuesto de ayuda con ánimo de lucro *"inducir, promover, favorecer, o facilitar con ánimo de lucro, individualmente o formando parte de una organización, la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español o su permanencia en el mismo, siempre que el mismo no constituya delito"*. Una infracción administrativa, sancionada con multa de 10.001 a 100.000 euros. Y en el artículo 53.2.c), como infracción grave, otro supuesto, en este caso, de *"ayuda sin ánimo de lucro": promover la permanencia irregular en España de un extranjero, cuando su entrada legal haya contado con una invitación expresa del infractor y continúe a su cargo una vez transcurrido el periodo de tiempo permitido por su visado o autorización. Para graduar la sanción se tendrán en cuenta las circunstancias personales y familiares concurrentes*.

Es uno de los cambios fundamentales del Proyecto; de una conducta hasta ahora no sancionable, la ayuda, obviamente, sin ánimo de lucro (cuando no concurriera el supuesto de 53.2.c) de la LOEX, ahora se propone su tipificación como delito. La utilización de un término jurídicamente ambiguo como "ayuda" comprendería cualquier actuación relacionada con la entrada o tránsito de un inmigrante vulnerando la legislación en materia de extranjería (española o de otro estado de la Unión Europea). La salvedad de que no será delito cuando el objetivo perseguido por el autor fuera únicamente prestar ayuda a la persona de que se trate, no ofrece suficientes garantías. Porque en todo caso, en un supuesto de ayuda humanitaria, y dado que los elementos principales del tipo, son la intencionalidad y la ausencia de ánimo de lucro, podemos encontrarnos con situaciones (especialmente de personas individuales o grupos u organizaciones que podrían ser acusadas de esta conducta delictiva).

## **PROVOCACION A LA DISCRIMINACION, EL ODISIO O VIOLENCIA CONTRA GRUPOS.**

La modificación propuesta del artículo 510 del actual Código Penal es muy extensa. El texto incorpora el contenido de la Decisión Marco 2008/913 del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra determinadas formas y

manifestaciones del racismo y xenofobia mediante el Derecho Penal, y establecía para los Estados miembros un plazo hasta el 28 de noviembre de 2010 para adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

El actual artículo del Código Penal contemplaba la pena de prisión de uno a tres años y multa de seis a doce meses para quienes provocaren a la discriminación, el odio o la violencia contra grupos o asociaciones, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, pertenencia a etnia o raza, origen nacional, sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía y a quienes difundieran informaciones injuriosas sobre grupos o asociaciones por los motivos antes señalados.

La reforma prevé pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses incluyendo, además de lo ya existente, no solo la provocación, sino también, el fomento y la incitación directa o indirecta al odio, la hostilidad, la discriminación o la violencia, y no solo contra grupos, también contra parte de los mismos o contra personas individuales.

Es positiva la modificación, en la medida en que se ha completado la redacción del 510, lo que permitirá enjuiciar situaciones recurrentes en los últimos años.

Pero no podemos por menos que señalar, que, para que este artículo realmente fuera el garante en el ámbito de lo penal de la no discriminación, y la lucha contra la hostilidad, el odio, la discriminación y la violencia contra un grupo, una parte de él o una persona individual por pertenecer al mismo por motivos antisemitas, racistas, u otros referentes a la ideología, religión, creencias, situación familiar, pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o discapacidad, faltan contemplar la especificidad de un tipo de autor de cualquiera de los supuestos incluidos en la reforma:

- o que los mismos sean llevados a cabo por autoridad, agente de esta o funcionario público (supuesto que, entre otros lugares del Código Penal, si se contempla, por ejemplo, en el supuesto del artículo 318 bis). La falta de su inclusión, y de la que debería ser la consiguiente sanción accesoria (además de la correspondiente al delito), la "inhabilitación absoluta para cargo público" por el tiempo que se considere oportuno, puede hacer pensar que si la apología de la violencia, el odio, la elaboración para su difusión de materiales, la realiza una autoridad, esta no será constitutiva de delito.

## **ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA PARA LA PROTECCION DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.**

La modificación de mayor importancia contenida en el documento conocido, es la introducida por la disposición final primera incluye una nueva redacción del artículo 57.1 de la LOEX y la supresión del apartado tercero del mismo artículo, Esta modificación supone el cambio radical del procedimiento sancionador en materia de extranjería. Del principio de que la multa es la sanción establecida y que la expulsión únicamente puede aplicarse en atención al principio de proporcionalidad, y que nunca pueden imponerse conjuntamente ambas, el anteproyecto establece que además de la multa puede imponerse la expulsión por los motivos establecidos en los apartados a, b, c, d y f del artículo 53.1 de la LOEX. Todo ello sin olvidar que el apartado f) es el que hace referencia a las

actividades contrarias al orden publico consideradas como graves en la LO 1/1992 sobre protección de la seguridad ciudadana, que el texto analizado pretende sustituir y que puede afectar tanto a extranjeros residentes regularmente en España como a extranjeros en situación administrativa irregular y a ciudadanos de la Unión Europea.

Sin duda es esta la modificación de mayor calado de este texto, que unida a las previstas en la modificación del Código Penal analizada con anterioridad, configuran la expulsión como el principal elemento sancionador de conductas, no solo delictivas o presuntamente delictivas, sino de ilícitos administrativos o convertidos en ilícitos administrativos por este anteproyecto. Una sanción que puede ser incompatible con principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico. Y tan importante como esta modificación son las contenidas en el artículo 38 f) y g) que establece que una de las sanciones para las infracciones calificadas como graves o muy graves, es la pérdida de la posibilidad de obtener permisos de residencia y trabajo, sin especificar si se refiere a personas en situación administrativa irregular o incluso a personas residentes regulares titulares de autorizaciones temporales o de larga duración. En el caso del apartado g) sobre la expulsión, si deja claro que esta se aplicara en el caso de persona sin autorización de residencia en España. La imprecisión respecto a la pérdida de las autorizaciones, la expulsión para los irregulares, la multa y la expulsión para ambos en el caso de la modificación del artículo 57 de la LOEX, unidas al contenido, en este documento analizado, de algunas de las infracciones graves o muy graves, supone que la población extranjera no comunitaria, puede perder su situación administrativa regular o ver negado su acceso a la misma (pese a reunir los requisitos establecidos en la normativa de extranjería para acceder a una autorización) o ser expulsado del país aun estando en situación regular, por causas ajenas a la normativa de extranjería y sin que se tenga en cuenta su integración en el país y el perjuicio que esto pueda causar.

Por otra parte, sería conveniente en el artículo 13 del anteproyecto, sobre la acreditación de la identidad de ciudadanos extranjeros hiciera una referencia a los ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea. El artículo 16 sobre identificación de personas, sería deseable que incluyera un apartado similar al 19.2, para prohibir las diligencias de identificación motivadas por el aparente origen racial o étnico de las personas. Por otra parte, sería conveniente especificar que entiende el legislador por "rostro embozado" tal como se dice en el apartado 3 del artículo 16. El artículo 19 sobre las diligencias de cacheo e identificación, debería ser más extenso, señalando el debido respeto a los derechos de ciudadanos y ciudadanas, el sexo de quienes deben practicar las diligencias de cacheo e identificación para guardar el debido respeto a los derechos de mujeres y hombres o de las creencias religiosas de las personas.

#### A. SITUACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL A NIVEL EUROPEO.

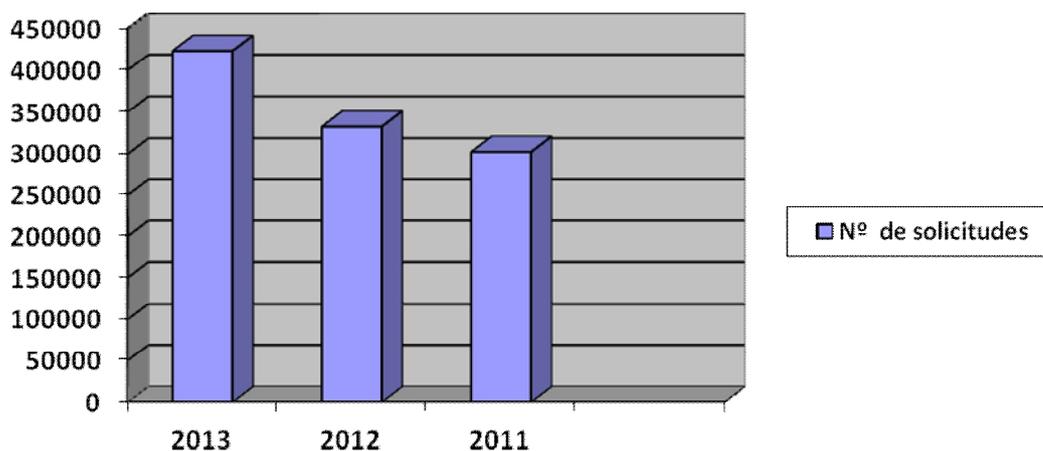
Uno de los colectivos inmigrantes que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad es el de los solicitantes de protección internacional, que se ven obligados a abandonar su país de origen por motivos ajenos a su voluntad.

Según datos de ACNUR en la actualidad hay en el mundo más personas refugiadas o desplazadas internas que en ningún otro momento desde el año 1994. A finales de 2012, más de 45,2 millones de personas se encontraban en situación de desplazamiento frente a los 42,5 millones de finales de 2011. El 55% de los refugiados proceden de cinco países: Afganistán (2.585.600), Somalia (1.136.100), Irak (746.400), Siria (728.500), Sudán (569.200) y R.D. de Congo (509.400). Los conflictos armados siguen constituyendo por tanto la principal causa de desplazamiento en el mundo.<sup>5</sup>

El año 2012 se caracterizó por crisis de refugiados que alcanzaron niveles sin precedentes en la última década. Conflictos como los de la R.D. Congo, Malí, la República Árabe de Siria y Sudán forzaron a más de 1,1 millones de refugiados a huir frente a las 800.000 personas que se convirtieron en refugiados en el año 2011.

Según datos de finales de 2012 en lo que respecta a los países de acogida de refugiados los países que ocupaba los primeros lugares era Pakistán con 1.638.500, Irán con 868.200, Alemania con 589.700, Kenia con 546.900, Siria (476.500), Etiopía (376.400), Chad (373.000). El porcentaje de refugiados que residen en países en desarrollo en la actualidad es del 81%.

La Unión Europea ha registrado 434.160 solicitudes de Protección Internacional en el año 2013 frente a las 332.000 solicitudes del año 2012 y las 302.000 registradas en 2011.<sup>6</sup>

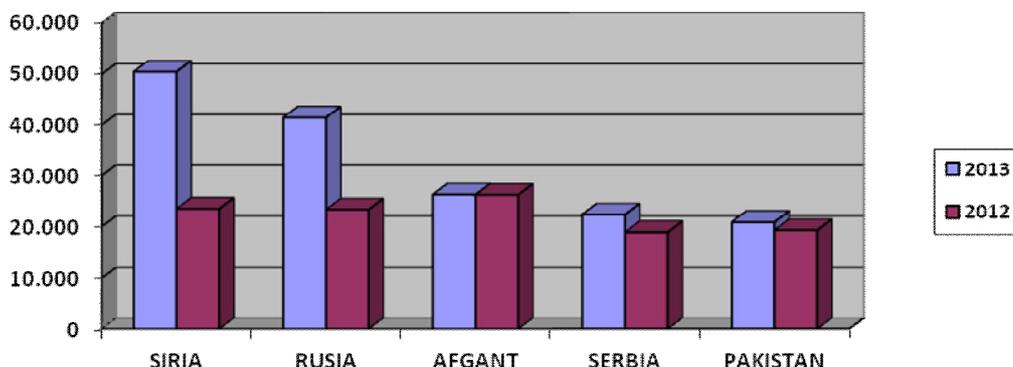


Los países que han recibido mayor número de solicitudes han sido Alemania (126.705), Francia (64.760), Suecia (54.270), Reino Unido (29.875) e Italia (27.930). Durante el año 2012 fueron Alemania (77.500), Francia (60.000), Suecia (43.900), Reino Unido (28.200) y Bélgica (28.100).

<sup>5</sup> ACNUR, Tendencias Globales 2012.

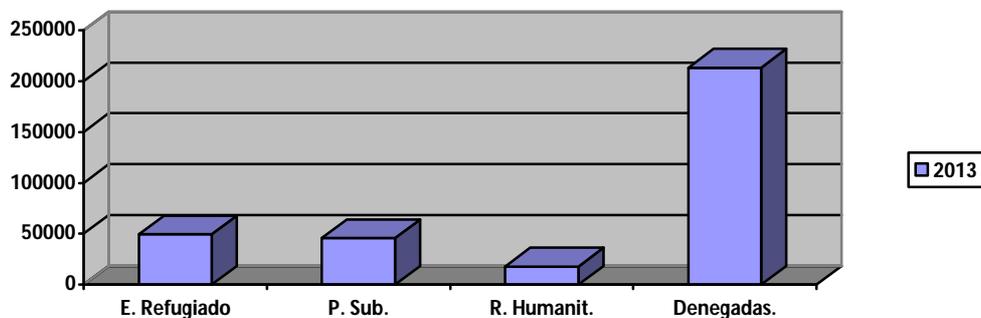
<sup>6</sup> Eurostat Data in focus 3/2014.

Durante el año 2013 las principales nacionalidades de los solicitantes han sido: Siria 50.470 (12%), Rusia 41.470 (10%), Afganistán 26.290 (6%), Serbia 22.380 (5%) y Pakistán 20.885 (5%). Durante el año 2012 fueron Afganistán 26.250 (8%), Siria 23.510 (7%), Rusia 23.360 (7%), Pakistán 19.290(6%) y Serbia 18.900(6%).



En lo que respecta a la edad de los solicitantes el 19,6% estaba entre 0 y 13 años el 5,9% entre 14 y 17 años, el 50,4% entre 18 y 34 años, el 19,5% entre 35 y 64 años y el 0,8% era mayor de 65 años. En lo que respecta al género de los solicitantes, una de cada tres solicitudes fue presentada por mujeres.

Durante el año 2013 se han resuelto en primera instancia 326.310 solicitudes de protección internacional en la EU. 112.730 personas obtuvieron una respuesta positiva a su solicitud: 49.510 obtuvieron el estatuto de refugiado, 45.540 obtuvieron el estatuto de protección subsidiaria y 17.685 obtuvieron la autorización de permanencia por razones humanitarias. 213.580 vieron denegada su solicitud.



Los principales países cuyos nacionales vieron resuelta su solicitud en primera instancia fueron: Siria (36790), Rusia (25090), Afganistán (22715), Pakistán (18525), Serbia (15810) y Somalia (14470).

Los principales países cuyos nacionales obtuvieron algún tipo de protección fueron: Siria (33020), Afganistán (11975), Somalia (9005), Eritrea (6730) Irán (6115) e Iraq (5500).

Los principales países cuyos nacionales fueron reconocidos como refugiados fueron Siria (9920), Irán (5430), Afganistán (4600), Iraq (3230), Eritrea (3090), Rusia (2625) y Paquistán (2230).

Los principales países cuyos nacionales obtuvieron el Estatuto de Protección Subsidiaria fueron Siria (22625), Afganistán (4600), Iraq (3230), Eritrea (3090), Rusia (2625) y Paquistán (2230). Irán (5430),

Los principales países cuyos nacionales obtuvieron la autorización de residencia por razones humanitarias fueron: Somalia (2790), Afganistán (2485), Nigeria (1570), Pakistán (830), Mali (480) y Siria (475).

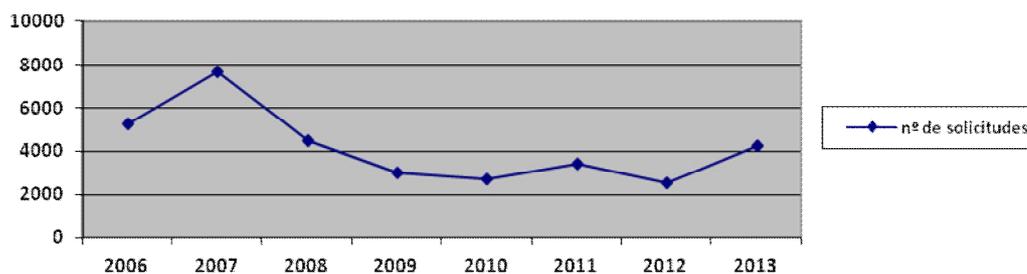
Los principales países cuya nacionales han visto denegada su solicitud son Rusia (21410), Serbia (15430), Pakistán (15025), Kosovo (10670), Macedonia (7410), Nigeria (6715), Albania (6680) y Georgia (6015).

## B. LA SITUACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA.

Entre los principales problemas con los que se encuentran en la actualidad habría que destacar la creciente dificultad con la que se enfrentan los solicitantes para poder llegar a España y acceder al procedimiento de asilo.

Desde el año 2007 se ha producido un notable descenso de las solicitudes de protección internacional pasando de 7.664 solicitantes a 2.580 en el año 2012<sup>7</sup>, la cifra más baja de solicitantes desde el año 1987. Durante el año 2013 se ha incrementado el número de solicitudes llegando a las 4485, sin embargo el número de solicitante en comparación con el número de solicitudes presentadas en la UE sigue siendo mínimo, únicamente el 1%.

### Evolución de los solicitantes de Protección internacional en España (2006-2013).



El descenso continuado de peticiones de protección internacional pone de relieve, año tras año y cada vez de forma más preocupante, las enormes dificultades que las políticas de control de fronteras establecidas por la política de asilo e inmigración de la UE provocan en el acceso de los solicitantes al procedimiento de solicitud de protección.

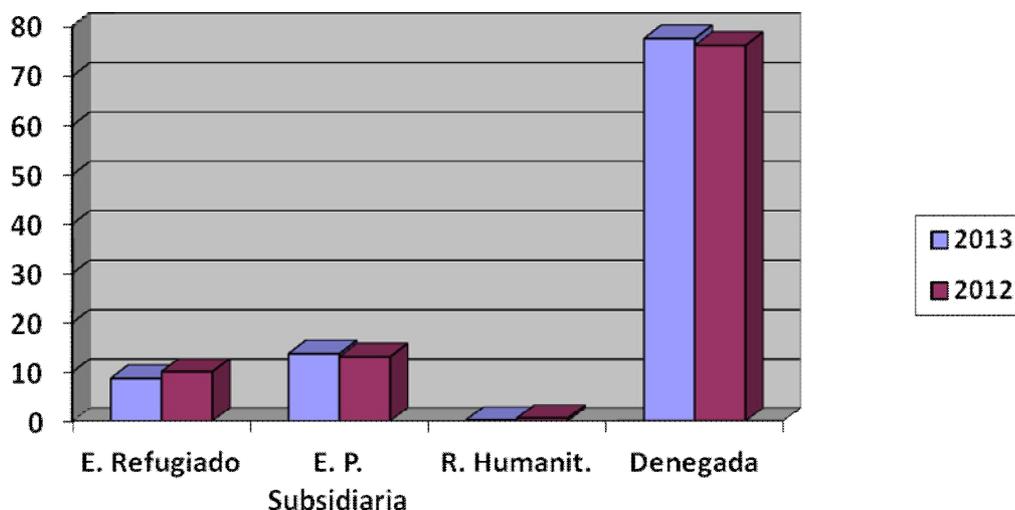
La externalización de las fronteras, que traslada a terceros países la competencia del control de los movimientos migratorios provoca que miles de personas que huyen de graves violaciones de derechos humanos queden atrapadas en países de tránsito sin poder llegar a España a solicitar protección.

Entre los principales países cuyos nacionales solicitaron protección internacional en España en el año 2013 destacan Mali (1470), Siria (725), Argelia (350), Nigeria (180) Somalia (130). Durante el año 2012 fueron Siria (255), Nigeria (204), Argelia (202), Camerún (121), Costa de Marfil (106) y en el año 2011 Costa de Marfil (550), Cuba (444), Nigeria (259), Guinea (150) y Palestina (133).

Durante el año 2013 se han elevado a la CIAR 2365 solicitudes. 205 solicitudes han obtenido el Estatuto de Refugiado (8,66%), 325 han obtenido el estatuto de Protección Subsidiaria (13,74), 5 han obtenida la autorización de residencia por razones humanitarias (0,21%) y 1835 han visto denegada su solicitud (77,58%). Han obtenido por tanto protección el 22,61% de las solicitudes. De las 2202 solicitudes que se presentaron a la CIAR en el año 2012: 220 obtuvieron el Estatuto de Refugiado (10%), 289 el Estatuto de Protección subsidiaria (13,12%), 13 la autorización de

<sup>7</sup> Datos obtenidos de los Boletines mensuales de la OAR 2012. Recopilación de información elaborada por CEAR.

Permanencia por Razones Humanitarias (0,59%) y 1680 fueron denegadas, archivadas o devueltas (76,21%). Han obtenido por tanto protección el 23,79% de las solicitudes.



### PROBLEMAS EXISTENTES EN LA ACTUALIDAD.

Hasta el año 2009 la protección internacional se regulaba a través de la Ley 5/1984 reguladora del derecho de asilo, modificada por la Ley 9/1994 y su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero. El 30 de octubre de 2009 el Congreso de los Diputados aprobó la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Su entrada en vigor supuso la derogación de la Ley 5/1984 reguladora del derecho de asilo y de todas aquellas disposiciones de su Reglamento de desarrollo que fueran incompatibles con su contenido.

La reforma operada en la normativa no supuso una mera modificación de la normativa existente como ocurrió en el año 1994 sino que fue necesario aprobar una nueva Ley que regulase cuestiones que en la actualidad son esenciales en el ámbito de la protección internacional e introdujese la normativa europea aprobada con la finalidad de cumplir los objetivos marcados en la Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo<sup>37</sup>.

La disposición adicional tercera de la Ley 12/2009 otorgaba al Gobierno un plazo de seis meses para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exigiera el desarrollo de la Ley. Este mandato no suponía una mera reforma del R.D. 203/1995 sino la necesidad de elaborar un nuevo Reglamento de desarrollo ya que Ley 12/2009 introduce novedades sustanciales en el procedimiento de protección internacional cuya aplicación se deja expresamente para un posterior desarrollo reglamentario.

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

en cuenta las crecientes dificultades que encuentran los solicitantes de protección internacional para llegar a España y tener acceso al procedimiento.

Otro de los supuestos que está pendiente de desarrollo reglamentario es el recogido en el artículo 41 de la Ley que establece que las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria podrán optar por reagrupar a los familiares recogidos en el artículo 40 sin solicitar la extensión del estatuto de que disfruten, estableciendo que este procedimiento será preceptivo cuando los beneficiarios sean de nacionalidad distinta a la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria.

La falta de desarrollo reglamentario está produciendo problemas para su aplicación, situación especialmente grave en el caso de los refugiados y beneficiarios de protección internacional cuyos familiares poseen distinta nacionalidad.

También se encuentra pendiente de desarrollo reglamentario la valoración que se realizará dentro del procedimiento de concesión de la protección internacional de la situación específica de solicitantes o beneficiarios de protección internacional en situación de vulnerabilidad tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

Dada su situación de especial vulnerabilidad es necesario que el reglamento determine qué medidas será necesario tomar para que puedan tener un tratamiento diferenciado que permita una adecuada valoración de su solicitud.

Es necesario, asimismo, hacer referencia a la situación de restricción de la libertad de circulación que sufren los solicitantes de protección internacional que han formalizado su solicitud en las ciudades de Ceuta y Melilla y las consecuencias negativas y discriminatorias que este hecho conlleva para este colectivo.

En relación a cuestiones más prácticas, y en relación con los **procedimientos en Frontera /Centros de internamiento**, la Ley introdujo dos procedimientos muy diferenciados. En el segundo supuesto, se incluyen causas de denegación de la solicitud de protección internacional que conlleva en la práctica criterios muy restrictivos de aplicación, más propios de la fase de elegibilidad, en un plazo medio de siete días. El índice de denegación de dichas solicitudes se sitúa en torno al 60%.

A este respecto, en el año 2013 el Tribunal Supremo se pronunció, en tres importantísimas sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en las que hace un detalladísimo análisis de las causas de denegación contempladas en la Ley respecto a la solicitudes formuladas en frontera y centros de internamiento, estableciendo para el artículo 21.2º, apartado b) de la Ley 12/2009, la aplicación en sus líneas maestras de los mismos criterios jurisprudenciales que se consagraron para el artículo 5.6.d) de la anterior Ley de Asilo, y por consiguiente, para la Sala, " lo que no resulta de recibo es tratar de ampliar esta restringida vía procedimental del artículo 21.2 b) so pretexto de su calificación formal como "denegación" (que no admisión) utilizándola para despachar una solicitud de asilo cuya inverosimilitud, incoherencia o carencia de fundamento no se revele obvia o patente ya en un primer examen, del mismo modo que no resulta de recibo rechazar con base en este precepto una solicitud de asilo con el argumento de que no aparece respaldada por prueba indiciaria suficiente, pues tanto el estudio detenido del relato como el juicio sobre su respaldo probatorio son cuestiones que trascienden de la limitada funcionalidad del artículo 21.2.b y sólo pueden ser abordadas tras admitir a trámite la solicitud y en el curso del expediente de asilo correspondiente".

A pesar de esta importante línea jurisprudencial, las estadísticas sobre admisión a trámite en frontera demuestran que la Oficina de Asilo y Refugio no ha incorporado

durante el año 2013 los criterios del Tribunal Supremo y sigue inadmitiendo/denegando un alto porcentaje de las solicitudes, sólo matizado por el elevado índice de admisiones de algunas nacionalidades.

En lo que respecta a la **asistencia letrada** en territorio no ha existido una asistencia adecuado en numerosos casos por falta de información adecuada a los solicitantes. Si bien es un derecho reconocido en la ley y recogido en el folleto informativo, el mismo es entregado en el momento mismo de proceder a la formalización de la entrevista. Ello determina que un número muy elevado de solicitantes de protección internacional carezcan de asesoramiento jurídico en el momento de formalización de su solicitud. Igualmente, a las personas que son internadas en los centros de internamiento de extranjeros, no se les entrega a su llegada, junto con el boletín de derechos y obligaciones, el folleto informativo sobre protección internacional. Estas instrucciones fueron recogidas en el año 2005 por la Dirección General de Política Interior.

En lo relativo a la intervención del **ACNUR**, tiene un papel activo de supervisión en la Ley de Asilo española, en la que actúa como "garantía del correcto funcionamiento del sistema" (exposición de motivos de la Ley de Asilo). Las autoridades consideran que, en base a la participación del ACNUR, el nivel de calidad del procedimiento está garantizado cuando en la práctica esa no debe ser la finalidad de la participación del ACNUR. La calidad del procedimiento debe ser competencia de las autoridades de asilo. Las autoridades de asilo desoyen, en su mayoría en la fase de elegibilidad, las recomendaciones del ACNUR así como las recomendaciones sobre el estándar de protección a otorgar o la recomendación de una segunda entrevista para determinar adecuadamente las necesidades de protección y en particular los criterios de credibilidad de las personas que han sufrido traumas o son supervivientes de tortura.

En relación con la fase de elegibilidad, la Ley 12/2009 y la existencia de dos procedimientos diferenciados sigue suscitando cuestiones urgencia /ordinario.

El **procedimiento de urgencia** (tres meses) dificulta en muchos casos la posibilidad de instruir adecuadamente el expediente administrativo y dificulta el acceso a la asistencia letrada de los solicitantes de protección internacional, especialmente cuando se trata de casos de personas con necesidades especiales. En ambos procedimientos siguen siendo muy escasas las entrevistas por un instructor especializado en esta fase del procedimiento. Se calcula que solamente entre un 15-20% de solicitantes realizan una entrevista con el instructor especializado responsable de proponer la decisión sobre la solicitud.

Los **criterios de elegibilidad** son sumamente restrictivos, e igualmente, éstos se interpretan de manera restrictiva. Determinadas nacionalidades sufren retrasos injustificados en la resolución de los expedientes, como es el caso de los solicitantes de Mali. Situación parecida ocurre con las solicitudes de apatridia, y en especial con el colectivo saharauí. Es importante destacar que las autoridades españolas, en relación con las solicitudes basadas en persecución por maras o bandas organizadas, no consideran que éstas cumplan los requisitos de la Convención de Ginebra.

En relación con el tratamiento a las **víctimas de trata** con fines de explotación y la protección internacional, en el mes de mayo de 2013, se reconoció por primera vez la condición de refugiada a una mujer víctima de trata con fines de explotación sexual. A pesar de ello, no se ha producido un cambio de criterio de la Oficina de Asilo y Refugio en relación con las mujeres de víctimas de trata que solicitan protección internacional. Las autoridades españolas continúan denegando la protección a las víctimas de trata que alegan temor de ser perseguidas, revictimizadas y /o estigmatizadas al regreso al país de origen, al considerar que no cumplen los requisitos de la Convención de Ginebra, y que la legislación de extranjería cubre su protección si colaboran con las autoridades.

En noviembre de 2011 se firmó un Protocolo Marco de Protección a las Víctimas de Trata de Seres Humanos que establece la obligación de la Oficina de Asilo y Refugio de comunicar a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras cuando se aprecien indicios de que una persona solicitante pudiera ser víctima de trata de seres humanos. La activación del protocolo en puestos fronterizos y centros de internamiento de extranjeros, aunque carece de rango legal, adolece de importantes lagunas.

Sin embargo, en el año 2013 se produjeron avances en este sentido en el Puesto Fronterizo de Madrid-Barajas, donde se permite el acceso a las organizaciones especializadas en trata durante la entrevista realizada por los grupos especializados de la Brigada Provincial de la de Extranjería y Documentación, tal y como venía siendo práctica habitual en Centros de Internamiento de Extranjeros

En relación al uso de **información sobre país de origen** en la toma de decisiones, las resoluciones carecen de referencia a la información utilizada y las fuentes consultadas, así como de motivación detallada e individualizada en relación con las causas y los criterios que determinan la resolución adoptada, lo cual dificulta la posibilidad de recurrir las decisiones ante los tribunales competentes, lo que resulta especialmente preocupante en las solicitudes planteadas en frontera y centros de internamiento dados los reducidos plazos de este procedimiento.

A lo largo del año 2013, se continuó restringiendo **la libertad de circulación** de los solicitantes de protección internacional de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y se les sigue impidiendo el acceso a la península, al contrario de lo que se hace con el resto de inmigrantes. Todo ello en contra de la jurisprudencia existente en relación a que estas actuaciones constituyen una violación del artículo 19 de la Constitución. Ello supone además en la práctica, un elemento disuasorio a solicitar protección internacional en ambas ciudades, especialmente en Melilla, y un número elevado de renunciaciones de solicitudes en trámite.

Este hecho representa un retroceso sin precedentes en el régimen de protección internacional en España que se viene aplicando con carácter general desde el año 2009 y está provocando que personas que solicitaron protección internacional renuncien a su solicitud y que algunas se jueguen la vida intentando cruzar el estrecho.

Es especialmente preocupante que numerosísimas personas de nacionalidad Siria y maliense que han llegado en el año 2013 a ambas ciudades autónomas, estando en necesidad de protección internacional, no hayan formalizado su solicitud de asilo ante la alternativa de permanecer atrapadas en estas ciudades.

A su vez, la Oficina del Defensor del Pueblo, en su Informe 2013, y en relación a los centros de estancia temporal de inmigrantes de Ceuta y Melilla, manifestó su preocupación y la de otros organismos internacionales, por las personas solicitantes de protección internacional residentes en Ceuta y Melilla.

*“ (...) A la vista de lo anterior resulta evidente que uno de los efectos que ha tenido la interpretación que se realizó en su día por la Secretaría de Estado de Seguridad, acerca de las consecuencias de la admisión a trámite de una solicitud de protección internacional, tras la entrada en vigor de la Ley 12/2009 de 30 de octubre (consistente en impedir a los solicitantes de asilo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla su libre circulación por el resto del territorio español) ha sido la práctica habitual desaparición de las solicitudes en las ciudades citadas.*

*Esta cuestión ya quedó reflejada en anteriores informes anuales y ha vuelto a ser reiterada mediante recomendación formulada en marzo de 2013, para que se impartieran instrucciones con el fin de permitir su entrada en la península.*

*Se consideró oportuno volver a dar traslado de los argumentos rechazados en su día a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a la vista de las resoluciones judiciales dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.*

*En síntesis, las citadas resoluciones diferencian los límites que la administración puede imponer al derecho a la libre circulación dentro de territorio nacional a los solicitantes de asilo. Así, el citado Tribunal señala que, cuando el derecho de asilo se ha concedido, el derecho a la libre circulación tiene carácter definitivo y sin condicionantes.*

*Sin embargo, en los casos en los que la solicitud de asilo ha sido admitida a trámite pero no ha sido aún concedido el derecho, esa libertad de circulación estará condicionada a que el solicitante comunique a la Administración su cambio de domicilio.*

*Además, en las citadas resoluciones judiciales se advierte de que una interpretación distinta sería contraria a los principios constitucionales y a la jurisprudencia constitucional relativa a las interpretaciones restrictivas de derechos fundamentales. En este sentido, viene estimando las demandas que los solicitantes de asilo con solicitud admitida a trámite, pueden acceder a la península.*

*A pesar de todo lo anterior la recomendación ha sido rechazada ya que, a juicio de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, la restricción de la libertad para viajar a la Península, tiene amparo legal en el punto III del Acta Final del Instrumento de Ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. Por lo anterior, la citada queja se cerró con diferencia de criterio.*

Durante el año 2013 el número de personas nacionales de países respecto de los que el ACNUR ha realizado llamamientos para la no devolución de sus nacionales tales como Mali y más recientemente Siria, no ha dejado de crecer en las dos ciudades autónomas. A modo de ejemplo, en una de las visitas (29 de agosto de 2013) giradas al CETI de Melilla, 2012 malienses se encontraban en el CETI y ninguno de ellos había formulado solicitud de protección internacional y tan solo lo habían hecho 2 de los 13 ciudadanos sirios (incluyendo una mujer y dos menores de edad).

Sin embargo, tras las entrevistas mantenidas tanto con el personal que realiza las entrevistas de acogida como con el servicio jurídico especializado en cuestiones de asilo de la ONG que presta sus servicios en el centro, se puede concluir que un número significativo de las personas residentes podrían formular solicitud de asilo, al tener necesidad de protección internacional.

El único motivo por el que se niegan a solicitarlo se refiere a la constatación del dilatado período de tiempo que han de permanecer allí antes de ver reconocida su condición de refugiado (o protección subsidiaria).

Las consecuencias de la situación anteriormente descritas son variadas y afectan de manera directa, de un lado a la credibilidad del sistema español de protección internacional en el exterior y, de otro, al agravamiento de las condiciones de especial vulnerabilidad en la que se encuentran estas personas.(...) Resulta difícilmente explicable, a la vista de la situación geográfica y de las nacionalidades mayoritarias de los residentes en el Centro de Melilla, el número prácticamente inexistente de solicitudes de protección internacional. Finalmente se ha de hacer referencia a la falta de adecuación de las instalaciones de los CETI para la acogida durante largos períodos de tiempo de personas en situación de protección internacional, especialmente para familias con menores de edad.(...).

El Informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea 2012 de la European Asylum Support Office, también se hizo eco de la situación, *“un asunto que suscita especial preocupación es la situación en los enclaves españoles de Ceuta y Melilla, donde los solicitantes de protección internacional, en particular, se enfrentan a largas demoras en la tramitación de sus solicitudes de asilo y donde se aplica, según el informe del Relator Especial de Naciones Unidas*

Para finalizar, el reto a medio plazo en el ámbito de la protección internacional en España debe conllevar la aplicación inmediata de una serie de medidas encaminadas a garantizar el derecho de asilo:

- La aprobación con carácter urgente del reglamento de la Ley de Asilo 12/2009 , previo traslado y consideración de las aportaciones realizadas por las entidades especializadas en materia de asilo y protección internacional.
- El mantenimiento del compromiso del Gobierno de España en relación al programa de reasentamiento.
- Garantizar de manera inmediata el acceso a la península de los solicitantes de protección internacional admitidos a trámite desde Ceuta y Melilla
- Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional en todas las dependencias y la adecuada formación continuada de todos los agentes que intervienen en el procedimiento en aras de garantizar la calidad del procedimiento y el asesoramiento legal en todos los casos.
- Garantizar la obligación legal de un trato diferenciado en los supuestos de solicitantes de asilo especialmente vulnerables en concordancia con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 12/2009.
- Garantizar y mejorar las condiciones de acceso al procedimiento de protección internacional a los menores no acompañados.
- Aplicar la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de solicitudes de protección internacional en puestos fronterizos y centros de internamiento.
- Garantizar el uso de test de nacionalidad acorde con las circunstancias personales del interesado.
- Aumentar el número de las entrevistas en la fase de elegibilidad.
- Impulsar la instrucción de los expedientes que sufren reiterados retrasos de manera injustificada, muchos de ellos anteriores a la entrada en vigor de la Ley 12/2009.
- Garantizar el tratamiento diferenciado de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual en el marco de su solicitud de protección internacional, y el reconocimiento de su condición de refugiadas.

#### **4. Las paradas por perfil racial de la población.**

---

Conforme se establece en la legislación española, la policía nacional tiene encomendada la competencia sobre el control migratorio en territorio español. Esta práctica ha producido y sigue produciendo que en demasiados casos, se recurra a la utilización de perfiles raciales para la realización de controles por parte de la policía.

Como tuvimos ocasión de manifestar durante el Informe Anual de 2013, el actual gobierno dictó la Circular 2/2012 momento a partir del cual las identificaciones tienen que estar fundamentadas y motivadas sin que se pueda realizar de forma indiscriminada, por lo tanto, dichas identificaciones no podrán realizarse amparándose en el perfil racial de las personas identificadas.

Igualmente el día 17 de octubre de 2013 se presentó en la sede del Defensor del Pueblo un estudio que revela que las personas pertenecientes a minorías étnicas en España tienen dos veces más probabilidades de ser paradas e identificadas por la policía que las personas de la población mayoritaria, lo que convierte dicha práctica en absolutamente discriminatoria para el colectivo afectado.

Ya durante el año 2013 la Defensora del Pueblo dictó una serie de recomendaciones donde pedía al gobierno, entre otras cosas, que se establecieran protocolos de actuación para los policías, que se estableciera el uso sistemático de formularios de identificación y registro en la vía pública, elaborar un sistema estadístico de recopilación y seguimiento de los datos desglosados por raza, etnia y/o nacionalidad, proporcionar a los funcionarios del Cuerpo de Policía formación específica en materia de diversidad cultural y capacitación sobre la forma de llevar a cabo controles de identidad con arreglo al principio de igualdad y la prohibición de discriminación y constituir un mecanismo de reclamaciones encargado de recibir quejas individuales de personas objeto de identificación sobre posibles discriminaciones por parte de funcionarios de policía.

Ninguna de estas medidas ha sido puesta en práctica por el Ministerio del Interior y tan sólo algunas policías locales (como la de Fuenlabrada) disponen en la actualidad de formularios de identificación.

Durante el año 2013 hemos visto actuaciones policiales tan cuestionadas como la sucedida el día 11 de diciembre en el municipio madrileño de Galapagar donde el alcalde calificó de "éxito" una identificación masiva de personas extranjeras donde se identificaron a 112 personas de las que tan sólo seis estaban en situación irregular en España.

Desde el FISI esperamos que la futura ley de protección de la seguridad ciudadana permita acabar con este tipo de prácticas discriminatorias y que el Ministerio del Interior comience a poner en práctica las recomendaciones de la Defensora del Pueblo.

### A. MARCO JURÍDICO NACIONAL.

La devolución de extranjeros interceptados mientras pretenden entrar irregularmente en nuestro país está regulada en la normativa de extranjería. Concretamente en el artículo 58 de la LO 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y en el artículo 23 del R.D. 557/2011 de 20 de abril por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LO/2000.

*Artículo 58 Efectos de la expulsión y devolución.*

**3.** No será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros en los siguientes supuestos:

**a)** Los que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España.

**b)** Los que pretendan entrar ilegalmente en el país.

**4.** En el supuesto de que se formalice una solicitud de protección internacional por personas que se encuentren en alguno de los supuestos mencionados en el apartado anterior, no podrá llevarse a cabo la devolución hasta que se haya decidido la inadmisión a trámite de la petición, de conformidad con la normativa de protección internacional.

*Tampoco podrán ser devueltas las mujeres embarazadas cuando la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o para la salud de la madre.*

**5.** La devolución será acordada por la autoridad gubernativa competente para la expulsión.

**6.** Cuando la devolución no se pudiera ejecutar en el plazo de 72 horas, se solicitará de la autoridad judicial la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión

La primera consideración que debemos hacer a la hora de abordar la figura de la devolución es que esta no constituye una sanción a pesar de regularse esta figura dentro del Título tercero dedicado a las infracciones y sanciones en materia de extranjería. Nos encontramos ante una medida que se impone sin necesidad de un procedimiento sancionador tal y como establece el punto tercero del artículo. La naturaleza de la devolución es la de un acuerdo que pretende una restauración inmediata de la legalidad que se ha infringido con la entrada irregular.

Ahora bien el carácter de inmediatez no quiere decir que la misma pueda producirse sin realizar procedimiento legal alguno. La norma establece que la devolución requiere un acto administrativo adoptado por la autoridad gubernativa competente para acordar la expulsión (Subdelegado del Gobierno, o del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales) y por tanto sujeto al derecho administrativo.

El artículo regula también los supuestos en los que no será posible aplicar el procedimiento de devolución: que se trate de mujeres embarazadas cuando la medida

pueda suponer un riesgo para la gestación o para la salud de la madre o cuando se formalice una solicitud de protección internacional hasta que esta haya sido resuelta.

El procedimiento de devolución de regula en el reglamento de extranjería aprobado por R.D. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril concretamente en el artículo 23.

**1.** De conformidad con lo establecido en el artículo 58.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, no será necesario un expediente de expulsión para la devolución, en virtud de resolución del Subdelegado del Gobierno, o del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, de los extranjeros que se hallaran en alguno de los siguientes supuestos:

**a)** Los extranjeros que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España.

A estos efectos, se considerará contravenida la prohibición de entrada en España cuando así conste, independientemente de si fue adoptada por las autoridades españolas o por las de alguno de los Estados con los que España tenga suscrito convenio en ese sentido.

**b)** Los extranjeros que pretendan entrar irregularmente en el país. Se considerarán incluidos, a estos efectos, a los extranjeros que sean interceptados en la frontera o en sus inmediaciones.

**2.** En el supuesto del párrafo b) del apartado anterior, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encargadas de la custodia de costas y fronteras que hayan interceptado a los extranjeros que pretenden entrar irregularmente en España los conducirán con la mayor brevedad posible a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, para que pueda procederse a su identificación y, en su caso, a su devolución.

**3.** En cualquiera de los supuestos del apartado 1, el extranjero respecto del cual se sigan trámites para adoptar una resolución de devolución tendrá derecho a la asistencia jurídica, así como a la asistencia de intérprete, si no comprende o habla las lenguas oficiales que se utilicen. Ambas asistencias serán gratuitas en el caso de que el interesado carezca de recursos económicos suficientes, de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del derecho de asistencia jurídica gratuita.

**4.** Cuando la devolución no se pudiera ejecutar en el plazo de 72 horas, se solicitará de la autoridad judicial la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión.

A los efectos previstos en el apartado 3 del artículo 22 de la Ley Orgánica 4/2000, si durante la situación de privación de libertad el extranjero manifestase su voluntad de interponer recurso contencioso-administrativo o ejercitar la acción correspondiente contra la resolución de devolución una vez agotada la vía administrativa ante el Delegado o Subdelegado del Gobierno o el Director del Centro de Internamiento de Extranjeros bajo cuyo control se encuentre, éste lo hará constar en acta que se incorporará al expediente.

**5.** La ejecución de la devolución conllevará el nuevo inicio del cómputo del plazo de prohibición de entrada contravenida, cuando se hubiese adoptado

*en virtud de una resolución de expulsión dictada por las autoridades españolas.*

*Asimismo, toda devolución acordada en aplicación del párrafo b) del artículo 58.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, llevará consigo la prohibición de entrada en territorio español por un plazo máximo de tres años.*

**6.** *Aun cuando se haya adoptado una resolución de devolución, ésta no podrá llevarse a cabo y quedará en suspenso su ejecución cuando:*

**a)** *Se trate de mujeres embarazadas y la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o para la salud de la madre; o se trate de personas enfermas y la medida pueda suponer un riesgo para su salud.*

**b)** *Se formalice una solicitud de protección internacional, hasta que se resuelva sobre la solicitud o ésta no sea admitida conforme con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.*

El procedimiento que establece la norma para poder aplicar la devolución establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que intercepten a un extranjero que pretenda entrar irregularmente en España, deberán conducirlo con la mayor brevedad posible a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, para que pueda procederse a su identificación.

En este supuesto el extranjero tendrá derecho a la asistencia jurídica, así como a la asistencia de intérprete, si no comprende o habla las lenguas oficiales que se utilicen. Ambas asistencias serán gratuitas si el interesado carece de recursos económicos.

Una vez conducido a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía e identificado el delegado del gobierno procederá a acordar la devolución. El procedimiento de adopción deberá respetar las garantías previstas para el procedimiento administrativo especialmente en lo relativo a publicidad de las normas, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones según establece el artículo 20 de la LO 4/2000 que regula el Derecho a la tutela judicial efectiva. Contra la resolución que acuerde la devolución podrá interponerse el recurso administrativo correspondiente en virtud del artículo 21 de la LO 4/2000.

Cuando la devolución no pueda ejecutarse en el plazo de 72 horas podrá solicitarse al Juez de Instrucción competente que disponga el ingreso del extranjero en un CIE en virtud del procedimiento establecido en el artículo 62 de la LO 4/2000.

Cuando se agote la vía administrativa el extranjero estará habilitado para interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución de devolución.

## **B. EL ACUERDO ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y EL REINO DE MARRUECOS RELATIVO A LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS, EL TRÁNSITO Y LA READMISIÓN DE EXTRANJEROS ENTRADOS ILEGALMENTE DE 13 DE FEBRERO DE 1992.**

El acuerdo de readmisión fue firmado entre España y Marruecos el 13 de febrero de 1992 sin embargo no ha entrado en vigor hasta el 21 de octubre de 2012 un mes después de que España y Marruecos se notificaran el cumplimiento de los requisitos constitucionales para su ratificación.

El acuerdo contiene 16 artículos distribuidos en tres Capítulos: el primero regula la readmisión de extranjeros, el segundo sobre tránsito para la expulsión de extranjeros y el tercero sobre otras disposiciones.

El artículo primero establece que Marruecos readmitirá en su territorio a los nacionales de terceros países que hubieran entrado ilegalmente en el territorio español siempre que la entrada ilegal se haya producido desde territorio marroquí y el estado español realice una petición formal de readmisión.

El artículo segundo regula el procedimiento de readmisión. El primero de los requisitos que establece es la obligación del estado español de probar que el extranjero proviene efectivamente del territorio marroquí. El segundo es que la obligación del estado español de realizar la solicitud en el plazo de 10 días desde que se produjo la entrada ilegal. El tercer requisito es que en la solicitud se harán contar todos los datos disponibles relativos a la identidad, a la documentación personal eventualmente poseída por el extranjero y a las condiciones de su entrada ilegal en el territorio español. El cuarto requisito es que la readmisión debe ser aceptada por el estado marroquí y documentada a través de un documento en el que se haga constar la identidad y, en su caso, la documentación poseída por extranjero.

El artículo quinto establece la obligación del estado marroquí de asegurarse que los extranjeros readmitidos son enviados lo antes posible a su Estado de origen o al Estado donde comenzaron su viaje.

El artículo sexto regula el tránsito para la expulsión de extranjeros que obliga a las partes a aceptar la entrada y el tránsito por su territorio para su expulsión de los nacionales de terceros países sólo "cuando la continuación del viaje y su admisión en el Estado de destino estén plenamente asegurados.

Como se puede apreciar del contenido del Convenio no puede producirse una devolución directa al estado marroquí sin cumplir los requisitos de identificación y solicitud formal establecidos en el mismo. En el caso del tránsito ambos estos deben garantizar que la admisión en el país de destino está garantizada.

No existe un derecho universal de entrada en el territorio de un estado. Los estados son competentes a través de su ordenamiento jurídico interno para regular la entrada y estancia de los extranjeros en su territorio y para lograr este fin podrán adoptar las medidas o procedimientos de control que estime necesarios. Sin embargo la soberanía nacional en esta materia tiene unos límites marcados por el Derecho Internacional general y convencional, vinculados al respeto de la dignidad de los seres humanos.

Si bien los estados tienen derecho a establecer procedimientos de devolución para aquellas personas que pretenden entrar irregularmente en su territorio, estos procedimientos tienen que garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física o moral. El convenio Europeo de Derechos Humanos en su protocolo adicional nº 4 prohíbe expresamente la expulsión colectiva de extranjeros y establece la obligación de realizar un examen individualizado de caso y a la adopción de decisiones de devolución también individuales.

Asimismo los estados tienen que garantizar el derecho de una persona a solicitar protección internacional en virtud de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado, su Protocolo de 31 de enero de 1967 y toda la normativa comunitaria y nacional reguladora de esta materia.

Este derecho no queda garantizado si una devolución se realiza sin atención individualizada y sin las debidas garantías legales ya que se impediría a aquellas personas que pretendan presentar una solicitud de protección internacional, puedan formalizar la misma. La falta de atención individualizada supondría asimismo un incumplimiento del principio de "non refoulement", en virtud del cual ninguna persona puede ser devuelta al país en el que puedan correr peligro su vida e integridad física.

Los estados tienen la potestad de determinar las condiciones en las que una persona puede ser admitida o expulsada de su territorio pero el ejercicio de este derecho tiene como límite la garantía de la protección de los derechos humanos incluido el derecho de a solicitar protección internacional. El control de fronteras y el retorno de los inmigrantes a sus países de origen son elementos de la política migratoria que deben conjugarse con la obligación universal de respeto de los derechos humanos.

Tanto la normativa española como el acuerdo de readmisión hispano marroquí exigen que para que una devolución pueda llevarse a cabo se realice a través de procedimientos legales que exigen la identificación de la persona que se pretende devolver. En este procedimiento la persona extranjera tendrá derecho a ser asistido por un abogado que será gratuito en caso de que no tenga medios económicos y por un intérprete en caso de que no comprenda la lengua española.

Asimismo se deberá permitir que todo extranjero tenga la posibilidad de solicitar protección internacional no pudiendo continuar el procedimiento de devolución hasta que su solicitud sea inadmitida o denegada.



***Informe sobre la situación del alumnado de origen extranjero en la  
enseñanza obligatoria***

---

***Comisión de Educación y Sensibilización.***



Existe consenso social sobre la relación existente entre la educación que reciben nuestros menores y jóvenes y su comportamiento futuro como ciudadanos, constituyendo la escuela, junto con la familia, una institución básica para la integración social, la adquisición de valores y habilidades sociales, así como para la prevención de conductas contrarias a la convivencia.

El alumnado de origen extranjero en la escuela en España es un fenómeno poliédrico y que presenta una fuerte heterogeneidad. España está entre los países de la Unión Europea con mayores índices de estudiantes de origen extranjero. La cifra global de alumnado que no posee nacionalidad española en enseñanzas no universitarias en el curso 2012-2013 asciende a 755.156, con una diferencia de -26.080 alumnos (-3,3%) respecto al curso anterior, comenzando un descenso de la cifra de alumnado extranjero<sup>8</sup> que rompe la estabilización de los últimos cursos, tras muchos cursos de la década anterior en la que se producían incrementos muy significativos.

Sin embargo la evolución en las distintas enseñanzas del sistema educativo no es homogénea. De una parte, se ha de destacar el decrecimiento del alumnado extranjero en las etapas de la educación básica, siendo en Educación Primaria de 17.282 alumnos (-6,3%) y en ESO de 11.431 (-5,3%). En estas cifras pueden estar influyendo, además de la evolución de los flujos de entrada-salida, los procesos de nacionalización y la propia transición de este alumnado entre los diferentes niveles educativos. En contraste, el alumnado extranjero en Educación Infantil crece en 4.945 (+3,4%), lo cual se podría estar viendo influido por el aumento en estas edades de los niños y niñas extranjeros nacidos en España.

También siguen creciendo de forma significativa las cifras de alumnado extranjero en las enseñanzas post-obligatorias, un 1,7% en el Bachillerato y un 4,9% en los Ciclos Formativos de Grado Medio, lo que puede estar afectado por el incremento del acceso desde la enseñanza obligatoria, además del posible retorno al sistema educativo de personas que lo habían abandonado al superar la edad de escolarización obligatoria<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Se considera en las estadísticas que se manejan del MECD *alumnado extranjero* el que no posee la nacionalidad española. El alumnado con doble nacionalidad se ha considerado español.

<sup>9</sup> *Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Datos avance 2012-2013*. Disponible en [http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado/2012-2013--Datos-Avances/Nota\\_avance\\_12\\_13.pdf](http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado/2012-2013--Datos-Avances/Nota_avance_12_13.pdf).

La educación en España encuentra su primordial referencia legislativa en el artículo 27 de la Constitución Española. Los principios recogidos en este artículo son desarrollados en las diferentes leyes educativas. El pasado 10 de diciembre de 2013, se publicaba en el BOE la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre para la mejora de la calidad educativa. La fórmula legislativa elegida optó, no por una nueva regulación que derogara y sustituyera a la anterior, sino por una modificación de algunos aspectos de la norma anterior (LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

La LOMCE, Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa<sup>10</sup>, en el ámbito concreto de la inclusión y la no discriminación refuerza las disposiciones de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, que establece, como principios del sistema educativo, entre otros, la calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias y la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales.

Así, en el apartado I del Preámbulo de la LOMCE se indica que solo un sistema educativo de calidad, inclusivo, integrador y exigente, garantiza la igualdad de oportunidades y hace efectiva la posibilidad de que cada alumno o alumna desarrolle el máximo de sus potencialidades. Solo desde la calidad se podrá hacer efectivo el mandato del artículo 27.2 de la Constitución española: «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Además, en el apartado XIV de este preámbulo se dice que la Recomendación (2002)<sup>12</sup> del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Educación para la Ciudadanía Democrática, de fecha 16 de octubre de 2002, señala que la educación para la ciudadanía democrática es esencial para promover una sociedad libre, tolerante y justa y que contribuye a defender los valores y principios de la libertad, el pluralismo, los derechos humanos y el imperio de la ley, que son los fundamentos de la democracia. Uno de los principios en los que se inspira el Sistema Educativo Español es la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación. Se contempla también como fin a cuya consecución se orienta el Sistema Educativo Español la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento.

Esta Ley Orgánica considera esencial la preparación para la ciudadanía activa y la adquisición de las competencias sociales y cívicas, recogidas en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente. En el contexto del cambio metodológico que esta Ley Orgánica propugna se aborda esta necesidad de forma transversal al incorporar la educación cívica y constitucional a todas las asignaturas durante la educación básica, de forma que la adquisición de competencias sociales y cívicas se incluya en la dinámica cotidiana de los procesos de enseñanza y aprendizaje y se potencie de esa forma, a través de un planteamiento conjunto, su posibilidad de transferencia y su carácter orientador.

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se modifica en varios aspectos relativos a la inclusión y la no discriminación en los siguientes términos en la redacción. En el apartado B) quedando ahora de la siguiente manera “La equidad, que garantice 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”.

Se añade un nuevo artículo 2 bis, en el que en su punto 4 se indica que el funcionamiento del Sistema Educativo Español se rige por los principios de calidad, cooperación, equidad, libertad de enseñanza, mérito, igualdad de oportunidades, no discriminación, eficiencia en la asignación de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas. Artículo 79 bis. *Medidas de escolarización y atención*. El apartado 2 dice que la escolarización del alumnado que presenta dificultades de aprendizaje se regirá por los principios de normalización e inclusión y asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y permanencia en el sistema educativo. Por su parte, en el artículo 124. *Normas de organización, funcionamiento y convivencia*, se señala 1. Los centros elaborarán un plan de convivencia que incorporarán a la programación general anual y que recogerá todas las actividades que se programen con el fin de fomentar un buen clima de convivencia dentro del centro escolar y 2. Las normas de convivencia y conducta de los centros serán de obligado cumplimiento, y deberán concretar los deberes de los alumnos y las medidas correctoras aplicables en caso de incumplimiento, tomando en consideración su situación y condiciones personales. Artículo 127. *Competencias del Consejo Escolar*. El apartado g) señala como una de las competencias del Consejo Escolar proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro, la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad de trato y la no discriminación por las causas a que se refiere el artículo 84.3 de la presente Ley Orgánica, la resolución pacífica de conflictos, y la prevención de la violencia de género.

Asimismo, en la LOMCE se ha añadido una nueva disposición adicional cuadragésima primera con la siguiente redacción: “*Prevención y resolución pacífica de conflictos y valores que sustentan la democracia y los derechos humanos*. En el currículo de las diferentes etapas de la Educación Básica se tendrá en consideración el aprendizaje de la prevención y resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, y de los valores que sustentan la democracia y los derechos humanos, que debe incluir en todo caso la prevención de la violencia de género y el estudio del Holocausto judío como hecho histórico”.

En la nueva Ley se manifiesta el aumento de la autonomía de centros – que es una recomendación reiterada de la OCDE para mejorar los resultados de los mismos. Es necesario que cada centro tenga la capacidad de identificar cuáles son sus fortalezas y las necesidades de su entorno, para así poder tomar decisiones sobre cómo mejorar su oferta educativa-, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, las evaluaciones externas de fin de etapa –que constituye una de las principales novedades de la LOMCE-, y la racionalización de la oferta educativa – reforzando en todas las etapas el aprendizaje de materias troncales que contribuyan a la adquisición de las competencias fundamentales para el desarrollo académico de los alumnos y alumnas-.

Tanto en la LOE, Ley Orgánica 2/2006, de Educación, como en la LOMCE se contempla la adecuación de los procesos de admisión de los alumnos en los centros escolares sostenidos con fondos públicos para evitar la segregación escolar (capítulo III, artículos del 84 al 88). Esta cuestión, además, se ve reforzada en la recientemente aprobada

LOMCE, pues modifica el apartado 3 del artículo 84 quedando redactado de la siguiente forma: "En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

Señalar, por tanto, que en lo referente a la escolarización, la gratuidad de la Enseñanza Obligatoria (Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria) y el acceso a las becas y ayudas al estudio, se realiza en igualdad de condiciones para todo el alumnado, cualquiera que sea su procedencia, por lo que se cumple la Directiva 77/486/CEE relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes, será de aplicación a los hijos sujetos a la escolaridad obligatoria. Los estados miembros ofrecerán esta enseñanza obligatoria de forma gratuita incluyendo la lengua oficial o una de las lenguas oficiales del Estado de acogida. Así como, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en el artículo 9 sobre el derecho a la educación establece:

#### "Artículo 9. Derecho a la educación

1. Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza postobligatoria.  
Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles.  
En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización.
2. Los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa. En todo caso, los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas postobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles.
3. Los poderes públicos promoverán que los extranjeros puedan recibir enseñanzas para su mejor integración social.
4. Los extranjeros residentes que tengan en España menores a su cargo en edad de escolarización obligatoria, deberán acreditar dicha escolarización, mediante informe emitido por las autoridades autonómicas competentes, en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de residencia de larga duración."

Y, por último, el Real Decreto 1721/2007 de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, en el artículo 4 apartado d. referente a las condiciones de los beneficiarios se indica:

#### "Artículo 4. Condiciones de los beneficiarios

1. Para ser beneficiario de las becas y ayudas al estudio reguladas en este Real Decreto será preciso:
  - d) Ser español, o poseer la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea. En este último caso se requerirá que el propio estudiante o sus sustentadores se encuentren trabajando en España. En el supuesto de estudiantes no comunitarios, se aplicará lo dispuesto en la normativa sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social."

Esta labor educativa para la ciudadanía, que se concreta a través de los currículos escolares correspondientes, puede y debe complementarse también mediante la puesta en práctica de la función tutorial y orientadora del alumnado, que se desarrolla a lo largo de todas las etapas y de todas las enseñanzas. Abarca un conjunto de actuaciones que están plenamente integradas en la labor docente (LOE, art. 91 y LOMCE) y que están encaminadas a mejorar el conocimiento por parte de las familias y de los tutores del progreso personal y académico del alumnado con el objeto de facilitar una adecuada atención a la diversidad a lo largo de toda la escolaridad, con la debida coordinación y atendiendo al desarrollo personal, a las peculiaridades del alumnado y del entorno. La orientación educativa se apoya en los servicios de orientación educativa y la orientación profesional en las actuaciones que se emprenden desde los departamentos de orientación de los centros de Enseñanza Secundaria, a través de la formación en centros de trabajo y a partir del desarrollo de estrategias y recursos que ponen en marcha las administraciones.

La propia escuela, lugar de aprendizaje de la convivencia, debe ser ejemplo de los valores ciudadanos y de seguridad que pretende impulsar, lo que exige un firme compromiso de los poderes públicos y del resto de agentes sociales para la erradicación, del entorno escolar, de cualquier conducta violenta, muy especialmente de las derivadas de la violencia entre iguales, el acoso escolar o el *bullying*, pues si importante es que los estudiantes desarrollen el nivel de conocimientos adecuado que les permita alcanzar en su mayoría de edad las metas profesionales personal y socialmente deseadas, no lo es menos que los centros educativos proporcionen el ambiente de paz y seguridad en el que los menores puedan formarse y socializarse adecuadamente.

Estudios de ámbito nacional e internacional confirman que los resultados educativos mejoran notablemente si en los centros existe un buen clima escolar propiciado, entre otros aspectos, por las normas de conducta establecidas dentro de la comunidad educativa y que son de obligado cumplimiento. En España, si bien es cierto que en los últimos años ha disminuido la conflictividad escolar y su repercusión mediática, como apuntaba el Informe TALIS de la OCDE la situación de los centros es mejorable. En este sentido, es necesario dotar de plena autonomía a los centros para resolver los problemas de convivencia dentro de la normativa legal y reforzar la acción tutorial y la autoridad del profesorado con el respaldo institucional de las administraciones.

Con todo, existe un Observatorio de la Convivencia Escolar. Además, se ha desarrollado una Herramienta de Autoevaluación de la Convivencia para los Centros de Secundaria: instrumento de autodiagnóstico de la convivencia escolar elaborado por el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar, del Ministerio de Educación, en colaboración con las Comunidades Autónomas y coordinado técnicamente a través de la Unidad de Psicología Preventiva de la Universidad Complutense de Madrid y se ha llevado a cabo un "Estudio Estatal de la Convivencia" (Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación. 2010), publicación del Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar, que describe comparativamente los resultados obtenidos de la aplicación de la anteriormente citada Herramienta de Autoevaluación de la Convivencia. En el caso de los planes nacionales destacamos el Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros Educativos y sus Entornos, en colaboración con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Este nuevo Plan, además de mantener los objetivos de los anteriores, pretende potenciar las actuaciones preventivas en relación con los riesgos a los que se ven sometidos los menores y los jóvenes con respecto al uso de Internet y las nuevas tecnologías. Riesgos que están en constante evolución, representando, en algunos casos, tipologías delictivas que no existían anteriormente, y originando que las amenazas a las que se ven expuestos los jóvenes y menores en el mundo físico tengan su reflejo en el mundo virtual. Por otro lado, las nuevas tecnologías influyen de manera transversal en otras situaciones de riesgo e

incluso en infracciones penales que ya eran habituales en los centros educativos y su entornos, viéndose acrecentado el problema por el alcance y repercusión que las mismas pueden llegar a adquirir, al diluirse las fronteras y aumentar el anonimato de sus autores.

El presente Plan también incorpora expresamente a sus actuaciones la difusión del contenido del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, hecho en Nueva York, el 25 de mayo de 2.000, en virtud de la obligación que a este respecto se impone a los Estados signatarios en su artículo 9.

Asimismo, el MECD colabora activamente en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI II), aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de septiembre de 2011. Este segundo Plan da continuidad al primero y responde al nuevo ciclo migratorio; contribuye al desarrollo económico, social, cultural e institucional del conjunto de los ciudadanos y ciudadanas que residen en España. Un elemento fundamental de este Plan es la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, aprobada por Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2011 como respuesta a un llamamiento de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Discriminación Racial así como a las recomendaciones de otros organismos internacionales. Asimismo, se pretende fortalecer tanto los instrumentos y políticas de integración como los servicios públicos y de participación, de manera que se permita el acceso a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad y sin merma en la calidad.

Finalmente, en virtud de la transferencia de competencias en materia educativa las Comunidades Autónomas han realizado diferentes planes de convivencia con actuaciones concretas y materiales propios que se desarrollan en sus centros educativos (ver tabla adjunta).

### 3. Situación actual del alumnado de origen extranjero: análisis cualitativo y cuantitativo

---

En las próximas páginas se presenta, en primer lugar, una visión panorámica, desde 2001 hasta 2012, del proceso de incorporación de alumnado extranjero al sistema educativo español. A partir de las series estadísticas resultantes del MECED puede extraerse un mapa diagnóstico, de carácter meramente cuantitativo, de cómo se ha ido materializando la diversidad cultural en las aulas. En segundo lugar se ofrece un panorama más preciso y detallado del último curso escolar del que se tienen datos avance, esto es, el curso 2011/12<sup>11</sup>, acotándose la información al cruce de las siguientes variables: región geográfica de procedencia del alumnado, Administración Educativa, nivel educativo y titularidad de centro. Salvo que se especifique lo contrario, los datos se refieren a las enseñanzas de Régimen General no universitarias, es decir, Educación Infantil, Educación Primaria, ESO, Bachillerato, Ciclos Formativos de Formación Profesional y Educación Especial.

En cuanto al volumen total de alumnado extranjero en las diferentes etapas educativas, ha aumentado considerablemente en la etapa de Educación Infantil (10%), mientras que en Educación Primaria continúa la tendencia a la baja iniciada en el curso 2008/09, con un 4,7% menos de población extranjera en esta etapa educativa.

Como consecuencia de la reducción de alumnado extranjero en Educación Primaria, se observa la consiguiente disminución respecto al curso pasado de la presencia de este alumnado en Educación Secundaria Obligatoria (-2,1%).

A pesar de que el número de alumnado extranjero en Educación Primaria se ha visto reducido con respecto a años anteriores, la distribución porcentual de este alumnado es del 36,28%. Además este alumnado supone el 9,74% del total del alumnado matriculado en esta etapa. En la educación secundaria postobligatoria continúa el aumento de alumnado extranjero, ya que Bachillerato aumenta un 5,8% y en los ciclos de Formación Profesional de Grado Medio un 9,8%, respecto el curso anterior. Respecto a la distribución del alumnado extranjero según la titularidad de los centros, el 81,46% se escolariza en los centros públicos. Por otro lado, de la población total escolarizada en centros públicos, el 11,33% son estudiantes extranjeros. En los centros privados este porcentaje es del 5,52%.

El alumnado extranjero procede mayoritariamente de América (37,83%), con un ligero descenso en relación al curso 2010/11 (41,21%) La presencia de alumnado africano es la que más ha aumentado, representando el 24,98%. El total de alumnado extranjero que cursa enseñanzas no universitarias se mantiene prácticamente estable respecto al curso anterior, y pasa de 781.141 alumnos en el curso 2010/11, a 781.446 en el curso 2011/12. Estos datos tienen en cuenta tanto las Enseñanzas de Régimen General como las Enseñanzas de Régimen Especial<sup>12</sup>.

Si se toman únicamente las Enseñanzas de Régimen General, se observa un aumento de 0,2 puntos porcentuales con respecto al curso 2010/11; así, en el curso 2011/12 han sido 750.570 los alumnos extranjeros los que han cursado estas enseñanzas en nuestro país, lo que supone 1.282 alumnos más que el curso anterior. Continúa así la tendencia,

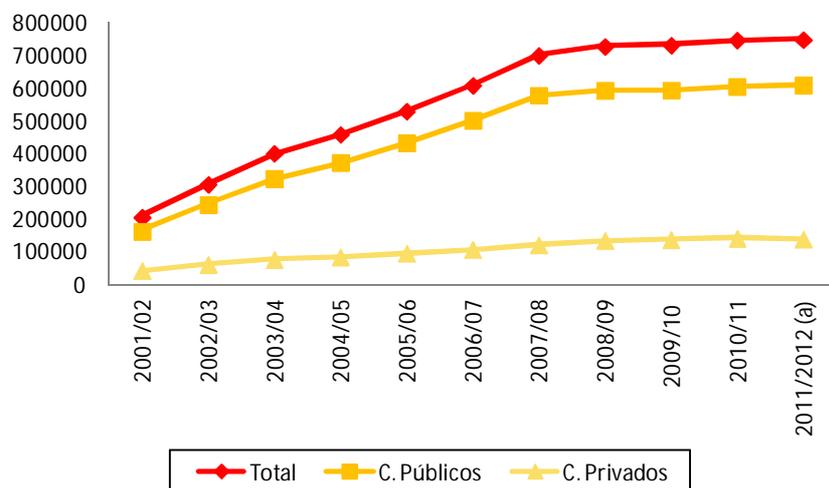
---

<sup>11</sup> Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Curso 2011-2012. Resultados detallados. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado/2011-2012.html>.

<sup>12</sup> Las Enseñanzas de Régimen Especial son las enseñanzas de idiomas, las enseñanzas artísticas y las deportivas.

iniciada hace dos cursos, de estabilización en el número de alumnos extranjeros que cursan las Enseñanzas de Régimen General no universitarias (gráfico 1). En cuanto a las Enseñanzas de Régimen Especial, han disminuido en 977 alumnos (-3,1%). Si se tiene en cuenta que el total del alumnado ha crecido un 1,7%, se entiende que el peso del alumnado extranjero en las aulas continúa disminuyendo.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA DEL ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN LAS ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL NO UNIVERSITARIAS SEGÚN TITULARIDAD DEL CENTRO. AÑOS 2001-2012

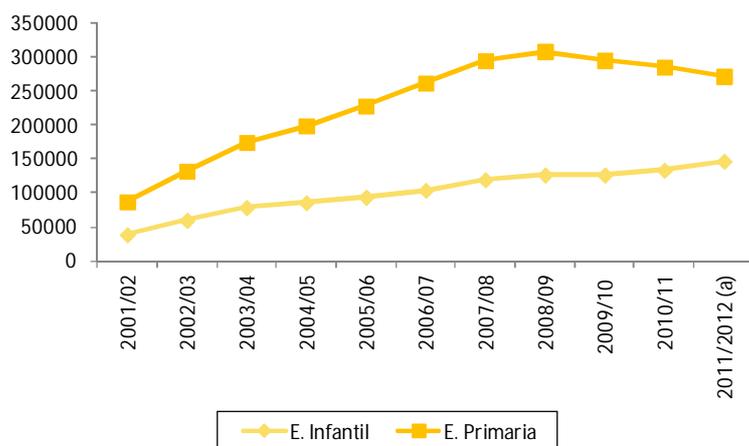


(a) Datos avance

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

La representación del alumnado extranjero en las diferentes etapas educativas no es homogénea. Así, la Educación Infantil continúa la tendencia al alza de los últimos años, pero este curso el aumento es significativamente superior al de años anteriores (10%). Por su parte, la etapa de Educación Primaria continúa el descenso iniciado en el curso 2008/09, con una reducción de 4,7% puntos respecto al curso pasado (gráfico 2).

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA DEL ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA. AÑOS 2001-2012



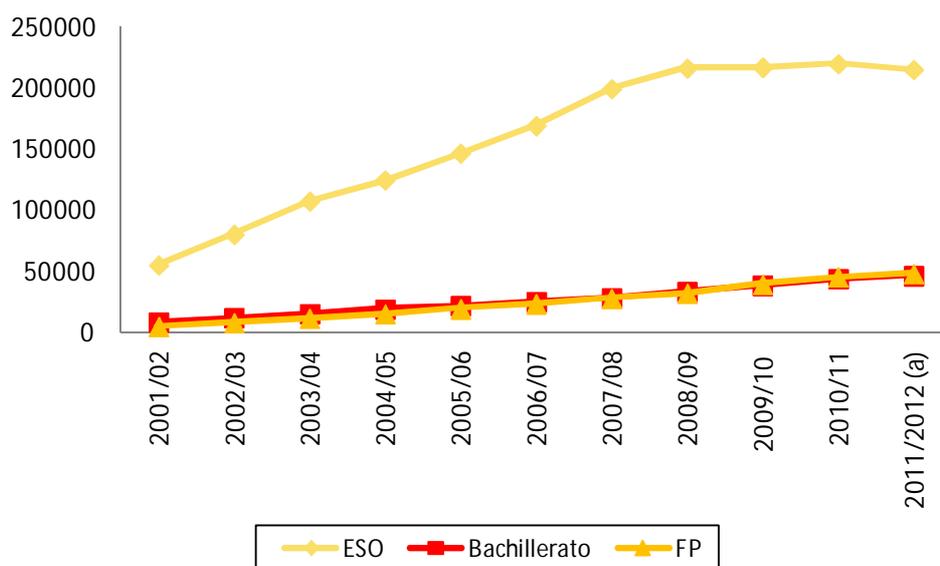
(a) Datos avance

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

Respecto a la ESO, el alumnado extranjero desciende por primera vez en esta década, con 4.658 alumnos menos que el curso pasado (-2,1%), lo cual es lógico dada la mencionada disminución de alumnado en Educación Primaria.

En la educación secundaria postobligatoria, por el contrario, el alumnado extranjero continúa aumentando, si bien algo menos que el curso 2010/11 (gráfico 3). Así, 46.478 alumnos cursaron Bachillerato, lo que implica un aumento del 5,8 % respecto al curso anterior; y 48.082 el alumnado extranjero matriculado en los ciclos formativos de Formación Profesional (en este sentido cabe destacar el aumento del 9,8% de alumnado extranjero en los ciclos formativos de grado medio, respecto al curso 2009/10, gráfico 3).

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA DEL ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN ESO, BACHILLERATO Y FP. AÑOS 2001-2012



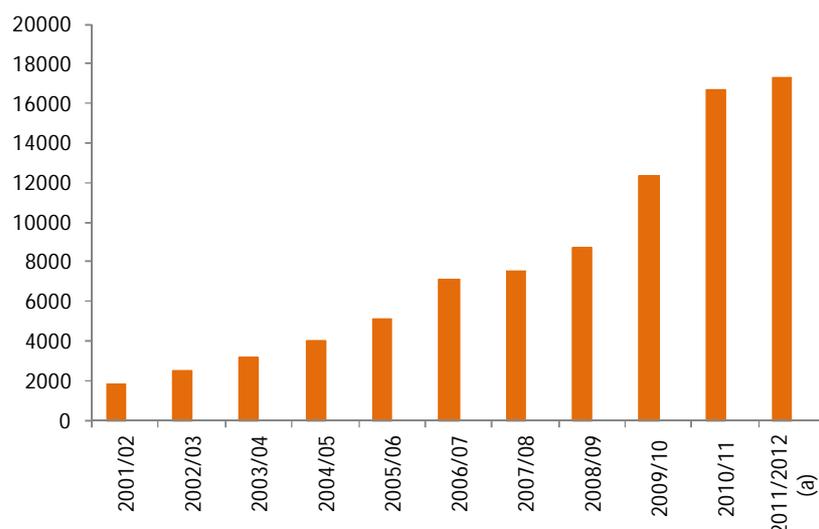
(a) Datos avance

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

Según los datos avance de las Estadísticas de la Educación, de los 82.939 alumnos que cursan los Programas de Cualificación Profesional, 17.284 son extranjeros; es decir, un 20,84%. Como se observa en el gráfico 4, el número de alumnos extranjeros es parecido al del curso anterior<sup>13</sup>, si bien experimenta un aumento del 3,3%. Cabe destacar que en la población total este aumento ha sido de un 1,4%, lo que da idea del peso que el alumnado extranjero tiene en estos programas.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA DEL ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN LOS PROGRAMAS DE DE CUALIFICACIÓN PROFESIONAL INICIAL. AÑOS 2001-2012

<sup>13</sup> Estos datos no coinciden con los del Informe del curso pasado, por la diferencia que se da entre los datos avance (14.394) y los datos definitivos (16.727).



(a) Datos avance

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

En la tabla 1 se ofrece, por cursos alternos, la distribución porcentual del alumnado extranjero escolarizado en el sistema educativo español desagregada por área geográfica de procedencia. Como se puede apreciar, la población de origen americano continúa siendo la que tiene mayor presencia, si bien muestra un considerable descenso (5,68 puntos porcentuales en dos cursos). Le sigue la procedente de la Unión Europea, que en los dos últimos años ha aumentado ligeramente. El alumnado procedente de África continúa la tendencia de los últimos cursos, lo que le sitúa cada vez más cerca de la población procedente de Europa. En el gráfico 5, realizado a partir de la misma información, se puede observar más claramente la evolución de las distintas procedencias geográficas en las aulas.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN LAS ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS POR ÁREA GEOGRÁFICA DE PROCEDENCIA <sup>(1)</sup>. AÑOS 2001-2012

	2001/02	2003/04	2005/06	2007/08	2009/10	2011/2012 (a)
<b>U. Europea</b>	18,41%	13,98%	13,32%	25,50%	25,11%	26,31%
<b>Resto de Europa</b>	7,85%	10,96%	13,69%	3,66%	3,66%	3,94%
<b>África</b>	23,60%	18,88%	19,58%	19,38%	21,84%	24,98%
<b>América <sup>(2)</sup></b>	43,86%	51,47%	48,20%	46,27%	43,51%	37,83%
<b>Asia</b>	5,89%	4,54%	4,93%	4,87%	5,68%	6,81%
<b>Oceanía</b>	0,08%	0,06%	0,05%	0,05%	0,04%	0,05%
<b>No consta</b>	0,31%	0,16%	0,23%	0,28%	0,13%	0,05%
<b>TOTAL</b>	<b>207.112</b>	<b>402.117</b>	<b>530.954</b>	<b>703.497</b>	<b>762.420</b>	<b>781.446</b>

(a) Datos avance

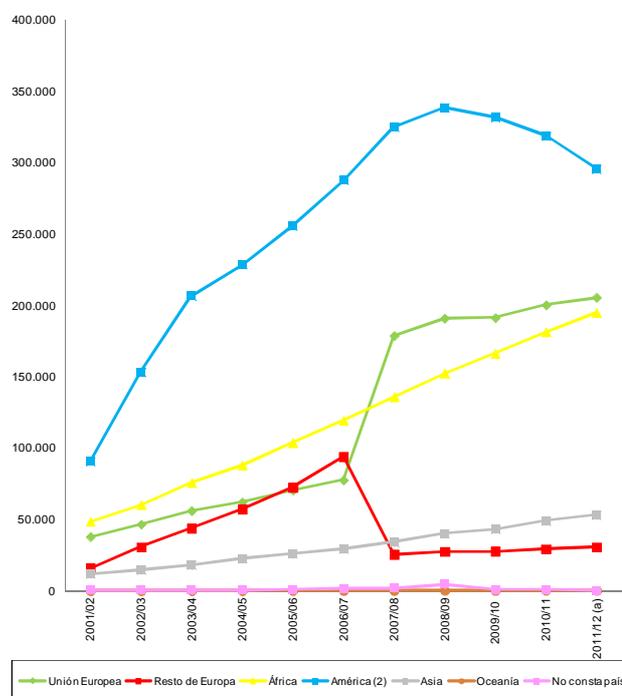
(1) Estos datos incluyen las enseñanzas de régimen general y las de régimen especial.

(2) El área de procedencia aquí denominada "América" engloba América del Sur, con 256.079 alumnos/as en el sistema educativo español durante el curso 2011/12, América Central (32.037) y América del Norte (7.521).

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

El alumnado procedente de América conforma el grupo más numeroso desde hace más de una década, siendo Ecuador (80.306 estudiantes) y Colombia (49.215 estudiantes) los países sudamericanos con mayor representación en el sistema educativo español. La Unión Europea continúa siendo la segunda área de procedencia más numerosa, destacando Rumania con 96.914 alumnos, seguida a gran distancia por Reino Unido, con 19.974, y Bulgaria, con 18.222. El alumnado procedente de África cada vez se acerca más a Europa en número de alumnos, con alumnado procedente fundamentalmente de Marruecos (154.529 estudiantes). En conjunto, estas tres zonas (América, Unión Europea y África) aportan el 89,13% del total de alumnado extranjero. Entre el alumnado de procedencia asiática, que supone el 6,81%, la nacionalidad china es la más frecuente (27.518 estudiantes). En relación a los países europeos no comunitarios, Ucrania es el país de procedencia más habitual (12.177 alumnos).

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA DEL ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN LAS ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS POR ÁREA GEOGRÁFICA DE PROCEDENCIA <sup>(1)</sup>. AÑOS 2001-2012



(a) Datos avance

(1) Estos datos incluyen las enseñanzas de régimen general y las de régimen especial.

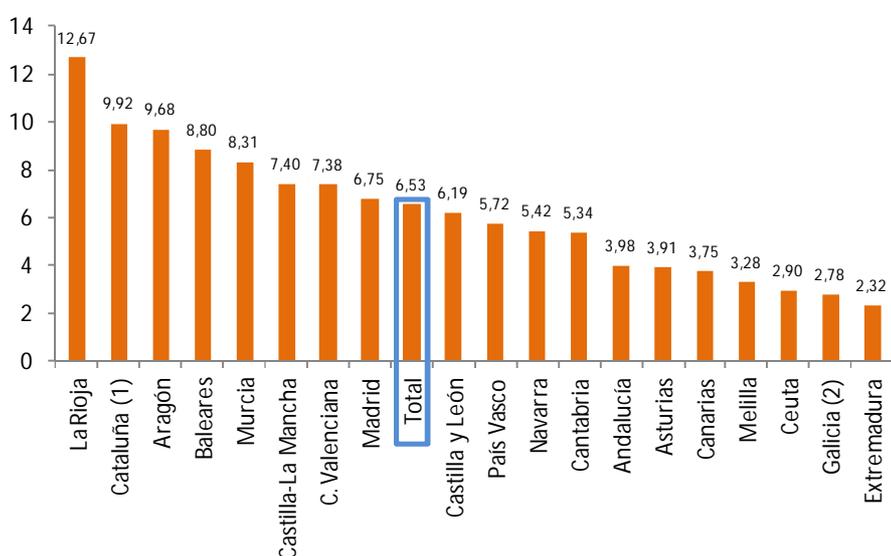
(2) El área de procedencia aquí denominada "América" engloba América del Sur, América Central y América del Norte

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

Por último, en la tabla 2 y en el gráfico 6 se ofrece la evolución del porcentaje de alumnado extranjero por Comunidades Autónomas desde el curso 2001/02 hasta la actualidad. En el curso 2011/12 las Internet-administraciones educativas que mayores porcentajes de alumnado extranjero han tenido han sido La Rioja (16,30%), Baleares (14,61%) y Cataluña (13,55%), con ligeros descensos respecto el curso pasado en las

dos primeras, y un ligero ascenso en la tercera. En el extremo contrario se sitúan Extremadura (3,28%), Galicia (3,65%) y Ceuta (3,76%). Respecto al curso 2010/11, siete Administraciones han incrementado sus porcentajes de alumnado extranjero (Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, País Vasco, Ceuta y Melilla), mientras que en el resto se han reducido, siendo más destacado el descenso en Baleares y Navarra (tabla 2). A lo largo de estos 11 cursos, La Rioja es la Comunidad Autónoma que ha experimentado el mayor aumento en el porcentaje de su alumnado extranjero (12,67 puntos) seguida de Cataluña (9,92) y de Aragón (9,68). Ceuta, Galicia y Extremadura se han mantenido en el extremo opuesto durante este periodo, con crecimientos menores a los 3 puntos en todos los casos (gráfico 6).

GRÁFICO 6. INCREMENTO DEL PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN LAS ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, DIFERENCIAS ENTRE 2001 Y 2012



(1) Para esta comunidad, se ha incluido el alumnado de centros extranjeros del curso 2010-2011 al no disponerse de dicha información para este curso.

(2) Los datos del primer ciclo de Educación Infantil corresponden al curso 2009/10.

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

TABLA 2. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN LAS ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL POR COMUNIDAD AUTÓNOMA.  
AÑOS 2001-2012

	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12 (a)
Andalucía	1,56	2,21	3,06	3,58	4,23	4,92	5,55	5,75	5,64	5,58	5,54
Aragón	2,87	4,84	6,27	7,32	8,68	10,18	11,92	12,97	12,73	12,43	12,55
Asturias	1,16	1,86	2,36	2,82	3,24	3,7	4,52	4,99	5,08	5,15	5,07
Baleares	5,81	8,24	10,08	11,07	12,31	13,48	14,42	15,46	15,77	15,60	14,61
Canarias	3,99	5,19	6,19	7,09	7,58	8,22	8,8	8,94	8,56	8,16	7,74
Cantabria	1,29	2,32	3,21	3,88	4,57	5,61	6,89	7,68	7,27	7,11	6,63
Castilla y León	1,57	2,54	3,24	4,12	4,76	5,96	7,05	7,62	7,78	7,78	7,76
Castilla-La Mancha	1,83	3,13	4,19	5,26	5,99	7,34	8,83	9,45	9,1	9,17	9,23
Cataluña	3,63	5,3	7,4	8,67	10,19	11,41	12,3	13,26	12,99	13,47	13,55 <sup>(1)</sup>
C. Valenciana	3,39	5,53	7,57	8,77	9,9	11,1	12,1	12,54	11	11,23	10,77
Extremadura	0,96	1,35	1,62	1,81	2,14	2,54	2,92	3,28	3,32	3,39	3,28
Galicia	0,87	1,35	1,68	1,87	2,35	2,76	3,08	3,51	3,6	3,62	3,65 <sup>(2)</sup>
Madrid	6,19	8,81	10,28	10,65	11,47	12,37	13,99	13,78	13,57	13,41	12,94
Murcia	3,51	5,84	7,66	8,88	10,4	11,16	12,62	12,16	12,62	11,96	11,82
Navarra	4,16	6,31	7,66	8,28	8,82	9,62	10,45	10,69	10,97	10,34	9,58
País Vasco	1,39	1,98	2,58	3,28	4,07	4,83	5,6	6,18	6,54	6,87	7,11
La Rioja	3,63	6,24	8,16	9,61	11,19	12,94	15,15	15,78	15,93	16,53	16,30
Ceuta	0,86	0,89	1,19	1,48	1,61	1,61	2,1	2,31	2,47	3,33	3,76
Melilla	4,75	3,76	6,49	4,82	5,2	5,23	6,19	6,02	8,28	7,71	8,03
Total	2,95	4,39	5,69	6,49	7,42	8,38	9,41	9,81	9,65	9,63	9,48

(a) Datos avance

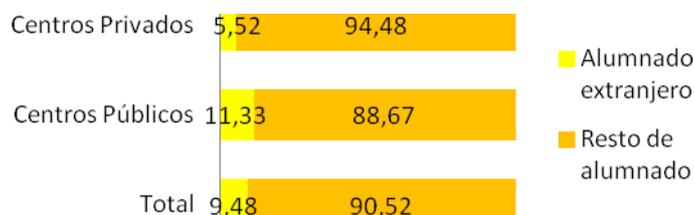
(1) Para esta comunidad, se ha incluido el alumnado de centros extranjeros del curso 2010-2011 al no disponerse de dicha información para este curso.

(2) No se incluye el alumnado de primer ciclo de Educación Infantil para esta comunidad.

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12 Datos Avance

El alumnado extranjero escolarizado en el sistema educativo español en el curso 2010/11, en el cómputo global de todas las Enseñanzas no universitarias de Régimen General, representa el 9,48%, con una cuantía de 750.570 estudiantes<sup>14</sup> respecto a un total de 7.914.154 estudiantes. Respecto a la distribución de este alumnado según la titularidad de los centros, su presencia se sitúa mayoritariamente en los centros públicos, ya que el 81,46% del alumnado extranjero está matriculado en éstos, frente al 18,53% que acude a centros privados. Del total del alumnado que asiste a centros públicos el 11,33% son extranjeros, mientras que en los centros privados dicho alumnado representa un 5,52%, manteniéndose estos porcentajes prácticamente iguales que el curso anterior (gráfico 7).

GRÁFICO 7. PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO RESPECTO A LA POBLACIÓN ESCOLARIZADA EN LAS ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL NO UNIVERSITARIAS, SEGÚN TITULARIDAD DE CENTRO. CURSO 2011/12



Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

A continuación presentamos las cifras totales por niveles educativos que relacionan la proporción de alumnado extranjero con el resto de alumnado escolarizado.

Al comparar los datos en cada nivel educativo, se observa que es en los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) donde se encuentra la mayor proporción de alumnado extranjero (20,84%) respecto al total de escolarizados por nivel educativo. Le siguen, con porcentajes muy similares entre sí, la ESO, la Educación Especial y la Educación Primaria (12,02%, 11,84% y 9,74%, respectivamente). Respecto al curso 2010/11, ha disminuido el porcentaje de alumnado extranjero en la etapa de Educación Primaria (-0,63%) y Educación Secundaria Obligatoria (-0,29), mientras que en el resto de las etapas ha aumentado (tabla 3).

<sup>14</sup> En las Enseñanzas de Régimen Especial, durante el curso 2011/12, la distribución del alumnado extranjero es la siguiente: 5.095 alumnos en EE. Artísticas, 25.680 en EE. de Idiomas y 101 en EE. Deportivas. Por lo tanto, el número total de alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias asciende a 781.446.

TABLA 3. DISTRIBUCIÓN TOTAL Y PORCENTUAL DEL ALUMNADO EXTRANJERO Y VARIACIÓN RESPECTO AL CURSO 2010/11, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO. CURSO 2011/12

	TOTAL ALUMNADO	ALUMNOS EXTRANJEROS	% EXTRANJEROS	VARIACIÓN % 2010/11
E. Infantil	1.913.049	147.228	7,69%	0,54%
E. Primaria	2.795.941	272.316	9,74%	-0,63%
E. Especial	31.987	3.788	11,84%	0,09%
ESO	1.791.968	215.394	12,02%	-0,29%
Bachillerato (1)	685.100	46.478	6,78%	0,25%
FP (1)	613.170	48.082	7,84%	0,04%
PCPI (2)	82.939	17.284	20,84%	0,39%

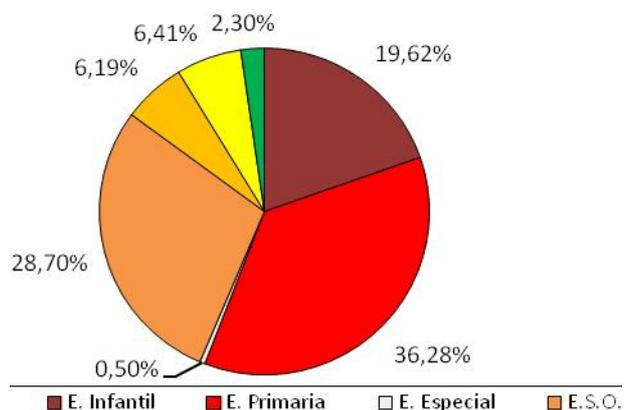
(1) Incluye el alumnado presencial de Régimen Ordinario y de Régimen de Adultos.

(2) Incluye el alumnado en centros docentes y en actuaciones fuera de centros.

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

Considerando el conjunto de alumnado extranjero, cabe señalar que el alumnado extranjero matriculado en la etapa de Educación Primaria abarca el 36,28% de la distribución total de este alumnado, con 272.316 estudiantes. Por otra parte, en la ESO su presencia numérica se cifra en 215.394 estudiantes (28,70%) y en Educación Infantil en 147.228 estudiantes (19,62%). Por último, en Educación Especial, en los PCPI, en los ciclos formativos de Formación Profesional y en Bachillerato su presencia es mucho menor, oscilando los porcentajes entre el 0,50 y el 6,41% (gráfico 8).

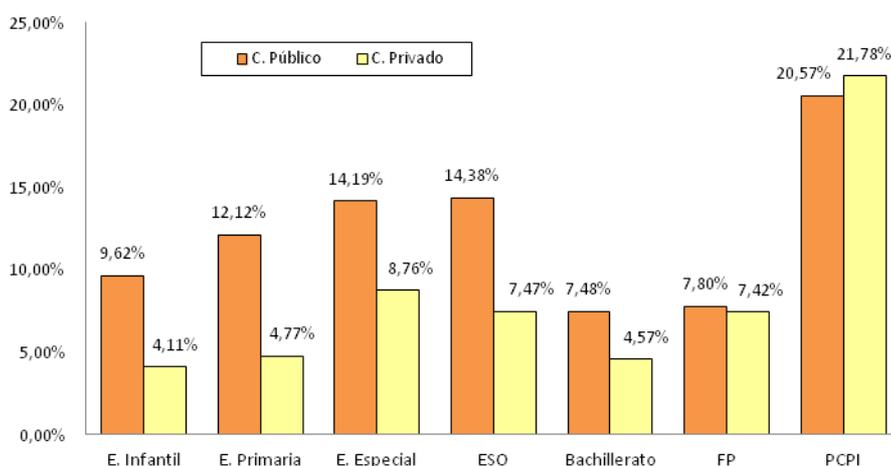
GRÁFICO 8. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL ALUMNADO EXTRANJERO POR NIVEL EDUCATIVO. CURSO 2011/12



Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

La proporción de alumnado extranjero, como se ha señalado anteriormente, es superior en los centros públicos, en todos los niveles educativos. Las diferencias en su distribución, según la titularidad del centro, son más pronunciadas en Educación Primaria y Educación Especial. Por otra parte, en las enseñanzas de Formación Profesional se obtienen unos porcentajes de matriculación, en el sector público y en el privado, más tendentes al equilibrio. De la misma manera, los PCPI obtienen porcentajes de matriculación similares tanto en centros de titularidad pública como privada (gráfico 9).

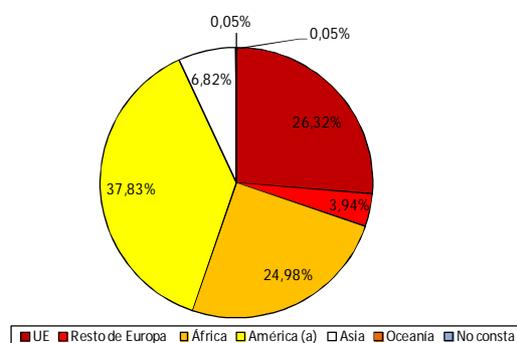
GRÁFICO 9. PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO RESPECTO AL TOTAL DE LA POBLACIÓN ESCOLARIZADA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y TITULARIDAD DE CENTRO. CURSO 2011/12



Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las estadísticas de la educación en España 2011/12. Datos Avance

El alumnado extranjero matriculado en enseñanzas no universitarias procede mayoritariamente de América (295.637 estudiantes), de la Unión Europea (205.647) y de África (195.236). Oceanía, con 413 estudiantes, es el área de procedencia con menos alumnado en los centros españoles, siguiendo la misma tendencia que en años anteriores (gráfico 10).

GRÁFICO 10. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL ALUMNADO EXTRANJERO POR ÁREA GEOGRÁFICA DE PROCEDENCIA. CURSO 2011/12

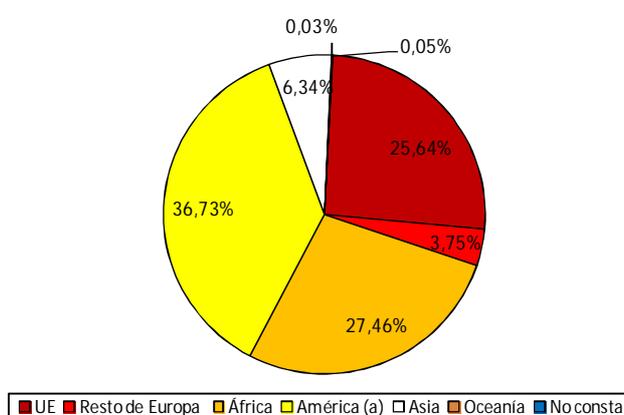


(a) El área de procedencia aquí denominada "América" engloba América del Sur, América Central y América del Norte

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2010/11. Datos Avance

En los centros públicos, las áreas de procedencia del alumnado extranjero con mayor representación son América (36,73% de alumnado extranjero, 235.737 estudiantes), África (27,46%, con 176.219 estudiantes) y la Unión Europea (25,64%, con 164.534 estudiantes). Entre estas tres zonas se cubre el 89,83% de la totalidad del alumnado extranjero. La zona menos representada es nuevamente Oceanía, con tan sólo 222 alumnos (0,03%) (gráfico11).

GRÁFICO 11. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL ALUMNADO EXTRANJERO POR ÁREA GEOGRÁFICA DE PROCEDENCIA EN LOS CENTROS PÚBLICOS. CURSO 2011/12

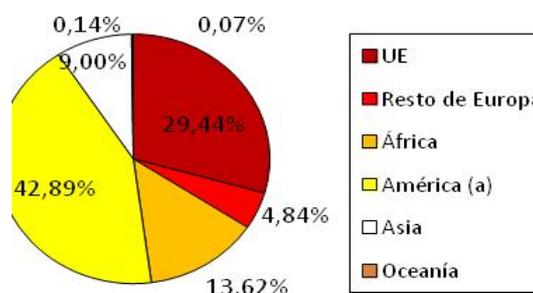


(a) El área de procedencia aquí denominada "América" engloba América del Sur, América Central y América del Norte

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

En los centros privados, las categorías de mayor representación continúan siendo América, con 59.900 estudiantes matriculados (42,89%) aunque el año pasado representaban el 47,65%; y la Unión Europea con 41.113 estudiantes (29,44%) que ha aumentado 4 puntos respecto el curso 2010/2011 (gráfico 12).

GRÁFICO 12. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL ALUMNADO EXTRANJERO POR ÁREA GEOGRÁFICA DE PROCEDENCIA EN LOS CENTROS PRIVADOS. CURSO 2011/12

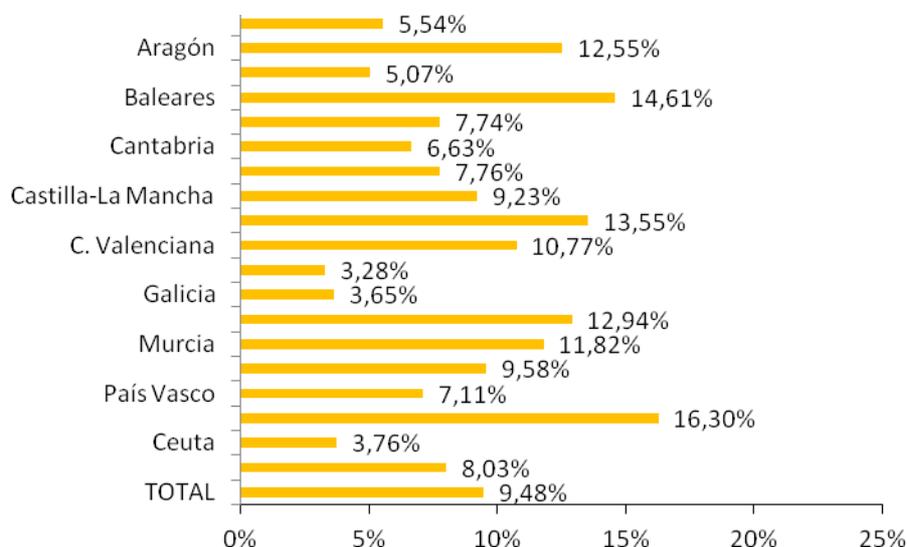


(a) El área de procedencia aquí denominada “América” engloba América del Sur, América Central y América del Norte

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

El volumen relativo del alumnado extranjero en las Enseñanzas no universitarias de Régimen General presenta diferencias entre las Comunidades Autónomas. Las que cuentan con mayores porcentajes son La Rioja (16,30%) y Baleares (14,61%). Les siguen Cataluña (13,55%), Madrid (12,94%), Aragón (12,55%), Murcia (11,82%), y la Comunidad Valenciana (10,77%), siendo la Ciudad Autónoma de Extremadura (3,28%), Ceuta (3,76%) y Galicia (3,65%) las que tienen porcentajes más bajos (gráfico 13).

GRÁFICO 13. PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO RESPECTO AL ALUMNADO TOTAL SEGÚN COMUNIDAD AUTÓNOMA. CURSO 2011/12



Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

En los niveles obligatorios (Educación Primaria y ESO), tal y como ocurrió el curso pasado, las Comunidades Autónomas con mayor número de alumnado extranjero son Cataluña (con un total de 109.466 estudiantes) y Madrid (90.970 estudiantes), seguidas de la Comunidad Valenciana (60.496 estudiantes) y Andalucía (58.631 estudiantes). Asimismo, son estas cuatro administraciones las que cuentan con más alumnado total, destacando Andalucía y Cataluña con un total de 926.143 y 740.456 alumnos, respectivamente, seguidas de Madrid (626.600) y Comunidad Valenciana (491.446) (tabla 4).

Por otro lado, cabe indicar que las comunidades que tienen mayor proporción de alumnado extranjero respecto al total de población escolarizada en estos niveles vuelven a ser La Rioja (17,78%) y Baleares (16,38%). A continuación, y con porcentajes cercanos al 14%, se encuentran Madrid, Cataluña y Aragón (14,52%, 14,78% y

13,69%, respectivamente). Otras Administraciones educativas (Murcia, Comunidad Valenciana y Navarra) también muestran porcentajes superiores a la media estatal (10,63%). Por el contrario, Ceuta, Galicia y Extremadura tienen las menores proporciones de escolares extranjeros en estas etapas educativas (gráfico 14).

El gráfico 14 también muestra los porcentajes de alumnado extranjero escolarizado en la etapa de Educación Infantil. Así, con una media estatal del 7,69% de alumnado extranjero en esta etapa, se observan grandes variaciones entre las Administraciones Educativas, que oscilan entre el 15,28% de La Rioja, y el 1,54% de Galicia. Respecto al alumnado escolarizado en la modalidad de Educación Especial, en La Rioja el 27,01% del mismo es extranjero, y en Galicia<sup>15</sup> llega a un 4%.

Las cifras de alumnado extranjero en los niveles postobligatorios (Formación Profesional y Bachillerato) son más reducidas, con un mayor peso, en general, en la Formación Profesional que en el Bachillerato. En Andalucía, Canarias y Melilla la tendencia se invierte y el peso del alumnado extranjero en el Bachillerato es superior al que tiene en la Formación Profesional. En Murcia, Extremadura y Comunidad Valenciana, los porcentajes son prácticamente iguales (gráfico 15). Las Comunidades Autónomas que mayor porcentaje de alumnado escolarizado poseen en Bachillerato son Madrid, con un 10,17%, Cataluña, con un 10,11% y Baleares, con un 9,60%. En el extremo opuesto se encuentran Ceuta, Galicia y Extremadura, donde el peso del alumnado extranjero no llega al 3%. Los porcentajes aumentan en la Formación Profesional, alcanzando valores de hasta un 12,58% en Cataluña, o de un 11,04% en Madrid (gráfico 15).

Por último, el gráfico 15 también recoge los datos relacionados con el alumnado que cursa los PCPI, mostrando que estos programas continúan siendo los que más porcentaje de alumnado extranjero tienen. Así, con una media de casi el 20,84%, el peso de este alumnado en La Rioja alcanza los 41,74 puntos, en el País Vasco representan el 37,49%, Madrid y Aragón rondan el 32%. Melilla (8,71%), Andalucía (7,37%) y Extremadura (4,60%) son las Administraciones educativas con menor porcentaje de extranjeros en estos programas.

---

<sup>15</sup> No se incluye el alumnado de 1<sup>er</sup> ciclo de Educación Infantil para esta comunidad.

TABLA 4. ALUMNADO EXTRANJERO Y TOTAL DE ALUMNADO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y COMUNIDAD AUTÓNOMA. CURSO 2011/12

		E. Infantil	E. Primaria	E. Especial	E.S.O.	Bachillerato	F.P.	P.C.P.I.	TOTAL
Andalucía	Total alumnado	384.095	556.559	6.385	369.584	145.509	110.022	16.627	1.588.781
	Alumnado extranjero	17.209	32.208	425	26.423	6.306	4.266	1.226	88.063
Aragón	Total alumnado	51.226	74.349	930	47.122	16.961	17.433	1.820	209.841
	Alumnado extranjero	6.147	10.243	135	6.398	1.067	1.771	582	26.343
Asturias	Total alumnado	26.765	45.236	582	30.755	13.024	13.091	661	130.114
	Alumnado extranjero	601	2.464	21	2.391	427	569	127	6.600
Balears	Total alumnado	41.745	65.529	611	40.505	13.316	10.225	2.113	174.044
	Alumnado extranjero	5.003	9.777	101	7.592	1.278	1.096	589	25.436
Canarias	Total alumnado	65.196	126.399	1.599	84.875	40.057	28.466	4.030	350.622
	Alumnado extranjero	3.164	9.345	100	8.980	3.142	1.885	522	27.138
Cantabria	Total alumnado	20.455	31.123	309	19.528	7.669	9.002	1.040	89.126
	Alumnado extranjero	624	1.963	19	1.855	396	847	205	5.909
Castilla y León	Total alumnado	72.706	125.174	1.229	85.688	36.746	33.258	5.371	360.172
	Alumnado extranjero	4.492	10.801	103	7.954	1.477	1.846	1.275	27.948
Castilla La Mancha	Total alumnado	90.490	130.642	1.320	87.762	32.162	25.657	5.739	373.772
	Alumnado extranjero	6.764	13.551	140	9.839	1.785	1.530	894	34.503
Cataluña <sup>(1)</sup>	Total alumnado	341.199	457.107	6.585	283.349	88.688	110.679	7.047	1.294.654
	Alumnado extranjero	39.590	59.844	1.206	49.622	8.963	13.925	2.318	175.468
C. Valenciana	Total alumnado	198.249	301.753	2.997	189.693	63.488	74.012	10.500	840.692
	Alumnado extranjero	15.186	32.808	307	27.688	5.768	6.548	2.199	90.504
Extremadura	Total alumnado	33.133	65.506	692	46.798	17.682	14.263	1.934	180.008
	Alumnado extranjero	843	2.495	33	1.778	353	312	89	5.903
Galicia <sup>(2)</sup>	Total alumnado	81.902	132.185	1.100	87.242	39.386	38.775	4.043	384.633
	Alumnado extranjero	1.262	5.516	44	4.527	978	1.270	437	14.034

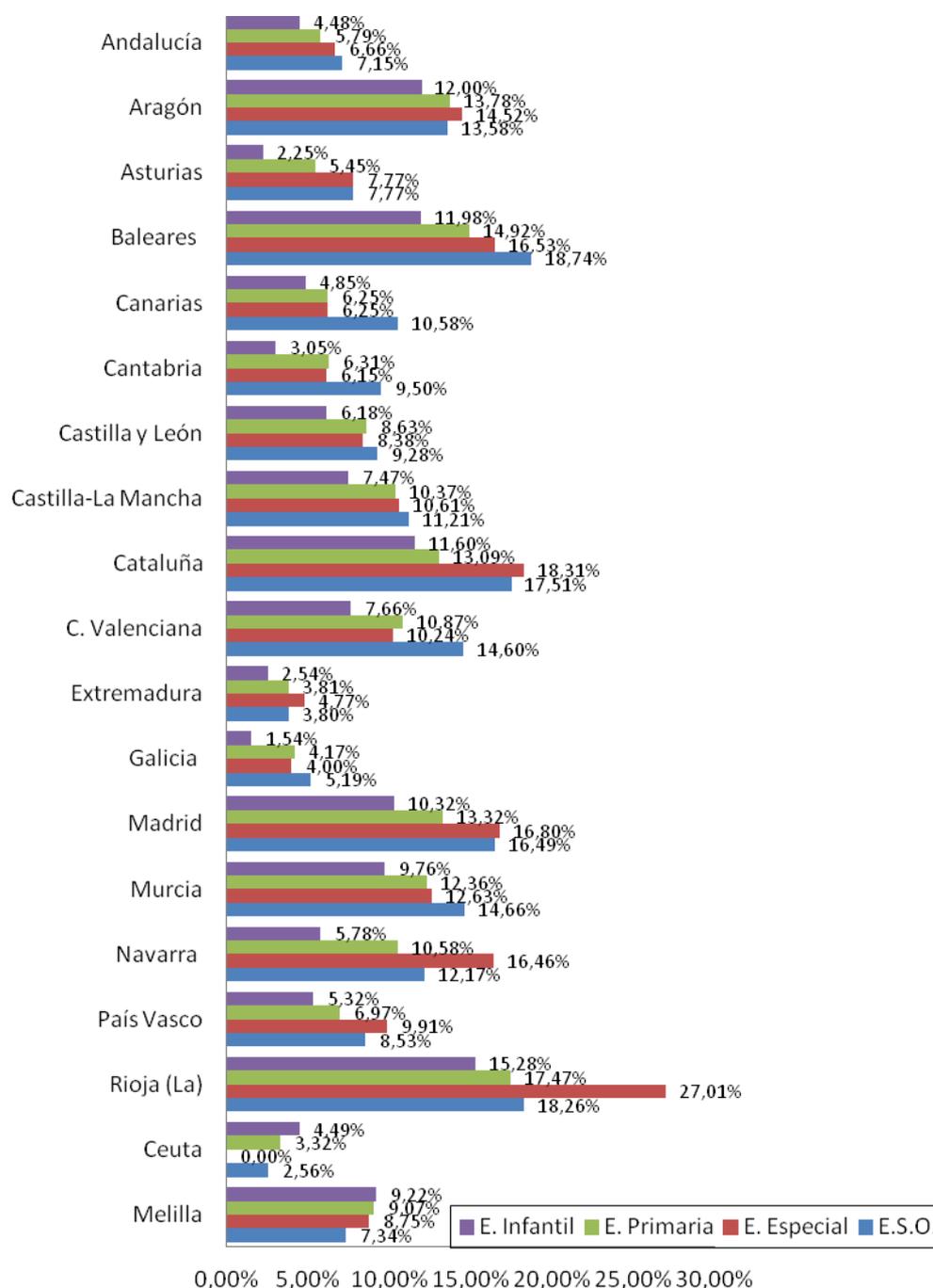
<b>Madrid</b>	<b>Total</b> <b>alumnado</b>	<b>305.261</b>	<b>390.089</b>	<b>4.589</b>	<b>236.511</b>	<b>100.935</b>	<b>67.08</b> <b>2</b>	<b>10.35</b> <b>4</b>	<b>1.114.8</b> <b>21</b>
	<b>Alumnado</b> <b>extranjero</b>	<b>31.497</b>	<b>51.974</b>	<b>771</b>	<b>38.996</b>	<b>10.269</b>	<b>7.404</b>	<b>3.391</b>	<b>144.302</b>
<b>Murcia</b>	<b>Total</b> <b>alumnado</b>	<b>63.334</b>	<b>102.887</b>	<b>1.124</b>	<b>65.770</b>	<b>24.436</b>	<b>16.68</b> <b>5</b>	<b>3.944</b>	<b>278.180</b>
	<b>Alumnado</b> <b>extranjero</b>	<b>6.180</b>	<b>12.721</b>	<b>142</b>	<b>9.640</b>	<b>1.978</b>	<b>1.337</b>	<b>888</b>	<b>32.886</b>
<b>Navarra</b>	<b>Total</b> <b>alumnado</b>	<b>22.541</b>	<b>39.221</b>	<b>474</b>	<b>24.271</b>	<b>8.500</b>	<b>6.980</b>	<b>1.060</b>	<b>103.047</b>
	<b>Alumnado</b> <b>extranjero</b>	<b>1.303</b>	<b>4.148</b>	<b>78</b>	<b>2.953</b>	<b>441</b>	<b>653</b>	<b>297</b>	<b>9.873</b>
<b>País</b> <b>Vasco</b>	<b>Total</b> <b>alumnado</b>	<b>95.563</b>	<b>120.284</b>	<b>1.100</b>	<b>72.272</b>	<b>29.485</b>	<b>30.39</b> <b>1</b>	<b>4.404</b>	<b>353.499</b>
	<b>Alumnado</b> <b>extranjero</b>	<b>5.084</b>	<b>8.381</b>	<b>109</b>	<b>6.164</b>	<b>1.440</b>	<b>2.293</b>	<b>1.651</b>	<b>25.122</b>
<b>La Rioja</b>	<b>Total</b> <b>alumnado</b>	<b>11.253</b>	<b>18.636</b>	<b>174</b>	<b>11.887</b>	<b>3.909</b>	<b>4.315</b>	<b>1.047</b>	<b>51.221</b>
	<b>Alumnado</b> <b>extranjero</b>	<b>1.720</b>	<b>3.255</b>	<b>47</b>	<b>2.171</b>	<b>282</b>	<b>436</b>	<b>437</b>	<b>8.348</b>
<b>Ceuta</b>	<b>Total</b> <b>alumnado</b>	<b>3.653</b>	<b>6.626</b>	<b>107</b>	<b>3.984</b>	<b>1.531</b>	<b>1.504</b>	<b>746</b>	<b>18.151</b>
	<b>Alumnado</b> <b>extranjero</b>	<b>164</b>	<b>220</b>	<b>0</b>	<b>102</b>	<b>32</b>	<b>48</b>	<b>117</b>	<b>683</b>
<b>Melilla</b>	<b>Total</b> <b>alumnado</b>	<b>4.283</b>	<b>6.636</b>	<b>80</b>	<b>4.372</b>	<b>1.616</b>	<b>1.330</b>	<b>459</b>	<b>18.776</b>
	<b>Alumnado</b> <b>extranjero</b>	<b>395</b>	<b>602</b>	<b>7</b>	<b>321</b>	<b>96</b>	<b>46</b>	<b>40</b>	<b>1.507</b>
<b>TOTAL</b>	<b>Total</b> <b>alumnado</b>	<b>1.913.0</b> <b>49</b>	<b>2.795.9</b> <b>41</b>	<b>31.98</b> <b>7</b>	<b>1.791.9</b> <b>68</b>	<b>685.100</b>	<b>613.1</b> <b>70</b>	<b>82.93</b> <b>9</b>	<b>7.914.1</b> <b>54</b>
	<b>Alumnado</b> <b>extranjero</b>	<b>147.228</b>	<b>272.316</b>	<b>3.788</b>	<b>215.394</b>	<b>46.478</b>	<b>48.08</b> <b>2</b>	<b>17.28</b> <b>4</b>	<b>750.570</b>

(1) Para esta comunidad, se ha incluido el alumnado de centros extranjeros del curso 2010-2011 al no disponerse de dicha información para este curso.

(2) Los datos de Educación Infantil primer ciclo corresponden al curso 2009-2010.

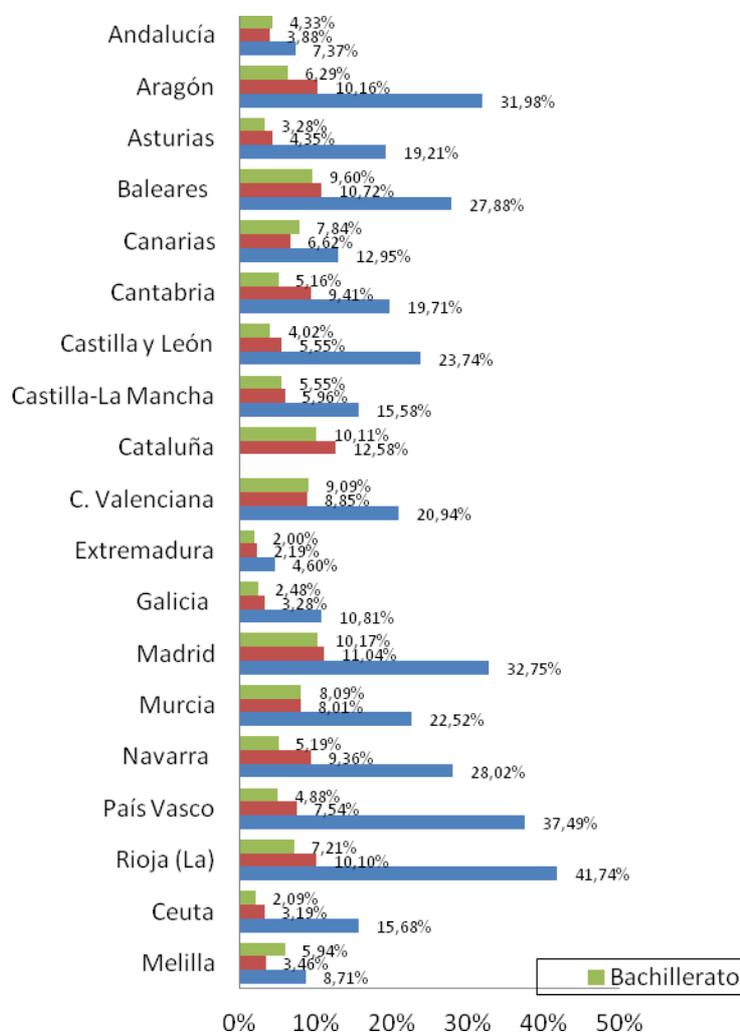
Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

GRÁFICO 14. PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO RESPECTO AL ALUMNADO TOTAL SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y COMUNIDAD AUTÓNOMA. CURSO 2011/2012



Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/12. Datos Avance

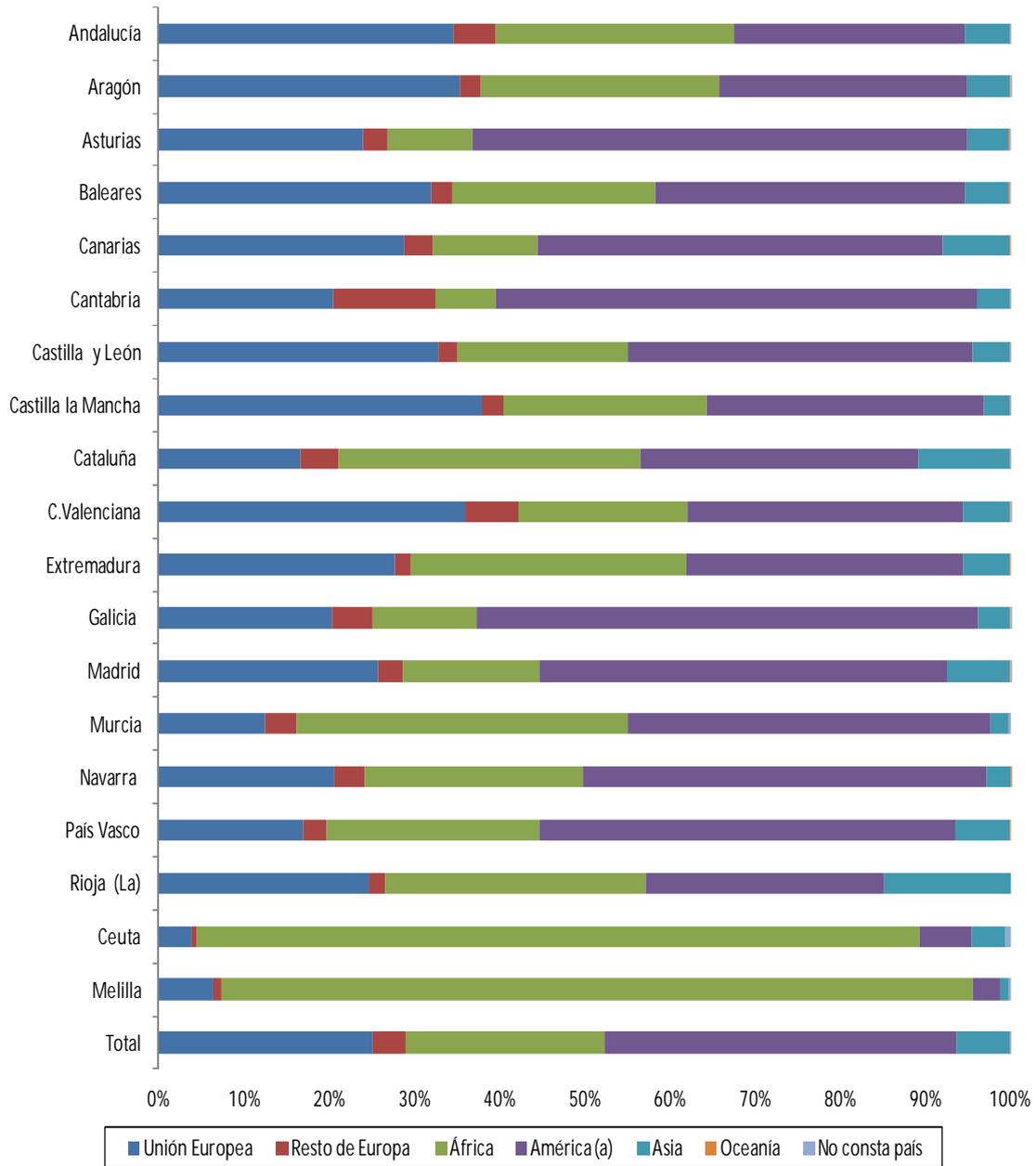
GRÁFICO 15. PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO RESPECTO AL ALUMNADO TOTAL SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y COMUNIDAD AUTÓNOMA. CURSO 2010/11



Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España 2011/11. Datos Avance

Por último, se presentan los datos relativos al área de procedencia del alumnado extranjero en las distintas Comunidades Autónomas:

GRÁFICO 16. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL ALUMNADO EXTRANJERO MATRICULADO EN LAS ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL Y ESPECIAL NO UNIVERSITARIAS POR ÁREA GEOGRÁFICA DE PROCEDENCIA Y COMUNIDAD AUTÓNOMA. CURSO 2011/12



(a) El área de procedencia aquí denominada "América" engloba América del Sur, América Central y América del Norte

Fuente: Elaboración CNIIE-MECD a partir de las Estadísticas de la Educación en España. 2011/12. Datos Avance

En la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, la mayoría del alumnado extranjero procede de América y de la Unión Europea, también con una importante presencia en ciertos casos de África, como es el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (84,77% y 88,19% de alumnado africano, respectivamente). Murcia, Cataluña y Extremadura también destacan por la cantidad de alumnos y alumnas procedentes de África (38,97%, 35,40% y 32,23% respectivamente). El alumnado de la Unión Europea destaca ligeramente en Castilla-La Mancha (37,99%), Comunidad Valenciana (36,09%), Aragón (35,37%) y Andalucía (34,52%). Respecto al alumnado procedente de América, predominan en Asturias (58,13%), Galicia (58,91%), Cantabria (56,43%), Navarra (47,37%) y País Vasco (48,72%) y Madrid (47,94%). El resto de nacionalidades son menores, no obstante despunta la presencia de asiáticos en La Rioja (14,78%) y Cataluña (10,75%).

Según datos facilitados por la UE, hasta un 30% de los jóvenes extranjeros en Europa deja los estudios, frente a una media comunitaria del 14%. España se encuentra en el grupo de los que registran más de diez puntos porcentuales de diferencia, junto a Alemania, Chipre, Francia, Austria y Bélgica. A la hora de valorar estos resultados, el sociólogo Saturnino Martínez<sup>16</sup>, especialista en desigualdad social y educación, destaca la necesidad de tener en cuenta toda una serie de elementos que contribuyen a explicar la disparidad entre los países europeos. Por un lado, pesa el nivel cultural de la familia, así como la nacionalidad de estos jóvenes extranjeros, la tradición educativa de su país de origen: "Por lo general, los alumnos que provienen de los países del Este o de China acostumbran a tener mejores resultados en la escuela, mientras que los del norte de África suelen tener más problemas", explica. Este profesor de la Universidad de La Laguna distingue además entre países con una tradición en la acogida de población inmigrante y otros, como España, donde se trata de un fenómeno muy reciente.

En 2012, y según la nacionalidad, la tasa de abandono de la población que no posee la nacionalidad española fue de un 43,6%, duplica, por tanto, a la de la población con nacionalidad española, que se sitúa en un 21,5%. Sin embargo, el efecto de la población extranjera durante el período analizado en la tasa total no ha variado significativamente, oscilando entre los 2,3 puntos del año 2005 y los 3,4 puntos del año 2012<sup>17</sup>.

El abandono educativo temprano del alumnado de origen extranjero sitúa a este sector de la población *"en riesgo de acabar en el paro, o vivir en una situación de precariedad o pobreza, o dependiente de las ayudas sociales"*, advirtió desde Bruselas la Comisaria Europea de Educación, Androulla Vassiliou, ante las estadísticas de fracaso escolar en la UE de los Veintisiete. La situación se agrava en el caso de los jóvenes de origen extranjero, ya que hay una mayor concentración de fracaso escolar entre el alumnado de origen extranjero, con unas tasas que doblan las de los nativos. De hecho, el 26% del alumnado de origen extranjero de los países de la UE de entre 18 y 24 años abandona el sistema escolar sólo con el título de Primaria o habiendo cursado parte de la Secundaria, mientras que ese porcentaje se reduce al 13% entre los autóctonos.

---

<sup>16</sup> *Estructura social y desigualdad en España (2013)*.

<sup>17</sup> Datos de Subdirección General de Estadística y Estudios del MECD: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa: Nivel de Formación y Formación Permanente.

Las características familiares de los estudiantes y de su hogar (acceso a Internet, recursos TIC, espacio para el estudio, etc.) son factores terminantes del rendimiento educativo, así como los estímulos que la población joven de origen extranjero encuentre para continuar sus estudios más allá de la etapa obligatoria.

Por último, para dar una adecuada respuesta educativa al alumnado inmigrante y, en general, a la diversidad de todo el alumnado, la formación continua del profesorado se ve como un elemento fundamental. Así el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través del INTEF, las Comunidades Autónomas, en virtud de sus competencias transferidas, y las entidades colaboradoras sin ánimo de lucro, organizan actividades de formación del profesorado con este objetivo.

## 4. Conclusiones y propuestas

---

La pregunta fundamental es saber si la escuela es capaz de asumir la responsabilidad de dar una respuesta adecuada a esta diversidad del alumnado. Lo que es evidente es que la institución escolar por sí sola no es capaz de completar un proyecto pedagógico intercultural, sino que necesita de un proyecto social global en el que la interculturalidad no quede ceñida al ámbito escolar y que se aporten ideas y acciones desde todos los ámbitos de gestión y trabajo de la sociedad (MEC, 1996). Siguiendo a Aguado<sup>18</sup>, la influencia de la interculturalidad se refleja en el sistema educativo, pero aunque las acciones en el ámbito de la educación formal son necesarias, no son suficientes para pasar de la coexistencia a la convivencia intercultural. En este sentido, habría que incidir en la puesta en marcha de iniciativas tendentes a la gestión de la diversidad en las aulas así como la valoración positiva de las mismas por parte de la comunidad educativa (profesorado, alumnos/as, y familia).

La distribución de alumnos de origen extranjero en los diferentes niveles de la educación no universitaria dista de ser homogénea, estando estos estamentos sobre representados en la educación primaria y secundaria obligatorios (*etapas íntegramente gratuitas*), mientras que su presencia en los estudios secundarios postobligatorios es significativamente inferior a la de los nativos. El coste de oportunidad de cursar estudios postobligatorios es, con frecuencia, muy elevado para los alumnos de origen extranjero, cuyas condiciones socioeconómicas les llevan a abandonar los estudios e incorporarse al mercado de trabajo para colaborar en el sostenimiento familiar.

Los/as profesionales de la docencia deben contar, como una de las premisas básicas para que la educación funcione correctamente, con la participación de todos los miembros de la comunidad educativa en el proceso formativo y la necesidad de interrelación y comunicación entre el centro educativo y el entorno que le rodea.

Para que la respuesta educativa sea completa es necesario que haya una total coordinación entre los profesionales de la enseñanza, las familias y el entorno cultural y social que rodea al centro escolar, puesto que la educación actual exige una preparación suficiente para que el alumno/a forme parte de una sociedad variada y plural.

Para la formación del profesorado sería conveniente que la formación inicial y la formación permanente recogiese cursos y materiales sobre educación en Derechos Humanos, interculturalidad, co-educación, prevención del racismo y la xenofobia, etc., con los que alejar el temor de los docentes a trabajar en aulas con alumnos/as de distintos orígenes culturales.

Para facilitar la integración y reducir el abandono escolar sería conveniente generar modelos que describan los currículos educativos de los países de origen (hay que promover el acceso, la permanencia y la promoción del alumnado de origen extranjero a lo largo de las distintas etapas educativas). Los centros deben de adoptar medidas que favorecen el éxito educativo y escolar del alumnado a través de la dinamización

---

<sup>18</sup> Aguado M. T. (1997). Educación multicultural. Su teoría y su práctica. Madrid: UNED

destinada a incentivar la participación y la implicación de las familias del alumnado de origen extranjero en su centro educativo.

Un factor fundamental, y pendiente, es adoptar políticas que favorezcan la distribución equilibrada del alumnado de origen extranjero entre los centros sostenidos con fondos públicos. La Escuela Pública es la que acoge al mayor número de alumnos de origen extranjero. Se ha de dotar de todos los medios y recursos necesarios a los centros sostenidos con fondos públicos para atender a todo el alumnado que necesita una atención más personalizada y conseguir unos buenos resultados de inclusión, convivencia y, por lo tanto, de mejora del rendimiento escolar.

A pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas, sería recomendable que las estadísticas oficiales diferencien entre el alumnado de origen extranjero nacido fuera de España de los que ya están naturalizados, así como a los descendientes de ambos grupos. Además, sería recomendable que los datos estadísticos sobre el alumnado de origen extranjero estuviesen desagregados por sexo, de acuerdo a la Ley 3/2007, con el objeto de poder tener datos adecuados para implementar acciones concretas. Asimismo, tendría gran utilidad y responde a una necesidad, la realización de un gran estudio, como el que se publicó en 2003 (realizado por el Defensor del Pueblo de España y UNICEF España) sobre la integración escolar de los inmigrantes en España.

Sería conveniente que desde las Administraciones educativas se difundiesen y apoyasen las actuaciones y ejemplos de Buenas prácticas, como, por ejemplo, el Programa MUS-E o el Curso de Español para familias inmigrantes en Aragón, que favorece la integración, facilita el conocimiento del idioma español a las familias de los alumnos y alumnas que se incorporan a nuestro sistema educativo y a nuestra sociedad desde otras culturas, propiciamos que las familias puedan comunicarse con los profesores de sus hijos, que valoren su educación como algo prioritario, que puedan darles ejemplo y ayudarles en la medida de lo posible en su desarrollo integral como individuos, que puedan relacionarse con el resto de familias y participar de las mismas actividades. A todo eso contribuyen nuestros Cursos de Español, además de favorecer un acercamiento entre todos los miembros de la comunidad educativa. También es importante perseguir las malas prácticas con la población de origen extranjero. En este sentido, el proyecto dirigido por CREA (UB) *INCLUD-ED Strategies for inclusion and social cohesion in Europe from education (2006-2011)*<sup>19</sup> analiza estrategias educativas que contribuyen a superar desigualdades y promover la cohesión social y aquellas otras que generan exclusión social, prestando especial atención a los centros educativos de éxito que escolarizan alumnado con bajo nivel socioeconómico y de minorías culturales.

Por último, indicar que sería lógico que se aportasen más recursos a los centros con mayor número de alumnos y alumnas de origen extranjero o con mayor riesgo de exclusión social.

## 1. ANEXOS

Marco normativo

- Artículo 27 Constitución Española
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Ordenación de la Educación
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa

---

<sup>19</sup> Proyecto integrado financiado por la Comisión Europea dentro del Sexto Programa Marco, prioridad 7. Para más información ver <http://www.ub.edu/includ-ed>.

- Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

#### Educación infantil

- RD 1630/2006, de 29 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil

#### Educación primaria

- Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria
- Real Decreto 1190/2012, de 3 de agosto, por el que se modifican el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, y el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria

#### Educación secundaria obligatoria

- Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria.
- Real Decreto 242/2009, de 27 de febrero por el que se establecen convalidaciones entre las enseñanzas profesionales de Música y de Danza y la Educación secundaria obligatoria y el Bachillerato, así como los efectos que sobre la materia de Educación física deben tener la condición de deportista de alto nivel o alto rendimiento y las enseñanzas profesionales de Danza.
- Orden ECI/1845/2007, de 19 de junio por la que se establecen los elementos de los documentos básicos de evaluación de la educación básica regulada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como los requisitos formales derivados del proceso de evaluación que son precisos para garantizar la movilidad del alumnado.
- Orden EDU/2395/2009, de 9 de septiembre por la que se regula la promoción de un curso incompleto del sistema educativo definido por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, a otro de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Real Decreto 1190/2012, de 3 de agosto por el que se modifican el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, y el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria.

#### Bachillerato

- Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas.
- Corrección de errores del Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas.

- Real Decreto 242/2009, de 27 de febrero, por el que se establecen convalidaciones entre las enseñanzas profesionales de Música y de Danza y la Educación secundaria obligatoria y el Bachillerato, así como los efectos que sobre la materia de Educación física deben tener la condición de deportista de alto nivel o alto rendimiento y las enseñanzas profesionales de Danza.
- Orden EDU/2395/2009, de 9 de septiembre, por la que se regula la promoción de un curso incompleto del sistema educativo definido por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, a otro de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.



TABLA 1. NORMATIVA REGULADORA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

ÁMBITO	NORMATIVA
Estatal	<a href="#">Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación</a> (BOE 4-5-2006)
	<a href="#">Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación</a> (BOE 4-7-1985)
	<a href="#">LOMCE, Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa</a> (BOE 10-12-2014)
Andalucía	<a href="#">Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía</a> (BOJA 26-12-2007)
Cantabria	<a href="#">Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria</a> (BOC 30-12-2008)
Cataluña	<a href="#">Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación</a> (DOGC 16-7-2009)
Extremadura	<a href="#">Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura</a> (DOE 9-3-2011)
País Vasco	<a href="#">Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca</a> (BOPV 25-2-1992)

TABLA 2. NORMATIVA QUE REGULA LA CONVIVENCIA EN LOS CENTROS EDUCATIVOS

ÁMBITO	NORMATIVA
Estatal	<a href="#">Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros.</a> (BOE 2-6-1995)
	<a href="#">Real Decreto 275/2007, de 23 de febrero, por el que se crea el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar</a> (BOE 15-3-2007)
Andalucía	<a href="#">Decreto 19/2007, de 23 de enero, por el que se adoptan medidas para la promoción de la Cultura de Paz y la Mejora de la Convivencia en los Centros Educativos sostenidos con fondos públicos.</a> (BOJA 02-02-2007)
	<a href="#">DECRETO 3/2004, de 7 de enero, por el que se establece el sistema de información sobre maltrato infantil de Andalucía.</a> (BOJA 16-01-2004)
	<a href="#">ORDEN de 20 de junio de 2011, por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas.</a> (BOJA 07-07-2011)
	<a href="#">ORDEN de 11 de abril de 2011, por la que se regula la participación de los centros docentes en la Red Andaluza «Escuela: Espacio de Paz» y el procedimiento para solicitar reconocimiento como Centros Promotores de Convivencia Positiva (Convivencia+).</a> (BOJA 03-05-2011)
	<a href="#">ORDEN de 11 de julio de 2007, por la que se regula el procedimiento para la designación del coordinador o coordinadora de la Red Andaluza de «Escuela: Espacio de Paz» y de los miembros de los gabinetes provinciales de asesoramiento sobre la convivencia escolar, así como las actuaciones a desarrollar por los mismos.</a> (BOJA 27-07-2007)
	<a href="#">ORDEN de 27 de febrero de 2007, por la que se regula la Asistencia Jurídica al personal docente dependiente de la Consejería de todos los niveles educativos, a excepción del universitario, y se establece el procedimiento para el acceso a la misma.</a> (BOE 27/02/2007)
Aragón	<a href="#">Decreto 73/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la Carta de derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y las bases de las normas de convivencia en los centros educativos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón.</a> (BOA 05/04/2011)
	<a href="#">Orden de 11 de noviembre de 2008, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regula el procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan de Convivencia escolar en los centros educativos públicos y privados concertados de la Comunidad autónoma de Aragón</a> (BOA 10-12-2008)
	<a href="#">Orden de 29 de noviembre de 2012, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se convoca el programa “Abierto por vacaciones” para el curso 2012-13.</a> (BOA 7-12-1012)
	<a href="#">Orden de 12 de agosto de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se convocan premios de buenas prácticas en materia de educación inclusiva y de convivencia para el curso 2012/2013 en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco del Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2007-2013.</a> (BOA 16-9-2013)
	<a href="#">Orden de 12 de agosto de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se convocan premios de buenas prácticas en materia de educación inclusiva y de convivencia para el curso 2012/2013 en centros privados concertados de la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco del Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2007-2013.</a> (BOA 16-09-2013)

ÁMBITO	NORMATIVA
Asturias	<a href="#">Decreto 249/2007, de 26 de septiembre, por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias (BOPA 22-10-2007)</a>
Balears	<a href="#">Decreto 121/2010, de 10 de diciembre, por que se establecen los derechos y los deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears (BOIB 23-12-2010)</a>
	<a href="#">Decreto 10/2008, de 25 de enero, por el cual se crea el Instituto para la convivencia y el éxito escolar de las Illes Balears (BOIB 31-1-2008) (modificada)</a>
	<a href="#">Decreto 72/2009, de 23 de octubre, de modificación del Decreto 10/2008, de 25 de enero, por el cual se crea el Instituto para la Convivencia y el Éxito Escolar de las Illes Balears (BOIB 29-10-2009)</a>
	<a href="#">Decreto 112/2006, de 29 de diciembre, de calidad de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB 30-12-2006)</a>
Canarias	<a href="#">Decreto 114/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC 3-6-2011)</a>
Cantabria	<a href="#">Decreto 53/2009, de 25 de junio, que regula la convivencia escolar y los derechos y deberes de la comunidad educativa en la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC 3-7-2009)</a>

Castilla y León	<a href="#">Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los centros educativos de Castilla y León (BOCyL 23-5-2007)</a>
	<a href="#">Decreto 60/2008, de 21 de agosto, por el que se modifica el decreto 8/2006, de 16 de febrero, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar de Castilla y León (BOCyL 27-8-2008)</a>
	<a href="#">Decreto 8/2006, de 16 de febrero, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar de Castilla y León (BOCyL 22-2-2006) (Modificada)</a>
Castilla-La Mancha	<a href="#">Decreto 3/2008, de 08-01-2008, de la Convivencia Escolar en Castilla-La Mancha (DOCM 11-1-2008)</a>
Cataluña	<a href="#">Decreto 279/2006, de 4 de julio, sobre derechos y deberes del alumnado y regulación de la convivencia en los centros educativos no universitarios de Cataluña (DOGC 6-7-2006)</a>
Comunidad Valenciana	<a href="#">Ley 15/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Autoridad del Profesorado (DOGV 10-12-2010)</a>
	<a href="#">Decreto 136/2012, de 14 de septiembre, del Consell, por el que modifica el Decreto 233/2004, de 22 de octubre, por el que se creó el Observatorio para la Convivencia Escolar en los Centros de la Comunitat Valenciana (DOCV 17-9-2012)</a>
	<a href="#">Decreto 166/2005, de 11 de noviembre, del Consell de la Generalitat, por el que se modifica el Decreto 233/2004, de 22 de octubre, por el que se creó el Observatorio para la Convivencia Escolar en los Centros de la Comunidad Valenciana (DOCV 15-11-2005)</a>
	<a href="#">Decreto 233/2004, de 22 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar en los Centros de la Comunidad Valenciana (DOCV 27-10-2004)</a>
	<a href="#">Decreto 39/2008, de 4 de abril, sobre la convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos y sobre los derechos y deberes del alumnado, padres, madres, tutores o tutoras, profesorado y personal de administración y servicios (DOCV 9-4-2008)</a>
	<a href="#">ORDEN de 12 de septiembre de 2007, de la Conselleria de Educación, por la que se regula la notificación de las incidencias que alteren la convivencia escolar, enmarcada dentro del Plan de Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia en los centros escolares de la Comunitat Valenciana (PREVI) (DOCV 28-09-2007)</a>
	<a href="#">ORDEN de 31 de marzo de 2006, de la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte, por la que se regula el plan de convivencia de los centros docentes (DOCV 10-05-2006)</a>
Extremadura	<a href="#">Decreto 50/2007, de 20 de marzo, por el que se establecen los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE 27-3-2007)</a>
Galicia	<a href="#">Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia en Galicia (DOG 13-7-2011)</a>
	<a href="#">Ley 4/2011, de 30 de junio, de convivencia y participación de la comunidad educativa (DOG 15-7-2011)</a>
Madrid	<a href="#">Decreto 15/2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid (BOCM 25-4-2007)</a>
Murcia	<a href="#">Orden de 6 de mayo de 2002 de la Consejería de Educación y Cultura por la que se crea el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica Específico de Convivencia Escolar, dependiente de la Dirección General de Formación Profesional, Innovación y Atención a la Diversidad (BORM 09-07-2002)</a>
	<a href="#">Decreto 115/2005, de 21 de octubre, por el que se establecen las normas de convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas escolares (BORM 2-11-2005)</a>
Navarra	<a href="#">Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra (BON 24-9-2010)</a>

	<a href="#">Orden Foral 204/2010, de 16 de diciembre, del Consejero de Educación por la que se regula la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra (BON 20-1-2011)</a>
País Vasco	<a href="#">Decreto 19/2012, de 21 de febrero, por el que se crea el Observatorio de la Convivencia Escolar de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV 5-3-2012)</a>
La Rioja	<a href="#">Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR 7-3-2011)</a>
	<a href="#">Decreto 4/2009, de 23 de enero, por el que se regula la convivencia en los centros docentes y se establecen los derechos y deberes de sus miembros (BOLR 28-1-2009)</a>
	<a href="#">Orden 26/2009, de 8 de septiembre, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regula el procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan de Convivencia de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR 22-9-2009)</a>

Elaboración Eurydice-España REDIE (CNIIE-MECD)

TABLA 3. NORMATIVA REGULADORA DE LA ATENCIÓN AL ALUMNADO QUE SE ESCOLARIZA DE FORMA TARDÍA O IRREGULAR EN EL SISTEMA EDUCATIVO

ÁMBITO	NORMATIVA
Andalucía	<a href="#">Decreto 167/2003, de 17 de junio, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorecidas. (BOJA 23-06-2003)</a>
	<a href="#">Orden de 15 de enero de 2007, por la que se regulan las medidas y actuaciones a desarrollar para la atención del alumnado inmigrante y, especialmente, las Aulas Temporales de Adaptación Lingüística. (BOJA 14-02-2007)</a>
	<a href="#">Guía básica de Educación Intercultural. Consejería de Educación</a>
Aragón	<a href="#">Decreto 281/2002, de 3 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Centro Aragonés de Recursos para la Educación Intercultural. (BOA 16-9-2002)</a>
	<a href="#">Orden de 11 de julio de 2007, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se aprueba la organización y funcionamiento del Centro Aragonés de Recursos para la Educación Intercultural (BOA 22-08-2007)</a>
	<a href="#">Resolución de 25 de mayo, de la Dirección General de Política Educativa, por la que se regula, con carácter experimental, el programa de atención a la diversidad “aulas de español para alumnos inmigrantes” en los institutos de Educación Secundaria que escolarizan alumnado inmigrante con desconocimiento del idioma. (25 de mayo de 2006)</a>
Aragón	<a href="#">Resolución de la dirección general de política educativa por la que se autoriza el programa de acogida y de integración de alumnos inmigrantes y se dictan instrucciones para su desarrollo (28 de junio de 2006)</a>
	<a href="#">Resolución de 29 de mayo de 2007, de la Dirección General de Política Educativa, por la que se aprueba, con carácter experimental, el programa de atención a la diversidad “Aulas de español para alumnos inmigrantes” en los centros de educación infantil y primaria y los institutos de educación secundaria que escolarizan alumnado inmigrante con desconocimiento del idioma.</a>
	<a href="#">Resolución de 29 de mayo de 2007, de la Dirección General de Política Educativa, por la que se autoriza el programa de acogida y de integración de alumnos inmigrantes para su desarrollo.</a>
	<a href="#">Resolución de 7 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Política Educativa y Educación Permanente, por la que se dictan instrucciones que concretan aspectos relativos a la acción orientadora en los centros que imparten las etapas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria y educación permanente de adultos. (BOA 1-10-2012)</a>

ÁMBITO	NORMATIVA
Asturias	<a href="#">Circular de inicio de curso. Para los centros docentes públicos 2012-2013</a>
	<a href="#">Circular de la dirección general de ordenación académica e innovación sobre las aulas de acogida y acceso al currículo en Educación Secundaria Obligatoria para alumnado de incorporación tardía al sistema educativo español (curso 2006 – 2007) (30-08-2006)</a>
	<a href="#">Circular de la dirección general de ordenación académica e innovación sobre las aulas de acogida y acceso al currículo en Educación Primaria para alumnado de incorporación tardía al sistema educativo español (curso 2006 – 2007) (30-08-2006)</a>
Balears	<a href="#">Circular de 19 de junio de 2007 de la Consejería de Educación y Ciencia, por la que se dictan instrucciones para la implantación en el curso 2007-2008 de las enseñanzas definidas en el Decreto 74/2007, de 14 de junio, por el que se regula la ordenación y establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en el Principado de Asturias.</a>
	<a href="#">Orden del consejero de Educación y Cultura de día 14 de junio de 2002, por la cual se regula la elaboración y ejecución del Programa de acogida lingüística y cultural dirigido al alumnado de incorporación tardía al sistema educativo de las Illes Balears que cursa estudios en los institutos de educación secundaria (BOIB 4-7-2002)</a>
	<a href="#">Orientacions per a l'elaboració del Pla d'acollida a l'Educació Primària. Atenció a l'alumnat d'incorporació tardana.</a> <a href="#">Orientacions per a l'elaboració del Pla d'acollida a l'Educació Secundària. Atenció a l'alumnat d'incorporació tardana.</a> <a href="#">PAIRE. Programa d'Acollida, Integració i Reforç Educatiu</a>
Canarias	<a href="#">Decreto 104/2010, de 29 de julio, por el que se regula la atención a la diversidad del alumnado en el ámbito de la enseñanza no universitaria de Canarias (BOC 6-8-2010)</a>
	<a href="#">Orden de 7 de junio de 2007, por la que se regulan las medidas de atención a la diversidad en la enseñanza básica en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC 21-06-2007)</a>
Cantabria	<a href="#">Decreto 98/2005, de 18 de agosto, de ordenación de la atención a la diversidad en las enseñanzas escolares y la educación preescolar en Cantabria (BOC 29-8-2005)</a>
	<a href="#">Orden EDU/21/2006, de 24 de marzo, por la que se establecen las funciones de los diferentes profesionales y Órganos, en el ámbito de la atención a la diversidad, en los Centros Educativos de Cantabria. (BOC 7-4-2006)</a>
	<a href="#">Circular de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa por la que se dictan las instrucciones que regulan las actuaciones de los coordinadores y comisiones de interculturalidad en el marco de los planes de interculturalidad de los centros educativos de Cantabria durante el curso 2012/2013.</a>
	<a href="#">Circular de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa por la que se dictan instrucciones referidas al funcionamiento de las aulas de dinamización intercultural para el curso 2012/2013.</a> <a href="#">Plan de Interculturalidad. Consejería de Educación. Gobierno de Cantabria.</a>
Castilla y León	<a href="#">Resolución de 17 de mayo de 2010, de la Dirección General de Planificación, Ordenación e Inspección Educativa, por la que se organiza la atención educativa al alumnado con integración tardía en el sistema educativo y al alumnado en situación de desventaja socioeducativa, escolarizado en el segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria. (BOCyL 27-05-2010)</a>
	<a href="#">Instrucción 17/2005 de la Dirección General de Formación Profesional e Innovación Educativa sobre la organización del Programa de Aulas de Adaptación Lingüística y Social (ALISO)</a>
	<a href="#">Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías; Aprobado mediante Orden de 29 de diciembre de 2004 de la Consejería de Educación</a>

ÁMBITO	NORMATIVA
Castilla-La Mancha	<a href="#">Orden de 8 de julio de 2002, de la Consejería de Educación por la que se regulan con carácter experimental la estructura, funcionamiento y modelo de intervención de los Equipos de Apoyo Lingüístico al alumnado inmigrante o refugiado en la Comunidad de Castilla La-Mancha (DOCM 19-7-2002)</a>
	<a href="#">El modelo de Interculturalidad y Cohesión Social en Castilla-La Mancha. Consejería de Educación y Ciencia. Octubre 2006</a>
Cataluña	<a href="#">Plan para la Lengua y la Cohesión Social. Educación e Inmigración Anexo I. Aulas de Acogida. Junio 2007.</a>
	<a href="#">Resolución EDU/3072/2008, de 17 de octubre, por la que se regulan, con carácter experimental, los espacios de bienvenida educativa (DOGC 23-10-2008)</a>
Comunidad Valenciana	<a href="#">ORDEN 42/2013, de 17 de mayo, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establecen los procedimientos para la autorización a los centros sostenidos con fondos públicos del proyecto experimental de contrato-programa suscrito entre estos centros y la Administración educativa en los que se incluye el desarrollo de programas de compensación educativa, así como para la asignación de recursos a los centros de titularidad pública y la convocatoria de ayudas económicas destinadas a los centros privados concertados. (DOCV 22-05-2013)</a>
	<a href="#">ORDEN 1/2010, de 3 de mayo, de la Conselleria de Educación y de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se implanta la Hoja de Notificación de la posible situación de desprotección del menor detectada desde el ámbito educativo en la Comunitat Valenciana y se establece la coordinación interadministrativa para la protección integral de la infancia. (DOCV 27-05-2013)</a>
	<a href="#">ORDEN de 21 de noviembre de 2006, de la Conselleria de Cultura, Educación y Deporte, por la que se determinan los criterios y procedimientos para la atención hospitalaria y domiciliaria del alumnado que requiera compensación educativa en educación primaria y educación secundaria obligatoria. (DOCV 26-12-2006)</a>
	<a href="#">ORDEN de 4 de julio de 2001, de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia, por la que se regula la atención al alumnado con necesidades de compensación educativa. (DOCV 17-07-2001)</a>
Extremadura	<a href="#">Plan Marco de Atención a la Diversidad de Extremadura 2011</a>
	<a href="#">La Educación intercultural en Extremadura. Planes y Programas.</a>
	<a href="#">Estrategias educativas para la atención al alumnado inmigrante. Consejería de Educación. Junta de Extremadura. 2005.</a>
Galicia	<a href="#">Decreto 133/2007, del 5 de julio, por el que se regulan las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria en la Comunidad Autónoma de Galicia. (DOG 13-07-2007)</a>
	<a href="#">Decreto 130/2007, del 28 de junio, por el que se establece el currículo de la educación primaria en la Comunidad Autónoma de Galicia. (DOG 09-07-2007)</a>
	<a href="#">Orden de 20 de febrero de 2004 por la que se establecen las medidas de atención específica al alumnado procedente del extranjero. (DOG 20-02-2004)</a>
Madrid	<a href="#">Orden 445/2009, de 6 de febrero, por la que se regula la incorporación tardía y la reincorporación de alumnos a la enseñanza básica del sistema educativo español. (BOCM 19-02-2009)</a>
	<a href="#">Instrucciones de la Viceconsejería de Educación de la Comunidad de Madrid por las que se regulan la escolarización y las aulas de enlace para el alumnado procedente de sistemas educativos extranjeros.</a>
	<a href="#">Circular de 29 de septiembre de 2008, de la Dirección General de Educación Infantil y Primaria por la que se establecen orientaciones para el funcionamiento del Servicio de Traductores e Intérpretes.</a>
Murcia	<a href="#">Orden de 18 de octubre de 2007, de la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación, por la que se regula la impartición del programa específico de español para Extranjeros y se proponen orientaciones curriculares. (BORM 6-11-2007)</a>
	<a href="#">Orden de 13 de septiembre de 2007, de la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación, por la que se regulan para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la implantación y el desarrollo de la Educación Primaria. (BORM 26-09-2007)</a>

ÁMBITO	NORMATIVA
	<a href="#">Orden 25 de septiembre de 2007, de la Consejería de Educación, Ciencia e Investigación, por la que se regulan para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la implantación y el desarrollo de la Educación Secundaria Obligatoria. (BORM 9-10-2007)</a>
	<a href="#">Orden de 16 de diciembre de 2005, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se establecen y regulan las aulas de acogida en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Región de Murcia. (BORM 31-12-2005)</a>
	<a href="#">I Plan para la integración del hecho multicultural 2006-2009.</a>
Navarra	<a href="#">Orden Foral 93/2008, de 13 de junio, del consejero de educación por la que se regula la Atención a la Diversidad en los centros educativos de Educación Infantil y Primaria y Educación Secundaria de la Comunidad Foral de Navarra (BON 30-7-2008)</a>
	<a href="#">Resolución 434/2008, de 29 de octubre, de la Directora General de Ordenación, Calidad e Innovación, por la que se dictan instrucciones que regulan la organización y funcionamiento del Programa de Apoyo a los Centros de Educación Infantil y Primaria para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo asociada a una incorporación tardía al sistema educativo y/o a condición sociocultural desfavorable de la Comunidad Foral de Navarra. (BON 1-12-2008)</a>
	<a href="#">Resolución 300/2008, de 27 de junio, de la Directora General de Ordenación, Calidad e Innovación, por la que se dictan instrucciones que regulan la organización y funcionamiento del Programa de Inmersión Lingüística para la enseñanza de la lengua vehicular al alumnado de origen extranjero escolarizado en los Institutos y Centros de Educación Secundaria de la Comunidad Foral de Navarra (BON 22-8-2008)</a>
	<a href="#">Orientaciones para la escolarización del alumnado inmigrante. Consejería de Educación y Cultura. Gobierno de Navarra.</a>
País Vasco	<a href="#">Instrucciones del Viceconsejero de Educación a los centros públicos de Educación Primaria y Secundaria sobre los Proyectos de Refuerzo Lingüístico para la atención al alumnado inmigrante de reciente incorporación.</a>
	<a href="#">Programa para la atención del alumnado inmigrante en el marco del Plan Vasco de Inmigración de 9 de diciembre de 2003</a>
	<a href="#">Programa de interculturalidad y de inclusión del alumnado recién llegado. Gobierno Vasco.</a>
La Rioja	<a href="#">II Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2009-2012</a>
Ceuta y Melilla	<a href="#">Orden EDU/849/2010, de 18 de marzo, por la que se regula la ordenación de la educación del alumnado con necesidad de apoyo educativo y se regulan los servicios de orientación educativa en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación, en las ciudades de Ceuta y Melilla (BOE 6-04-2010)</a>



***La vivienda y la acogida, cimientos de la integración de las personas  
inmigrantes en España. Evolución de una realidad***

---

***Comisión de Políticas de Integración, Participación e Interculturalidad.***



## 1. Marco legislativo inmigración, acogida y vivienda.

---

El acceso a una vivienda digna constituye un factor decisivo en los procesos de integración social. La población inmigrante, es uno de los colectivos más vulnerables ante los procesos de exclusión residencial, ya que acumulan toda una serie de factores por los que pueden estar más expuestos a la discriminación en su acceso a la vivienda. Muchas personas inmigrantes tienen serias dificultades para acceder al mercado libre, debido a las condiciones que éste les impone (justificación de ingresos, avales bancarios, etc.), a lo que hay que añadir que numerosos propietarios y agencias no alquilan a extranjeros, les exigen más requisitos que a la población autóctona o les ofrecen viviendas circunscritas a determinados barrios. Esto provoca una mayor segregación espacial, fomentando la creación de guetos en entornos donde las viviendas son más económicas porque cuentan con peores condiciones de habitabilidad, déficit de comunicaciones y servicios.

De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida del 2013, el 9,3% de los hogares tiene retrasos en los pagos a la hora de abonar gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, electricidad, comunidad,...) en los 12 meses anteriores al de la entrevista realizada por la encuesta. Este porcentaje es 0,9 puntos mayor que el del año anterior.

Ante este contexto, desde el ámbito supranacional, hasta las instituciones más cercanas al ciudadano, las corporaciones locales, se han legislado e implementado medidas específicas para corregir las disfuncionalidades del mercado libre de la vivienda, y promover la inserción residencial de las personas inmigrantes, a la vez que de otros colectivos que sufren la exclusión residencial y la vulnerabilidad social y laboral.

### **Normativa Internacional.**

El derecho a una vivienda adecuada fue reconocido por primera vez a nivel internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) (artículo 25). Progresivamente se ha ido incorporando en numerosos pactos y tratados internacionales, hecho que ha ido fortaleciendo la condición que ha de tener el derecho a una vivienda digna como derecho humano básico. A continuación se detallan algunos de estos tratados:

Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial (1965) (artículo 5 e iii).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) (artículo 11.1).

Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966) (artículo 17).

Programa de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda (2002).

En lo que se refiere a los grupos en situación de vulnerabilidad social, el derecho a la vivienda aparece en los siguientes textos:

Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (1951) (artículo 21).

Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (1979) (artículo 14.2 h).

Convención sobre los Derechos del Niño (1989) (artículos 16.1 y 27.3).

Convención para la protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias (1990) (artículo 43.1).

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) (artículos 2, 5.3, 9.1 a, 19 a, 22.1, 28.1 y 2 a).

Y finalmente, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo:

Convención nº110 sobre las Condiciones de Empleo de los Trabajadores de las Plantaciones (1958) (art.88.1).

Convención nº117 relativa a las Finalidades y Estándares básicos de la Política Social (1962) (artículos 2 y 5.2).

Convención nº161 relativa a los Servicios Ocupacionales de Salud (1985) (artículo 5b).

Convención nº169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (1989) (artículos 7.1, 14, 20.2 c).

### **Normativa europea.**

En el marco europeo la protección del derecho a la vivienda recae sobre la Carta Social Europea (1961) y la Carta Social Revisada (1996). Cabe destacar que el Estado Español ratificó el texto de 1961 pero todavía no lo ha hecho con la versión revisada de 1996.

La Carta Social Europea de 1961 no contemplaba el derecho a la vivienda de forma directa, no obstante sí, la obligación de los Estados de fomentar las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia a través del apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de éstas (artículo 16) y de garantizar a los trabajadores migrantes regularizados y a sus familias, un trato no menos favorable que a sus nacionales, en lo que al alojamiento se refiere (artículo 19.4 c) (Vicente, 2013:32).

No obstante, en la versión revisada en 1996, sí se recogía el derecho de todas las personas a una vivienda (Parte I, párrafo 31), así como la necesaria protección del derecho a grupos vulnerables como personas mayores, personas con discapacidad, y personas en situación de riesgo o exclusión social, como es el caso de algunos personas inmigrantes (Parte II, artículo 30).

### **Normativa estatal.**

Como se ha podido constatar, tanto en el ámbito internacional como europeo, el derecho a la vivienda cuenta con los avales suficientes para ser un derecho humano básico. Y es competencia del Estado, el implementar las medidas oportunas para conseguir que todos los ciudadanos, especialmente quienes más dificultades tienen, puedan acceder a una vivienda. Este imperativo queda recogido también en la carta magna española, la Constitución de 1978, que en su artículo 47 dice:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de

acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

Aunque a través de este artículo no se reconoce el derecho a la vivienda de las personas inmigrantes, la Constitución apoya este derecho a través de otros artículos en los que se expone lo siguiente:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 9.2).

“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España” (artículo 10.2).

“Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley” (artículo 13.1).

A continuación se describe el funcionamiento y los principales recursos de los que dispone el Estado Español para promover el acceso a la vivienda de los ciudadanos que no pueden acceder a ella por sus propios medios, y combatir las principales disfuncionalidades del mercado de la vivienda español (déficit estructural de alquiler y VPO, hiperinflación del precio de la vivienda libre, segregación espacial de la exclusión, la vivienda como bien de cambio, más que de uso, etc.).

### **Plan Estatal de Vivienda. – Fondo social de vivienda.**

Uno de los acontecimientos recientes más dramáticos, cuyos efectos se han agravado particularmente desde el origen de la crisis, es el problema social de los desahucios, un problema que está afectando en especial a los colectivos más vulnerables y en particular a un gran número de familias inmigrantes, que como consecuencia de la pérdida de las rentas del trabajo, como consecuencia de la crisis económica y del mercado laboral, se enfrentan, a la imposibilidad material de hacer frente a los pagos de hipotecas y alquileres.

A pesar del trabajo desempeñado para prevenir los desahucios, tanto por entidades del tercer sector de acción social, como por movimientos sociales ciudadanos organizados, tales como Stop Desahucios y la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, y a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno<sup>20</sup>, solo durante 2012 se han producido en España 101.034 alzamientos, de acuerdo con los informes del Consejo General del Poder Judicial, de 2013.

Por mandato del Gobierno de España, mediante el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, se constituyó el Fondo Social de Vivienda. Un fondo que se materializó con la firma de un convenio entre diversas instituciones; El Ministerio de Economía y Competitividad, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Ministerio de Fomento, el Banco de España, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Plataforma del Tercer Sector de Acción Social (Organizaciones no

---

<sup>20</sup> Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio (BOE de 07 de julio de 2011); Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo (BOE de 10 de marzo de 2012); Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre (BOE de 16 de noviembre de 2012).

Gubernamentales), las patronales bancarias y 33 entidades de crédito que se vincularon con el Fondo Social de Viviendas.

Dicho fondo prevé la posibilidad de poner a disposición de familias desahuciadas por entidades bancarias pertenecientes al mismo, otra vivienda alternativa en régimen de alquiler social (un límite del 30% de los ingresos netos percibidos por la unidad familiar; pero establece un margen entre 150 y 400€).

No obstante, esta medida no ha terminado de implementarse adecuadamente, ni se ha conseguido que la información llegue de forma adecuada a las familias en situación de mayor vulnerabilidad o a las familias inmigrantes que han sido desahuciadas, ya que de las 5.891 viviendas iniciales que las entidades bancarias pusieron a disposición de las familias, solo se han adjudicado, según los datos facilitados por el propio Ministerio, 780 viviendas, durante el primer año de aplicación de las 1.537 solicitudes presentadas. Datos que nos indican que la configuración del Fondo Social de Vivienda y los requisitos de acceso debían ser revisados y modificados, como así se ha solicitado desde diversos actores sociales, entre ellos la Plataforma del Tercer Sector y la Red Española de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social, EAPN-ES.

Ante estas demandas de reajustes de los requisitos de acceso de las familias al Fondo Social de Vivienda, el Gobierno de España, acertadamente, ha incorporado algunos ajustes y modificaciones que permiten acoger más supuestos de vulnerabilidad social que hasta ahora quedaban excluidos.

Ahora las personas prejubiladas o jubiladas que hayan avalado las deudas de sus hijos o nietos podrán solicitar una casa del Fondo Social de Viviendas.

Además, tras las últimas modificaciones, se permitirá que se queden en la vivienda quienes la hayan perdido por una ejecución forzosa y tras haber sido adjudicada y, en casos de dación en pago, a cambio de un alquiler reducido.

La extensión del ámbito de aplicación del convenio por el que se rige el Fondo Social de Vivienda permitirá ampliar las circunstancias personales y familiares que dan derecho a solicitar una vivienda al FSV. A partir de ahora, también se tendrá en cuenta a las unidades familiares con hijos menores de edad y no solo los de menos de tres años. También se amplía su aplicación a las personas en situación de dependencia o con discapacidad para las que la vivienda supone, de acuerdo con el informe de los Servicios Sociales competentes "un activo indispensable para el mantenimiento de su inclusión social y autonomía". El requisito hasta ahora era una discapacidad del 33 % o superior.

Asimismo, podrán solicitar una vivienda del fondo otras personas o unidades familiares con distintas circunstancias de vulnerabilidad social, previo informe de los Servicios Sociales y se mantienen los requisitos anteriores, como son la situación de desempleo y sin prestaciones, familias monoparentales, familias numerosas o violencia de género.

### **Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016.**

En España existe un reparto de las competencias en materia de vivienda entre los diferentes niveles de la Administración Pública: Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. El Estado no tiene las competencias exclusivas en materia de vivienda, sino que requiere de los otros dos niveles territoriales, así como de los promotores públicos y privados para llevar a cabo los distintos Planes de Vivienda (Sánchez-Mora Molina, Clavero Mira y Manzanera Román, 2013:56).

El 10 de abril de 2013 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana 2013-2016. Este Plan recoge nueve programas destinados a:

Mantener ayudas para la subsidiación de préstamos convenidos regulados en planes anteriores.

Facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a familias con escasos medios económicos.

Fomentar la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública.

Financiar la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva que cumplan ciertos criterios.

Financiar la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados.

Impulsar la implantación de un sistema de evaluación energética de los edificios.

Financiar la ejecución de proyectos de trascendencia para la mejora de barrios, centros, cascos históricos, etc.

Respecto al acceso de la población inmigrantes a las ayudas que se establecen en los Planes de vivienda cabe añadir que gracias a la Ley Orgánica 4/2000 sobre los derechos y libertades de los inmigrantes en España y su integración, a éste colectivo le estaba permitido acceder a dichas ayudas en igualdad de condiciones que los españoles. No obstante desde 2009, más concretamente desde la publicación de la Ley Orgánica 2/2009, el acceso ha quedado restringido a las personas inmigrantes que lleven residiendo al menos cinco años en España de forma regular. Un hecho, que sumado a la retirada de la mayoría de recursos específicos directos de la Administración, destinados a promover la inserción residencial de las personas inmigrantes (como se verá más adelante), está contribuyendo sobremanera al incremento de la precarización residencial del colectivo (Hernández Pedreño y López Carmona, 2013).

### **La vivienda y la acogida en los planes de Ciudadanía e Integración del Gobierno de España.**

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI 2007-2010) fue el instrumento que oficialmente recogía las directrices para llevar a cabo de forma coordinada entre los diferentes agentes institucionales (Administración Central, Autonómicas, Locales, etc.) una serie de actuaciones dirigidas a promover la integración social de las personas inmigrantes. En dicho documento, las actuaciones en materia de vivienda y acogida adquirieron un carácter estratégico, gracias al reconocimiento de que los principales problemas estructurales del mercado inmobiliario español afectaban, sobre todo, a colectivos vulnerables y a la necesidad de articular una red de dispositivos de acogida en España.

La Vivienda y la Acogida por sí solas constituían dos áreas de intervención específicas destinadas, en caso de la Vivienda a conseguir cuatro ambiciosos objetivos: "Estimular el modelo de vivienda protegida para colectivos con bajos ingresos, prevenir la

generación de situaciones residenciales de infravivienda y hacinamiento en las fases de asentamiento inicial de los inmigrantes, luchar contra la discriminación de las personas inmigrantes en el mercado de la vivienda, mejorar la convivencia y prevenir la segregación residencial". Objetivos que de acuerdo con la evaluación del plan no se han alcanzado en su mayor parte.

Mientras que en el caso de la Acogida se perseguían dos grandes objetivos: proporcionar a las personas inmigrantes las herramientas necesarias para alcanzar un grado de autonomía suficiente para el acceso a bienes y servicios, ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes en igualdad de condiciones respecto de la población autóctona.

El I Plan Estratégico se ha convertido en el instrumento de desarrollo de una política de acogida a personas inmigrantes y refugiadas durante su periodo de vigencia. Desarrolló una serie de instrumentos y de programas de acogida, evolucionando hacia un sistema de acogida integral formado por dispositivos fundamentalmente territoriales (autonómicos y locales) gestionados por diversos agentes sociales y administraciones públicas. Estos dispositivos se han integrado en una Red estatal de acogida, gestionada en colaboración con las entidades sociales, percibiéndose aún una importante descoordinación entre dispositivos y actores sociales que intervienen en su desarrollo.

El balance de la consecución de estos objetivos se encuentra en el segundo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI 2011-14). En dicho informe se puede constatar que en el Área de Vivienda, finalmente sólo se había ejecutado el 42,4% del total de los fondos presupuestados (32.269.228 €), suponiendo solo el 0,6% del total del presupuesto ejecutado del Plan. El Área de Vivienda contaba con 4 objetivos, 9 programas de intervención y 20 medidas, habiendo desarrollado totalmente un 44% de las medidas y parcialmente un 56%.

En cuanto al Área de Acogida se habían presupuestado 463.885.622 €, habiéndose ejecutado un 88,9% del mismo, suponiendo un 17,7% del total del presupuesto del Plan. El Área de Acogida contaba con 2 objetivos, 6 programas y 26 medidas, de las cuales se han desarrollado totalmente un 64% y parcialmente un 36%. En esta área se han desarrollado 135 proyectos innovadores por parte de las corporaciones locales, mientras que en vivienda solo han sido 59.

Por parte de las organizaciones sociales del tercer sector que han participado y participan en el desarrollo de las políticas de integración de las personas inmigrantes, se han desarrollado en el primer Plan 374 proyectos de acogida, mientras que en el caso de la vivienda tan solo han sido 7 en todo el periodo.

La partida de Vivienda recibió el menor desembolso, seguida muy de cerca por Igualdad de trato (0,7%) y participación y mujer con un 1,6% del total.

Así, según la ponderación y el nivel de medida propuesto en el Plan, el Área de Vivienda conseguía un 44% del grado de cumplimiento total de objetivos, programas y medidas, el menor de todas las áreas (PECI, 2011-14: 17).

Por otro lado, observando la relevancia que se le ha otorgado a la vivienda en el actual Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011/2014, se puede afirmar que *la vivienda ha salido perdiendo*. En el Plan actual, la vivienda queda relegada a un segundo plano, integrada en el Área de Convivencia (carácter transversal), constituye dentro de uno de los objetivos de ésta (formular y desarrollar un plan de convivencia intercultural en espacios locales) tan sólo una línea de actuación (anteriormente programas) denominada "Apoyo a programas de intermediación y lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda", con tres medidas (PECI 2011-14. Página 202).

Por lo que respecta al Área de Acogida, el primero de los objetivos se ha mantenido con respecto al primer Plan, mientras que el segundo objetivo ha quedado reformulado de la siguiente manera: Adaptar y mantener la Red Estatal de Dispositivos de Acogida Integral en todo el territorio nacional, a las necesidades actuales de acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada.

### **La vivienda y la acogida en los planes autonómicos y locales de inmigración, integración y ciudadanía.**

Las actuaciones autonómicas y locales en materia de inmigración, acogida y vivienda han quedado reflejadas en los planes autonómicos y locales de integración y ciudadanía, los cuales se comienzan a implementar a partir de mediados de los 90 en los diferentes niveles de la Administración más cercanos al ciudadano, las Comunidades Autónomas y los municipios.

Todas las Comunidades Autónomas implantaron dichos planes, encontrándose variaciones en la estructura y denominación de las áreas de actuación, si bien coinciden en gran medida en incluir las áreas fundamentales del Estado del Bienestar (educación, empleo y formación, salud, vivienda, acogida y servicios sociales), además de áreas específicas (sensibilización, codesarrollo, etc.).

Laparra y Lizarrondo (2008) realizaron un análisis de las diferencias autonómicas en materia social para personas inmigrantes en estos planes, destacando que la vivienda es el área donde se ha realizado un menor número de actuaciones autonómicas en torno a la integración de las personas inmigrantes, mientras que en materia de acogida han sido mucho más numerosas las actuaciones, aunque sin los niveles de coordinación y unificación de criterios que se requieren para la mayor eficacia de las mismas, estando la red de acogida asentada en un mecanismo de financiación basado en subvenciones anuales, que no permiten la estabilidad y planificación a medio y largo plazo de estos dispositivos.

No obstante, lo más grave de los planes autonómicos y locales es que entre 2008 y 2013 han ido desapareciendo muchos de estos planes, con la práctica desaparición de las ayudas públicas directas en materia de vivienda para personas inmigrantes, habiéndose mantenido por diversos mecanismos los dispositivos de acogida, especializada y humanitaria.

Es significativo que en el año 2013 una gran parte de los planes de inmigración, ciudadanía e integración han desaparecido en las CC.AA y no se ha procedido a evaluar los planes anteriores en una gran parte de los casos. Dato éste que acredita la pérdida de centralidad de las políticas de integración de las personas inmigrantes en los últimos años, justo cuando es más necesario que nunca la articulación de una verdadera política de integración europea y una apuesta por la convivencia intercultural y la gestión de la diversidad en los barrios con una importante presencia de población inmigrante.

<b>COMUNIDAD AUTONOMA</b>	<b>PLANES APROBADOS PERIODO 2000-2011</b>	<b>SITUACIÓN ACTUAL</b>
<b>ANDALUCÍA</b>	I PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN EN ANDALUCÍA 2001-2004 II PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN	No se ha renovado. Se opta por las actuaciones vinculadas a la ejecución del Fondos Europeos: actuación en barrios, acogida

	EN ANDALUCIA 2006-2009	humanitaria, atención a la diversidad.
<b>ASTURIAS</b>	No existe plan específico; se enmarca estas políticas en los programas de apoyo a colectivos específicos.	Se mantiene la misma fórmula
<b>ARAGÓN</b>	PLAN INTEGRAL PARA LA INMIGRACIÓN 2004-2007 PLAN INTEGRAL PAR LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL 2008-2011	El Gobierno de Aragón trabaja en el borrador de un III Plan de actuación en materia de Inmigración y Convivencia en la Comunidad Autónoma.
<b>ILLES BALEARS</b>	I PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA INMIGRACIÓN 2001-2004 II PLAN INTEGRAL DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS INMIGRANTES 2005-2007	No se ha renovado. Las políticas autonómicas de integración se recogen en el plan de Actuación 2014 del "Programa de acogida e integración social de la población inmigrada"
<b>CANARIAS</b>	PLAN CANARIO PARA LA INMIGRACIÓN 2002-2004 IIPLAN CANARIO PARA LA INMIGRACIÓN 2005-2006	No se ha renovado.
<b>CANTABRIA</b>	PLAN DE INTERCULTURALIDAD 2005	No se ha renovado. uye las políticas de inmigración en los programas de atención a personas en riesgo de exclusión.
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>	PLAN INTEGRAL DE INMIGRACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN 2005-2009	Se aprueba la LEY 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León.
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	PLAN REGIONAL PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DE INMIGRANTES EN CASTILLA-LA MANCHA	No se ha renovado como Plan autonómico. S e han incluido medidas en los planes de integración social Municipales ( 2012-2014).
<b>CATALUÑA</b>	I PLA INTERDEPARTAMENTAL D'IMMIGRACIÓ 1993-2000. II PLA INTERDEPARTAMENTAL D'INMIGRACIÓ 2001-2004. PLA DE CIUDADANÍA I IMMIGRACIÓ 2005-2008. PLAN DE CIUDADANIA E INMIGRACION 2009-2012 DE CATALUÑA	Se ha renovado mediante la reciente aprobación del Plan de Ciudadanía y de las Migraciones: horizonte 2016
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>	PLAN DIRECTOR DE CIUDADANÍA 2008-2011	No se ha renovado.
<b>EXTREMADURA</b>	I PLAN INTEGRAL DE INMIGRACIÓN. I PLAN DE INCLUSIÓN SOCIAL DE	Nos e ha renovado.

	EXTREMADURA 2005-2007, II PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE EXTREMADURA 2008-2011	
<b>GALICIA</b>	PLAN GALEGO DE CIUDADANÍA, CONVIVENCIA E INTEGRACIÓN, 2008-2011	No se ha renovado.
<b>MADRID</b>	PLAN REGIONAL PARA LA INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2001-2003. II PLAN REGIONAL PARA LA INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2005-2008. PLAN DE INTEGRACIÓN 2009-2012 DE LA COMUNIDAD DE MADRID	No se ha renovado.
<b>MURCIA</b>	PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES EN LA REGIÓN DE MURCIA 2002-2004. II PLAN DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES EN LA REGIÓN DE MURCIA 2006-2009.	No se ha renovado.
<b>NAVARRA</b>	PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE 2002-2006. PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA	No se ha renovado.
<b>PAIS VASCO</b>	PLAN VASCO DE INMIGRACIÓN 2003-2005. II PLAN VASCO DE INMIGRACION 2007- 2009	Se ha renovado: III PLAN DE INMIGRACIÓN, CIUDADANÍA Y CONVIVENCIA INTERCULTURAL 2011-2013
<b>LA RIOJA</b>	I PLAN INTEGRAL DE INMIGRACIÓN DE LA RIOJA 2004-2007. II PLAN INTEGRAL DE LA INMIGRACIÓN DE LA RIOJA 2009-2012	No se ha renovado.

Fuente: elaboración propia.

### **Planes Autonómicos de Vivienda.**

Como se ha señalado anteriormente, el Estado es el encargado de diseñar un Plan Nacional que establezca las directrices para llevar a cabo en todo el territorio las medidas en materia de vivienda. No obstante, son las Comunidades Autónomas en coordinación con las corporaciones locales las encargadas de diseñar los Planes Autonómicos. El proceso de adaptación y edición de los planes autonómicos funciona en la mayoría de los casos demasiado lento, un hecho, que constituye un obstáculo para responder eficazmente a las necesidades de la población. Prueba de ello es que hasta el día de la aprobación por el Pleno del Foro de este informe, tan sólo cuentan con un Plan Autonómico de Vivienda las Comunidades Autónomas de Extremadura, País Vasco y Galicia.

## 2. Regímenes de tenencia de la vivienda en Europa. Los desequilibrios entre la propiedad, el arrendamiento libre y el social en el contexto español.

Del análisis de los regímenes de tenencia de la vivienda, se pueden inducir cuales han sido las principales estrategias que han seguido los países en sus políticas de vivienda. En ésta línea, algunos autores han concluido que en Europa, desde mediados de los 60, se ha producido una tendencia a la baja en el parque de alquiler en su conjunto (incluyendo alquiler libre y social), al mismo tiempo, que la propiedad se ha ido consolidando como la principal opción (Trilla, 2001).

Si bien esto es así, como se puede constatar en la tabla 1, los desequilibrios entre la propiedad y el alquiler son diferentes entre según el país.

Así se puede observar que en países nórdicos tales como Luxemburgo, Suecia, Países Bajos o Dinamarca, estos desequilibrios son inferiores al resto.

Finalmente, a pesar de que la modalidad de vivienda de alquiler social también ha descendido en su globalidad desde mediados de los 60, existen grandes diferencias según países, y se puede observar que mientras en España se cuenta con tan sólo un 8,3% de viviendas de este tipo, en países como Francia, Reino Unido, Eslovenia o Austria tienen más de un 15%.

**Tabla 1. Distribución de la población según régimen de tenencia de la vivienda y país, 2012.**

PAIS	RÉGIMEN DE TENENCIA		
	Propiedad	Alquiler libre	Alquiler subvencionado <sup>21</sup>
Rumania	96,6	0,8	2,6
Lituania	91,9	1,4	6,7
Hungría	90,5	2,8	6,7
Eslovaquia	90,4	7,8	1,8
Croacia	89,5	1,6	8,9
Bulgaria	87,4	1,3	11,3
Noruega	84,8	9,1	6,1
Polonia	82,4	4,0	13,6
Estonia	82,2	3,0	14,7
Malta	81,8	2,4	15,8
Latvia	81,5	7,8	10,7
República Checa	80,4	13,2	6,4
<b>España</b>	<b>78,9</b>	<b>12,7</b>	<b>8,3</b>
Islandia	77,3	13,0	9,7
Eslovenia	76,2	5,5	18,3
Grecia	75,9	18,2	5,9

<sup>21</sup> En ésta categoría están representadas también las viviendas cedidas.

Portugal	74,5	10,9	14,5
Italia	74,1	13,3	12,6
Finlandia	73,9	10,5	15,6
Chipre	73,2	11,5	15,3
Bélgica	72,3	18,5	9,2
Luxemburgo	70,8	24,6	4,6
Suecia	70,1	29,7	0,2
Países Bajos	67,5	32,1	0,4
Reino Unido	66,7	15,9	17,5
Dinamarca	64,3	35,4	0,3
Francia	63,7	19,5	16,8
Austria	57,5	26,1	16,4
Alemania	53,3	38,6	8,1
Suiza	43,9	51,6	4,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida, Eurostat, 2012.

En España durante las décadas de los 60 y 70, las políticas públicas comenzaron a primar fiscal, financiera y legalmente la construcción de vivienda en propiedad, y esta tendencia, a pesar de los sucesivos intentos implementados mediante los Planes de vivienda, no han dejado de crecer. Además en la tabla 2, se puede observar la evolución reciente de los regímenes de tenencia, donde desde el origen de la crisis en 2008, la única variación significativa, es el descenso que se ha producido en la ya escasa oferta de alquiler social (del 3,9 al 2,5%).

**Tabla 2. Hogares por régimen de tenencia y periodo en España.**

RÉGIMEN DE TENENCIA	PERIODO									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Propiedad	79,5	80,5	79,5	80,1	79,6	79,3	79,4	79,6	79,2	
Alquiler a precio de mercado	10	9,5	10,3	10,4	11	11,3	11,4	12,1	12	
Alquiler inferior al precio de mercado	3,9	3,5	3,2	3,2	3,2	3,3	3,1	2,8	2,5	
Cesión gratuita	6,7	6,4	7	6,3	6,1	6,1	6,1	5,5	6,3	

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida, INE, 2004-2012.

Como se ha mencionado en numerosos estudios, el mercado del alquiler suele ser la opción mayoritaria para la población inmigrante, al no haber podido de forma mayoritaria acceder a la vivienda en propiedad. Por lo tanto, tal y como se desprende del análisis realizado anteriormente, el déficit estructural de la oferta de vivienda en alquiler, constituye una seria dificultad para la inserción residencial de los inmigrantes en España.

### 3. Inmigración y exclusión residencial en España, estado de la cuestión.

La inserción residencial de los inmigrantes ha de entenderse como un proceso. Por lo tanto en algunos trabajos como los del Colectivo IOE encontramos este enfoque dinámico en la definición de las trayectorias residenciales de los inmigrantes (Colectivo IOE, 2005). Gracias a este enfoque se puede observar como dependiendo de la fase del proceso migratorio, los riesgos asociados a la vivienda son distintos (Tabla 3).

**Tabla 3. Trayectorias residenciales de los inmigrantes.**

<b>Fase</b>	<b>Riesgos y retos planteados.</b>
Llegada	Subarriendo, hacinamiento, asentamientos chabolistas, alojamiento de acogida, ocupaciones ilegales, vivir en la calle.
Regularización	Infravivienda de alquiler, recelos y desconfianza, estafas, segregación espacial. Dificultades para acceder al arrendamiento.
Estabilización	Alquiler / compra, conflictos vecinales, gestión de la diversidad y de la convivencia en los barrios. Pasar de la hostilidad, a la coexistencia y desde esta a la convivencia.
Desestabilización / regreso a la exclusión o planteamiento del retorno	Problemas con los pagos de alquiler/ hipoteca, desahucios. Regreso a la infravivienda o a los asentamientos. Exclusión y pobreza. Posibilidad de retorno al país de origen.

La tercera fase identificada como estabilización refleja el contexto en el que una gran proporción de personas inmigrantes, que habían experimentado un proceso de movilidad social ascendente (regularización y contratos de trabajo), habían accedido al crédito y con ello a viviendas normalizadas, la mayoría en propiedad. No obstante, desde el origen de la crisis en 2008, estas personas han sido las primeras en ser expulsadas del mercado de trabajo, hecho que ha desestabilizado el relativo umbral de integración conseguido mediante el acceso a la vivienda y son, uno de los principales colectivos afectados por el problema de los desahucios, volviendo a sufrir las problemáticas características de las otras fases del proyecto hasta tal punto, que algunos han asumido la opción de retornar a sus países de origen.

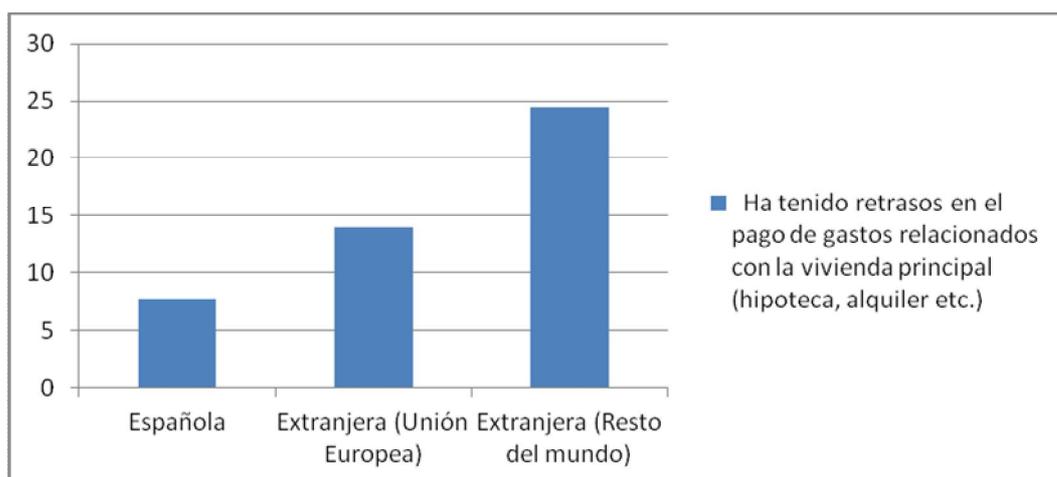
**Indicadores de exclusión residencial, europeos, nacionales y autonómicos disponibles en diversas fuentes y estudios (FOESSA, Colectivo IOE, Censo de Población y Vivienda 2011, Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007, Encuesta de Condiciones de Vida varios años, Indicadores FEANTSA, ETHOS, Modelo Housing First).**

Para el análisis de la exclusión residencial es ya común utilizar los indicadores propuestos por FEANTSA, homologados por la Unión Europea a través de las categorías ETHOS (Tipología Europea de Sinhogar y Exclusión Residencial) que clasifica a las personas sin hogar en función de su situación residencial (FEANTSA, 2008).

Así, **“las personas sin techo”** serán aquellas que no tienen un espacio físico donde vivir; **“sin hogar”** aquellas que encuentran un espacio físico donde comer, dormir, asearse, etc. pero temporal y sin relación jurídica con el mismo; **“vivienda insegura”** cuando las personas y familias, aun teniendo espacios físicos dignos y adecuados para vivir, no podrían ostentar la estabilidad requerida para su desarrollo humano, dados los condicionantes de la inseguridad en la tenencia jurídica o inseguridad física y/o psicológica (maltrato, violencia de género, etc.); **“vivienda inadecuada”** para las personas que malviven en espacios físicos inadecuados (infravivienda, chabolismo vertical y horizontal, asentamientos, etc.) (EAPN, 2013:22).

En el gráfico 1 se puede observar cómo la mayoría de las personas que podrían perder su vivienda habitual debido a que no han podido afrontar con puntualidad los pagos relacionados con la vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler, son las personas extranjeras, en particular las extranjeras extracomunitarias.

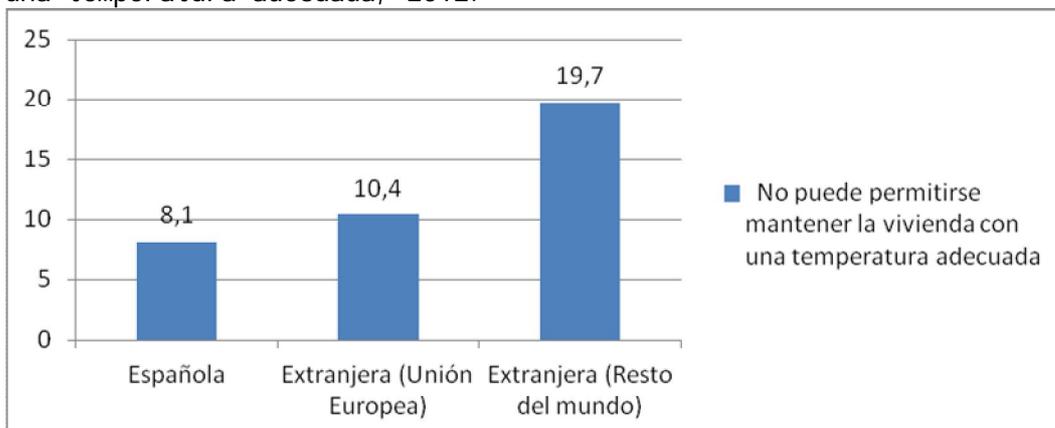
**Gráfico 1. Porcentaje de hogares con riesgo de perder su vivienda habitual, 2012.**



Fuente: Elaboración propia, Encuesta de Condiciones de Vida, 2012.

Además, las personas inmigrantes son quienes más dificultades tienen para mantener una vivienda en condiciones apropiadas, como por ejemplo mantener la vivienda a una temperatura adecuada (Gráfico 2).

Gráfico 2. Porcentaje de hogares que no pueden mantener la vivienda con una temperatura adecuada, 2012.



Fuente: Elaboración propia, Encuesta de Condiciones de Vida, 2012.

Por otro lado, según los datos del último ejercicio censal (Censo de Población y Vivienda 2011), sigue manteniéndose algo que ya se identificó en el Censo de 2001, que las personas inmigrantes residen en viviendas más pequeñas que los españoles. Este hecho guarda una estrecha relación con el mayor riesgo que tiene este colectivo de sufrir situaciones de hacinamiento (Tabla 4).

**Tabla 4. Viviendas principales según combinación de nacionalidades en el hogar por superficie útil, 2011.**

	Todos los miembros del hogar tienen nacionalidad española	Alguno de los miembros del hogar no tiene nacionalidad española
<b>Total</b>	15.861.186	2.222.507
<b>Porcentaje</b>	100	100
<b>hasta 45 m2</b>	2,8	6,5
<b>46-60 m2</b>	10,2	16,0
<b>61-90 m2</b>	48,3	47,8
<b>91-105 m2</b>	14,0	11,2
<b>106-120 m2</b>	9,4	7,0
<b>121-150 m2</b>	7,5	5,1
<b>más de 150 m2</b>	7,9	6,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo de Población y Vivienda, INE, 2011.

Otro aspecto importante que a menudo genera situaciones de hacinamiento es la modalidad de ocupación en régimen de subarriendo. Como demuestra un estudio realizado en 2005 por el Colectivo IOE sobre la situación residencial de los inmigrantes en las ciudades de Madrid, Valencia y Barcelona, el 100% de los inmigrantes que residían en este régimen padecían algún tipo de situación de hacinamiento o hacinamiento crítico (Colectivo IOE, 2005).

Otro aspecto de la exclusión residencial que afecta particularmente a las personas inmigrantes como se ha descrito en este informe es la segregación residencial. En numerosas ocasiones las personas inmigrantes no tienen más remedio que residir en

determinados barrios, a menudo degradados socialmente debido a que es donde únicamente encuentran alquileres que se pueden permitir, y donde particulares y agencias están dispuestos a alquilar. Estudios e informes realizados por el *Consejo para la promoción de la Igualdad de Trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico*, apuntan a la posible discriminación que personas pertenecientes a minorías étnicas experimentan en el ámbito de la vivienda, lo que puede llevarles a una situación de exclusión social.

Así, en el área metropolitana de Madrid, el colectivo más afectado por este fenómeno son los africanos y latinoamericanos (Echazarra, 2010). En cambio, en ciudades como Barcelona, en la zona de Cornellá, están sobrerrepresentados africanos y latinoamericanos, y en la zona este de la ciudad (Badalona y Santa Coloma) estarían concentrados exclusivamente los africanos (García-Almiral, 2008).

Según el Instituto Nacional de Estadística en 2012, en España había 22.938 personas sin hogar. De las cuales, casi la mitad (45,83%) eran personas extranjeras (tabla 5). Por nacionalidades, la mayoría de los extranjeros eran los procedentes del continente africano y según sexos, también estarían mayoritariamente representadas las mujeres de dicha procedencia. Realizando una comparativa entre los resultados de la anterior encuesta realizada en 2005 y ésta, se advierte una tendencia a la feminización del colectivo. Ya que si bien tradicionalmente ha sido un colectivo muy masculinizado, cada vez se cuentan más mujeres, tanto españolas como extranjeras

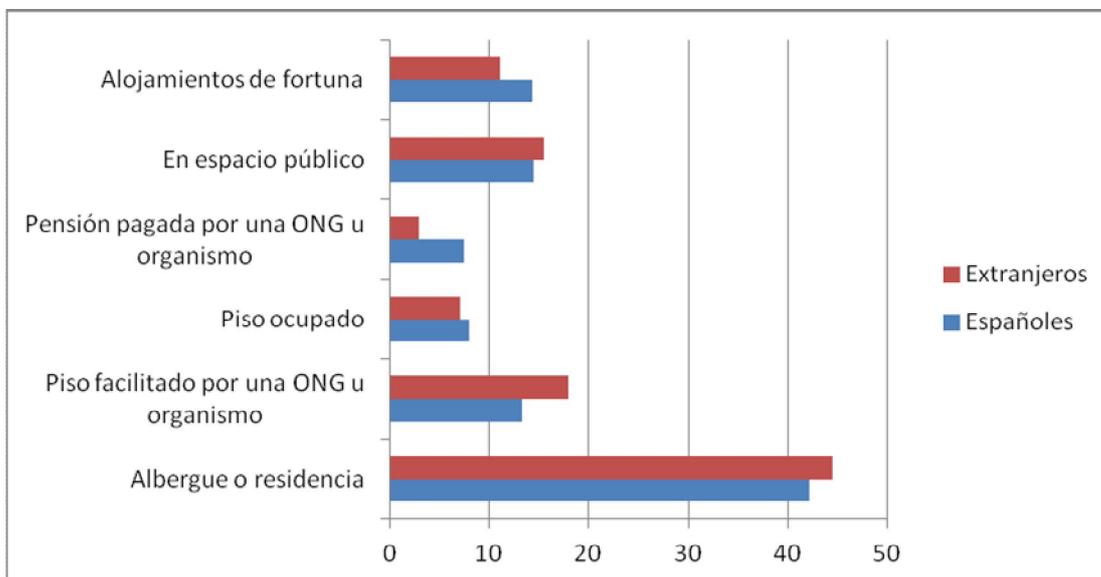
**Tabla 5. Personas sin hogar por sexo y nacionalidad, valores absolutos y porcentajes, 2012.**

	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%
TOTAL NACIONALIDADES	22.938	100	18.425	100	4.513	100
Española	12.425	54,17	9.855	42,96	2.570	11,20
Extranjera	10.513	45,83	8.570	37,36	1.943	8,47
Unión europea	2.347	10,23	1.861	8,11	486	2,12
Resto de Europa	245	1,07	175	0,76	70	0,31
África	5.951	25,94	5.030	21,93	921	4,02
América	1.594	6,95	1.173	5,11	421	1,84
Asia y otros territorios	376	1,64	331	1,44	45	0,20

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Personas sin Hogar, 2012

Respecto al lugar de pernoctación, se puede observar que los extranjeros están más representados que los españoles en el espacio público, pisos facilitados por una ONG u otros organismos y albergues o residencias.

**Gráfico 3. Personas sin hogar por lugar de pernoctación y nacionalidad, porcentaje, 2012.**



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Personas sin Hogar, 2012

#### 4. Dispositivos de acogida con alojamiento, una de las respuestas a la exclusión residencial.

---

##### 1.1. Algunas tipologías de dispositivos de acogida más innovadores que se detectan, frente a las plazas residenciales en pisos y albergues que se configuran con la base de la red estatal de acogida.

###### La atención en centros diurnos.

Los “Centros Diurnos” son infraestructuras ubicadas en las proximidades de asentamientos estables donde se prestan servicios de primera necesidad a las personas residentes en los mismos.

Los centros diurnos tienen los siguientes objetivos:

Prestar una atención que permita mejorar el deterioro de las personas asentadas.

Acercar los servicios de atención social, información, orientación, asesoramiento legal y administrativo, apoyo sanitario, y recursos formativos a personas residentes en zonas de diseminado.

Estimular la colaboración y participación conjunta de los/as beneficiarios/as en las actividades culturales y de ocio programadas desde el centro diurno.

Ofrecer alternativas de salida de los asentamientos.

Los servicios que habitualmente se prestan en dichos centros diurnos pueden ser muy variados, a modo de ejemplo podemos indicar: Servicio de higiene personal (Duchas y aseos), lavandería, tramitación de tarjetas sanitarias, clases de lengua y cultura española, preformaciones básicas, formación en hábitos sociales, acompañamiento sanitario, apoyo jurídico, administrativo e informativo sobre el régimen general de extranjeros y el acceso al sistema sanitario, actividades interculturales, información diferentes servicios, derivaciones a recursos de alojamiento u otra índole, etc.

También es posible, en función de las infraestructuras, que en dichos centros diurnos exista la posibilidad de contar con servicios de comedor, y servicio de consigna o depósito de objetos.

Esta modalidad de acogida, aunque no cuenta con pernocta, se configura como un espacio de encuentro y prestación de servicios fundamentales para personas en situación de extrema vulnerabilidad que se encuentran ajenas a la red de recursos sociales.

Del análisis de las situaciones de hacinamiento, infravivienda y asentamientos a lo largo de la geografía española se detecta la insuficiencia de estos dispositivos en relación con las necesidades detectadas. Tratándose de una modalidad necesaria, no está siendo suficientemente implantada y desarrollada, ni en las zonas rurales, ni en los barrios urbanos de mayor concentración de población inmigrante y española en situación de alta vulnerabilidad.

###### La acogida a través de redes sociofamiliares en hogares.

La “Acogida en hogares” consiste en la acogida por parte de familiares o parientes, de personas inmigrantes. La función de esta red social, consiste en proporcionar alojamiento, manutención, asesoramiento y apoyo para la realización de un itinerario

individualizado/familiar de forma conjunta entre las personas inmigrantes y la entidad encargada de su seguimiento.

El objetivo de la "Acogida en Hogares" consiste en:

Habilitar plazas de acogida en hogares estables que proporcionen alojamiento, manutención, asesoramiento e inserción sociolaboral a la persona acogida.

Apoyar y reforzar las redes socio-familiares para que puedan acoger personas de su colectivo, y centrar el proceso de inserción sociolaboral, en el empoderamiento de la persona acogida.

Según los datos ofrecidos en el informe "**Redes de acogida y condiciones de vida de inmigrantes llegados a Canarias**" – elaborado por la Fundación Cepaim y el Gabinete de Estudios sociales – (Marzo 2008), las familias y redes de acogida ofrecen habitualmente apoyo de manera solidaria, pero desde el año 2008 se viene observado una progresiva saturación de la capacidad de acogida de estas redes sociofamiliares. Esta situación ha provocado un aumento de personas en situación de exclusión residencial por no disponer de ningún colchón de seguridad, iniciando de esta forma un proceso hacia la exclusión social.

La experiencia llevada a cabo de manera experimental por algunas organizaciones sociales en el marco del programa de Atención Humanitaria a personas inmigrantes, al amparo del Real Decreto 441/2007, de 3 de Abril, pone de manifiesto que en muchas ocasiones existen alternativas de alojamiento innovadoras que permiten realizar itinerarios individualizados, contando con los propios recursos sociales de las personas beneficiarias de los proyectos de acogida, sus redes sociofamiliares y otros apoyos sociales y comunitarios.

Se acredita que queda demostrado que las redes ejercían un rol motivador e integrador en lo que se refiere al plano de la ampliación de red social, a la vez que servían de proveedores de recursos favorecedores para la integración en la sociedad de acogida. Esta tipología de acogida, unida a la intervención y seguimiento de entidades sociales, permitía favorecer también el acceso a servicios, prestaciones socioeducativas y sanitarias, a la vez que garantizaba unas condiciones adecuadas de habitabilidad y salubridad de las viviendas acogedoras.

La selección de los hogares puede realizarse a través de los propios contactos de las personas llegadas a través del Proyecto de Acogida humanitaria, o bien a través de los propios recursos de las organizaciones sociales. Éstos deben reunir unas condiciones mínimas de habitabilidad, y las personas responsables de los mismos tienen que estar dispuestas a parte de ofrecer alojamiento y la manutención diaria, a implicarse de manera activa en el diseño y seguimiento conjunto con la organización social, del itinerario de la persona acogida. Para que dicha acogida no suponga un esfuerzo económico, difícilmente asumible en tiempos de crisis, los hogares pueden contar con un pequeño apoyo por parte de la organización social, en concepto de beca de inserción, que permita que el/la beneficiario/a contribuya a sufragar parte de los gastos derivados tanto del uso del alojamiento, como del consumo de alimentación y/u otros productos básicos.

Esta modalidad de acogida, se valora positivamente en aquellos momentos en los que la demanda de alojamiento supera la capacidad de las plazas de acogida temporal de la red de acogida y hasta incluso se considera que puede suponer un coste inferior plaza/día, para los fondos públicos, teniendo en cuenta que la capacidad de

intervención del profesional encargado del seguimiento, es mayor al contar con el apoyo de la red sociofamiliar.

Se observa que se trata de una modalidad experimental, no suficientemente desarrollada que requiere de un mayor tiempo de experimentación, para acreditar su validez e innovación, pero de indudable interés.

### **La acogida en pisos de pre-autonomía.**

Los “Pisos de pre-autonomía” son otra de las experiencias piloto llevadas a cabo de manera experimental por algunas organizaciones sociales en colaboración con CC.AA y corporaciones locales. Esta modalidad de acogida consiste en apoyar a través de pisos ajenos a la organización social, los itinerarios de aquellas personas beneficiarias que cuentan con las habilidades, destrezas y recursos para llevar una vida autónoma, y tan solo necesitaban un apoyo para encontrar y mantener un alojamiento digno.

Los objetivos de los “pisos de pre-autonomía” son:

Facilitar el apoyo necesario para encontrar y mantener un alojamiento digno a personas que son autónomas pero les es difícil encontrar vivienda.

Rentabilizar los recursos colectivos de los/as beneficiarios/as, garantizando la estabilidad residencial, el arraigo local y la integración en los barrios.

La acogida en estos pisos consiste en viviendas alquiladas por entidades sociales o por los/as propios beneficiarios/as, en los que las personas viven de forma casi autónoma asumiendo la responsabilidad del funcionamiento, el alquiler y el mantenimiento de la vivienda.

Desde las entidades sociales, se realiza el acompañamiento y asesoramiento para estabilizar la situación de alojamiento, la convivencia interna del grupo y vecinal, así como el seguimiento de los itinerarios individuales de cada una de las personas alojadas.

En muchas ocasiones, el mayor obstáculo para el acceso a la vivienda viene derivado de la incertidumbre de las personas arrendadoras sobre si los inquilinos pueden afrontar o no el pago del alquiler. En base a esta experiencia se observó que dicha barrera se suprimía al contar con el respaldo de una entidad social y ofrecer el seguimiento continuado tanto de la convivencia como de los itinerarios individualizados de los/as beneficiarios/as.

La entidad social, en esta modalidad de acogida, ofrece apoyo de la siguiente manera:

Las personas beneficiarias firman directamente el contrato con el propietario-a y se hacen cargo de todos los pagos: fianza, alquiler y suministros. Si es necesario, la entidad social se presenta como avalista solidaria y contrata un seguro multiriesgo.

Las personas beneficiarias firman directamente el contrato con el propietario-a y se hacen cargo de asumir los costes derivados del alquiler y suministros. La entidad social apoya a los/as beneficiarios/as a afrontar la inversión inicial de la fianza y el primer mes de alquiler estipulado en el contrato de arrendamiento, con el fin de que el acceso del grupo el beneficiario finalmente pueda él mismo asumir el coste. La colaboración de la organización social se determina en las cláusulas del contrato de arrendamiento a suscribir.

La entidad social alquila la vivienda y firma el contrato con el/la propietario/a. Las personas beneficiarias van paulatinamente asumiendo el pago del alquiler y se hacen responsables del total funcionamiento de la vivienda, hasta que en el plazo máximo de

un año, ellos/as mismos/as asumen la firma del contrato del alquiler. En este último caso, las personas pueden ir haciéndose cargo de algunos gastos de manera progresiva, conforme a la intervención planificada hasta que en su momento llegan a asumir la totalidad de los gastos de mantenimiento de la vivienda. La entidad social indica en las cláusulas de los contratos de arrendamiento, la posibilidad de subarriendo parcial, de tal modo que puede crear un fondo de garantía para las situaciones de impagos y desperfectos de las viviendas alquiladas.

Esta modalidad de acogida, al igual que la acogida en hogares se considera positiva e innovadora, pero insuficientemente desarrollada en el Estado Español y poco divulgada hasta el momento.

## 5. *Infravivienda y asentamientos de inmigrantes, una realidad en incremento como consecuencia de la crisis socioeconómica. Una aproximación a los conceptos. Vivienda sobreocupada, infravivienda, asentamiento, chabolismo.*

---

Si analizamos los términos que se han ido utilizando durante estos años, nos damos cuenta de que no existe un concepto que, de entrada, aglutine todas las tipologías de viviendas no normalizadas sin ser demasiado genérico. La literatura consultada adopta términos distintos y entre ellos hay unas definiciones más operativas que otras. Se toman en cuenta aspectos que van desde las simples características de la construcción hasta contemplar también el contexto, la manera de uso de la misma y la exclusión social que produce el fenómeno.

Debido a dicha variedad, se considera oportuno ordenar las definiciones en base al conjunto de variables consideradas, empezando por las que se limitan a las características de la construcción.

De entrada el Diccionario de la Real Academia Española (RAE) utiliza el término "**chabola**" que se define como una: "Vivienda de escasas proporciones y pobre construcción, que suele edificarse en zonas suburbanas."

En la misma línea, la Junta de Andalucía en su Plan de Erradicación del Chabolismo define la chabola como: "aquel asentamiento situado al margen de la ciudad, bien en la periferia o ubicado en vacíos urbanos asolados y, en cualquier caso, carentes de infraestructura. Es decir, se excluyen las denominadas viviendas prefabricadas en núcleos de población normalizadas, las cuevas, las infraviviendas que permiten su transformación en viviendas dignas y, en general, las viviendas, cualesquiera que sea su estado, que están realizadas con elementos constructivos tradicionales".

El uso del término "**infravivienda**" nos lleva al concepto utilizado por la Asociación Columbares que en 1996 la definía de la siguiente forma: "*Toda aquella edificación usada para el alojamiento de personas y que presenta carencias fundamentales en cualquier aspecto estructural, de dotación de servicios, de habitabilidad o de accesibilidad por debajo de los términos medio de una vivienda de la población de acogida, o aquellos rasgos que garantizan un mínimo de calidad de vida asociada.*"

Un discurso aparte merecen las definiciones contenidas en la ley 18/2007 del 28 de diciembre 2007 del derecho a la vivienda de la Generalitat de Catalunya. En este caso el ejercicio de síntesis entre realidades distintas se enfoca de otra forma, juntando bajo el término "**Sin hogar**" tanto a los que viven en la calle como a los que viven en chabolas e incluyendo distintos casos de la exclusión social que padecen: "Sin hogar: la persona o unidad de convivencia con carencia manifiesta de una vivienda digna y adecuada, ya que no dispone de domicilio, vive en la calle o en un espacio no apto como vivienda, de acuerdo con lo establecido por la presente ley, y sufre la exclusión social efectiva debido a barreras sociales o a dificultades personales para vivir de forma autónoma. Tienen también la condición de sin hogar las personas que han sido objeto de un proceso de desahucio motivado por la imposibilidad acreditada de satisfacer el alquiler.

Si observamos fuera de la realidad española es interesante considerar el enfoque de la agencia de las Naciones Unidas para la vivienda, UN-HABITAT, que se enfrenta a un ejercicio aún más complicado porque ha tenido que elaborar un concepto que se adapte a escala mundial y que al mismo tiempo contemple conceptos operativos.

Quizás pueda sorprender que se compare un cortijo abandonado del poniente almeriense con una autoconstrucción del barrio Kibera de Nairobi, pero ambos casos se pueden medir en base a la falta o presencia de 5 criterios:

Vivienda digna de carácter permanente que proteja de las condiciones meteorológicas extremas.

Espacio vital suficiente que se puede concretar en no más de tres personas compartiendo la misma habitación.

Acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio asequible.

Acceso a instalaciones sanitarias adecuadas que pueden consistir en un inodoro privado o público compartido por un número razonable de personas.

Seguridad de tenencia que evite desalojos forzosos Esta última definición merece una atención especial porque no solamente tiene en cuenta las características de habitabilidad que derivan de las condiciones de la construcción sino del uso que se hace de ella. En concreto nos referimos al punto 2, en que se introduce el concepto de espacio vital suficiente, y al punto 4, que habla de un número "razonable" de personas que utilizan los inodoros. Aún más importante resulta la referencia al contexto que se realiza en el punto 5, aunque quede limitada a desalojos forzosos.

Otro ejemplo que procede en la dirección de fijar criterios para delimitar las características del fenómeno es la siguiente definición que vuelve a utilizar el término de infravivienda:

Habitabilidad: hay que entenderlo como el mínimo de calidad constructiva.

Equipamiento estructural y servicios que debe tener una vivienda para que se considere segura.

Adecuación: nos indica que las características de la vivienda y el entorno tienen que estar en relación con las necesidades de las personas, permitiendo el uso normalizado y autónomo de las mismas.

Estabilidad: supone la posibilidad de mantener el uso y disfrute de la vivienda, esta exclusión se materializaría en desahucio, expulsión, etc.

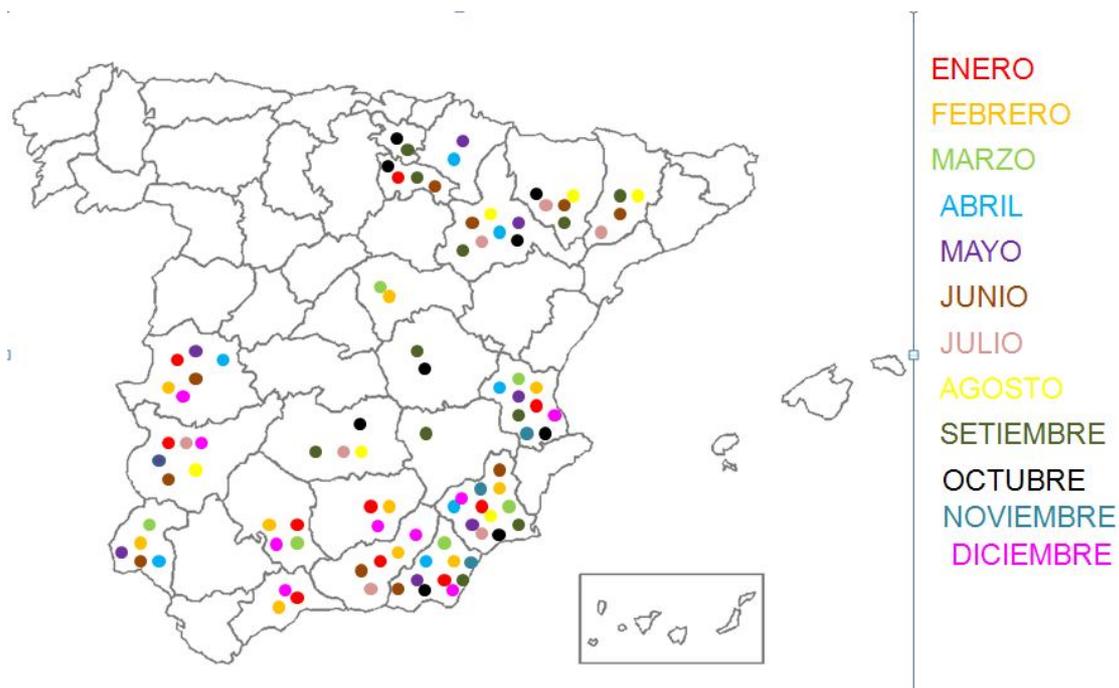
Accesibilidad: implica la posibilidad de disponer de una vivienda sin que este derecho suponga un quebranto excesivo de los recursos económicos que se disponen para vivir.

Debido a la variedad de situaciones en que se utiliza, cabe preguntarse: ¿En qué consisten entonces los elementos aglutinantes del concepto de Asentamiento? Todo apunta a situarlos en las causas (irregularidad administrativa, falta de recursos económicos...) y en los efectos (dificultades de acceso a estándares de vida dignos) del vivir en viviendas no normalizadas, más bien que en las características de las mismas.

Nos ha parecido adecuada la definición que da la fundación Cepaim en su investigación sobre la situación de los asentamientos de personas inmigrantes en España:

***"Llamamos Asentamientos a espacios utilizados a modo de vivienda, que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad; que están al margen de la ley (esto es, sin ninguna relación contractual); tanto horizontales (viviendas abandonadas ocupadas, chabolismo, bajo plásticos, etc...) como verticales (hacinamiento en pisos); que pueden estar situados en entornos rurales o urbanos; y que constituyen núcleos de personas excluidas socialmente."***

A continuación presentamos el mapa de la localización geográfica de los asentamientos a lo largo del año en función de las posibilidades de inserción laboral en las campañas agrícolas, apreciándose una gran concentración de asentamientos en el Arco Mediterráneo y Extremadura, constatándose un incremento de los mismos como consecuencia de los efectos de la crisis económica que estamos viviendo.



### 5.1. Identificación y Evolución de los asentamientos en la provincia de Huelva

A partir de los años 60, la transformación en los usos del suelo y la introducción de técnicas modernas de cultivo, permitieron la aparición de una “Nueva Agricultura”, en contraposición a la agricultura tradicional. Los pilares en los que se sustenta tratan de superar la dependencia del medio físico generando, mediante la tecnología, respuestas técnicas a los ambientes más hostiles y un adelanto del ciclo biológico natural de los vegetales cultivados.

En el año 2001 el Informe Especial al Parlamento de Andalucía sobre el “Alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en la provincia de Huelva” ponía de manifiesto cómo la importancia que se atribuía a los trabajadores extranjeros no quedaba reflejada en sus condiciones residenciales; concretamente se pone de manifiesto el caso de Lepe donde el 60%, vivía en infraviviendas. Otro dato revelador fue la presencia de macroasentamientos, como los tres que se produjeron en Almonte, que llegaron a albergar un total de 600 inmigrantes.

La contratación en origen fue la respuesta que en el año 2000 organizaciones patronales, sindicatos, ayuntamientos, Junta de Andalucía y Gobierno Central dieron para contrarrestar la creación año tras año de estos macroasentamientos y al mismo tiempo para acabar con la falta crónica de mano de obra que hasta aquel momento justificaba la contratación de trabajadores indocumentados.

En Huelva podemos destacar:

**Zona costa de la provincia onubense**, siendo Lepe el municipio donde residen entre 250 y 850 personas, repartidas en aproximadamente 38 asentamientos dispersos en la periferia del municipio, ubicándose algunos de ellos en los campos de cultivo y otros en los polígonos industriales. Se alojan dentro de casas semiderruidas, chabolas construidas

con maderas y plásticos recogidos en los campos de fresas, casetas abandonadas, depósitos de agua en des-uso, contenedores de obras sin utilizar, casas abandonadas o dentro de unas naves industriales sin luz, agua, sin las mínimas condiciones de higiénicas.

La mayoría de los asentados son de origen subsahariano, magrebí y europeos del Este. Entre otros podemos mencionar orígenes como Mali, Senegal, Marruecos, Guinea Conakry, Costa de Marfil, Burkina Faso, Ghana, Mauritania, Camerún, Gambia, Nigeria, Guinea Bissau, Portugal, Rumania y Bulgaria, encontrándonos también con ciudadanos y ciudadanas españoles/as en los mismos. Respecto a la situación administrativa, podemos indicar que se trata tanto de personas documentadas como indocumentadas.

**Zona campiña:** Siendo Huelva (capital) y las localidades de Palos de la Frontera, Mazagón, Moguer, Lucena del Puerto, Almonte, Bonares.... Estos asentamientos chabolistas se encuentran en el entorno de los pinares, en zonas bastantes apartadas de las localidades, estando rodeados de fincas que se encargan del cultivo de las fresas. Las personas asentadas aprovechan las zonas de pinares para construir sus chabolas con maderas (palés), cartones, tubos de regadío y plásticos. Las únicas fuentes de suministro de agua están en los campos agrícolas, y las chabolas carecen de las mínimas condiciones de habitabilidad.

En esta zona residen entre 400 y 3.000 personas en temporada. En cuanto al perfil debemos indicar que la mayoría de los asentados son de origen subsahariano, magrebíes y europeos del este.

La localización del núcleo chabolista responde por lo menos a dos exigencias en parte contradictorias: la proximidad al sitio donde los "jefes" contratan y la lejanía de las vías de comunicación para evitar desalojos y, de manera más general, llamar la atención.

Un tercer aspecto tiene que ver con la proximidad a fincas, pozos o regadíos donde sea posible abastecerse de agua, por supuesto no potable.

A pesar del hecho de que queden escondidos, los desalojos y los incendios suelen ser frecuentes, pero no consiguen acabar con el fenómeno, porque, a falta de alternativas, los inmigrantes se establecerán a poca distancia del antiguo asentamiento. Por otro lado también suelen producirse abandonos de chabolas; se supone que se trata de personas que han decidido irse a otros puntos del mapa de las campañas agrícolas.

### **5.1.1. Actuaciones de las ONGs, las personas asentadas y otros agentes sociales**

ACCEM: Interviene en la parte Este de la provincia, realiza mediación grupal, distribuye géneros de primera necesidad, visita los asentamientos varias veces por semana, dispone de pisos de acogida y de un centro de día en el que se realizan cursos de español y se da asesoramiento jurídico; también sirve como lugar de encuentro.

CARITAS: Reparte ropa y comida, asesora sobre temas jurídicos, incluido el ámbito de las demandas de asilo, y tramita tarjetas sanitarias. Las mismas actuaciones se realizan en sus locales.

CEAR: Proporciona asesoramiento jurídico, sobre todo para posibles solicitantes de asilo, tramita tarjetas sanitarias, reparte chalecos reflectantes, toallas y kits higiénicos y distribuye ayudas económicas para la alimentación.

Fundación CEPAIM: interviene globalmente en los asentamientos de Huelva en coordinación con otras entidades y administraciones públicas, facilitando enseres, mantas, alimentación, acompañamiento sanitario, asesoramiento jurídico, empoderamiento personal y grupal de las personas que los habitan y mediación comunitaria. Haciendo traslados de algunas personas a sus dispositivos de acogida en la provincia de Huelva.

CRUZ ROJA: La intervención se realiza sobre todo durante la campaña de recogida de la fresa, cuando el número de inmigrantes es mayor. Las prestaciones que realiza son:

Seguimiento de la situación de vulnerabilidad de las personas inmigrantes en asentamientos.

Distribución de materiales de abrigo, alimentación e higiene en los asentamientos

Prestación de asistencia sanitaria de urgencia, si fuera necesaria.

Acciones integradoras destinadas a las personas.

Acciones integradoras destinadas al entorno (sensibilización).

GRUPO EDATI: Está compuesto por tres personas. El hecho de que exista una presencia femenina resulta muy positivo a la hora de tratar casos de violencia de género y prostitución. Se ocupa de asesorar a los inmigrantes y de proteger sus derechos, inclusive de los indocumentados. En este sentido, interviene sobre todo a nivel laboral, por ejemplo cuando algún empresario se niega a pagarles por el trabajo realizado. Otra tarea consiste en informar y a veces derivar casos a las ONGs que se dedican a asentamientos. Su radio de acción abarca toda la provincia.

HUELVA ACOGE: Hace un trabajo de asesoramiento jurídico, de intervención social con mediadores, formación lingüística.

### **5.1.2. Actuaciones de las instituciones públicas.**

En la provincia de Huelva, aparte del trabajo de los ayuntamientos, se tiene que destacar la labor y el papel de la Delegación del Gobierno, que coordina un foro para la gestión de la inmigración en el que pueden participar todos aquellos actores que tienen que ver con el fenómeno. Se trata de una realidad que aglutina actores muy distintos como ONGs, patronales o sindicatos para buscar soluciones compartidas al fenómeno de la inmigración; para que este tipo de iniciativa funcione existe un acuerdo compartido entre todos para no utilizar la inmigración con fines partidistas.

Otra actuación de gran trascendencia consiste en asignar recursos económicos directamente a aquellos ayuntamientos que tienen más presencia de asentamientos, aunque a veces existen razones políticas por parte de estos últimos que impiden que este objetivo llegue a traducirse en una realidad.

## **5.2. Identificación y Evolución de los asentamientos en la provincia de Almería.**

En la década de los noventa han confluído una serie de circunstancias que, por un lado, han hecho que determinadas tareas dependan en gran medida del trabajo inmigrante y que cada vez se necesite un mayor número de trabajadores; por otro lado el sistema ha favorecido una rotación que ha generado una demanda constante de nuevos flujos. Es decir, se ha producido un incremento neto en las necesidades de mano de obra, pero al

mismo tiempo, el modo en que está organizado el sistema provoca que éstas sean todavía mayores.

A lo largo de los años setenta el sistema de cultivo bajo plástico alcanzó en Almería sus mayores tasas de beneficios. En sus comienzos, el éxito de los invernaderos y la escasez de población existente en la zona en los años cincuenta motivaron la llegada de un gran número de inmigrantes procedentes principalmente del interior de la provincia y de otras provincias cercanas, sobre todo Granada y en especial la Alpujarra. El sistema se desarrolló sobre la base de explotaciones familiares y de medianerías de las que se encargaban los recién llegados hasta que ahorraban lo suficiente para comprar un trozo de tierra y desarrollar su propia explotación. En cualquier caso todo remitía a una organización familiar en la que todos los miembros participaban activamente en el abundante trabajo que generaba el invernadero, con la recompensa de salir de la miseria en la que se encontraban y poder independizarse y quedarse con los beneficios de la explotación. En aquel momento, este rasgo, de autoexplotación de la mano de obra familiar, resultaba crucial en el éxito del sistema pues permitía toda la flexibilidad requerida y abaratar costes, precisamente en uno de los factores en los que era intenso: el trabajo.

A partir de los 80' este estilo de organización entró en crisis a causa del descenso de la aportación de trabajo familiar a la explotación. La considerable mejora del nivel de vida de los agricultores ha provocado un progresivo abandono de las tareas agrícolas por parte de los miembros de la familia. En consecuencia, la mano de obra empieza a escasear, precisamente en un momento en el que la expansión de los invernaderos continúa sin apoyarse apenas en los medianeros y en el que no se puede contar con inmigrantes españoles que vengan a hacer el trabajo que dejan de hacer las familias.

El recambio entre los trabajadores autóctonos y los extranjeros, sobre todo los marroquíes, se produce a partir del 1993 y coincide con la aceleración del ritmo de crecimiento de la producción.

En la actualidad los trabajadores magrebíes han ido dejando protagonismo al colectivo subsahariano que a causa de una combinación de factores legales, económicos y también vinculados con su capital humano, han encontrado una de las pocas oportunidades para trabajar en la economía sumergida durante 6-9 meses al año. Esta situación se tiene que interpretar bajo la perspectiva de las condiciones laborales que obviamente no se explican solamente a través de los sueldos muy por debajo de lo permitido (entre 30 y 34 euros por 8 horas de trabajo, mientras que el Convenio Provincial del Campo de Almería lo sitúa por encima de los 43 euros, sin considerar la posible "cuota" para los capataces), las condiciones de trabajo (temperaturas que pueden superar los 45 grados con un 90% de humedad, a veces inhalando pesticidas y normalmente sin la posibilidad de reclamar sus propios derechos) y de vivienda (infraviviendas y chabolas en el diseminado que en medidas variables carecen de servicios higiénicos, alcantarillado, recogida de basura, suministro de agua y electricidad y transporte público), y la exclusión social que padecen (acceso prohibido a bares y a otros lugares de ocio, imposibilidad de alquilar viviendas en ciertos barrios) han ido produciendo dos sociedades físicamente contiguas, pero de facto impermeables entre ellas.

Estas valoraciones se tienen que contextualizar con los primeros síntomas de crisis: la falta de acceso al crédito por parte de los agricultores y la disminución de los precios en origen habían hecho reducir la superficie cultivada y retrasar la siembra; por otro lado, la crisis del sector inmobiliario había obligado a trabajadores nacionales y

extranjeros con papeles (sobre todo de América Latina y Europa del Este) a reciclarse en trabajos hasta entonces olvidados como la recogida de las hortalizas.

Entre estos dos fuegos se encontraba el colectivo subsahariano y magrebí, que no solamente padecían esta situación y vivían en condiciones deplorables, sino que también estaban afectados por la falta de información sobre esta situación. La consecuencia de todo ello fue que dado que la temporada todavía no había empezado y se preveía una reducción de la producción, los inmigrantes se habían desplazado y llevaban semanas buscando trabajo por los invernaderos del Levante y Poniente almeriense. El carácter crítico de la situación también hizo modificar los hábitos de conducta que se habían consolidado durante los años anteriores. Así, en lugar de esperar a los "Jefes" en los lugares de paso (calle principal del pueblo o el cruce de dos carreteras), a finales de octubre eran los mismos inmigrantes quienes iban a buscar trabajo, de invernadero en invernadero o recorriendo hasta 40km en bicicleta al día.

Ante todo cabe explicar que la gran mayoría de los asentamientos se encuentran en el campo, más precisamente en el diseminado y se trata de habitáculos residenciales fuera de los cascos urbanos, es decir, en suelo no urbanizable. Este tipo de construcción residencial ha sido una constante en gran parte de Andalucía. Pero en la actualidad se ha consolidado como residencia permanente o temporal de los inmigrantes en muchas de las ciudades o pueblos andaluces que requieren de su trabajo.

Aparte de los cortijos existen muchos otros ejemplos de asentamientos como almacenes, garajes o chabolas hechas con plásticos; este último ejemplo nos remite a la posibilidad de que se produzcan incendios.

Los inmigrantes que viven en asentamientos rurales quedan lejos y mal comunicados, respecto a los núcleos de población urbanos, donde se ubican los servicios públicos básicos y los equipamientos sociales necesarios. Situación general de segregación territorial que dificulta en gran medida el proceso de integración en la sociedad. Los asentamientos que se encuentran en la provincia almeriense albergan sobre todo a subsaharianos y marroquíes indocumentados. Existe una diferencia substancial entre estos dos colectivos a la hora de compartir una vivienda: los primeros son todos varones, tienen una cultura más grupal que los lleva a compartir más, mientras que los marroquíes tienen una visión más nuclear, orientada a consolidar su familia y su inmigración hacia la provincia de Almería. Esta última empezó con anterioridad respecto a la de los subsaharianos.

A nivel cuantitativo, es difícil definir las personas que están involucradas en el fenómeno y ello por dos razones: primero, la diferencia entre las temporadas de recogida y las otras, y el hecho de estar dispersa entre los invernaderos, hace difícil su localización; y segundo, porque una parte de los inmigrantes indocumentados viven en el mismo cortijo donde reside el empresario y resulta difícil contactar con ellos.

Las condiciones de las viviendas, como se ha destacado más arriba, suelen ser deplorables y a pesar de que prácticamente en todos los cortijos se paga un alquiler al dueño, es muy raro que exista un compromiso de su parte para adecentarlo. Las únicas excepciones se han producido cuando ha intervenido una ONG como mediadora, como en el caso en que el dueño se hizo cargo del cambio de una tubería del agua; aun así, se trata de casos anecdóticos en un contexto en que las relaciones y los compromisos entre las partes son claramente asimétricas a favor del propietario.

Desde un punto de vista sanitario, por otra parte, el hecho de malvivir durante años, produce un deterioro físico (debido quizás a que los inmigrantes tienen como único

objetivo trabajar para ahorrar dinero y no se preocupan tanto de cuidarse) que puede desembocar en patologías infectivas, como es el caso de la tuberculosis. Los expertos del Servicio Andaluz de Salud que se consultaron, afirman que su carácter infeccioso se debe más bien a las condiciones físicas que a las características de la enfermedad misma. Por el hecho de que se trata de una enfermedad que se está extendiendo en esta población, este organismo ha puesto en marcha un dispositivo específico que se basa en sensibilización, visitas médicas y terapias para los infectados. Si a nivel físico es posible intervenir eficazmente, a nivel psicológico la insuficiencia de estructuras, la medicalización de la intervención y la falta de profesionales especializados en curar los trastornos de los inmigrantes, convierte estas patologías en crónicas. Lo que suele ocurrir en la realidad es que la persona que necesita asistencia acuda, reciba la aplicación de una medicación, pero sin la posibilidad de un control continuado por parte de la Seguridad Social.

### **5.2.1. Actuaciones de las ONGs, las personas asentadas y otros agentes sociales**

Debido a que los asentamientos se encuentran lejos de los centros urbanos, a que sus moradores se desplazan solamente en bicicleta y que no existe un servicio de transporte público, gran parte de las intervenciones de las ONG se proporciona in situ.

Éstas siguen teniendo sus sedes en los centros urbanos donde también atienden a los usuarios y desarrollan la actividad de búsqueda de soluciones y/o recursos.

En este sentido, el tipo de implicación de los ayuntamientos y del tejido social adquiere una importancia determinante que puede convertir un problema de fácil solución en una carrera de obstáculos y viceversa.

Entre las entidades que desarrollan su labor sobre el terreno existen distintos niveles de colaboración, que van desde el intercambio de información, el acompañamiento y los contactos puntuales con los asentamientos que realiza el equipo EDATI de la Guardia Civil, hasta una relación más continua y permanente como en el caso de las entidades que tienen un programa de intervención en los mismos asentamientos, por ejemplo Fundación Cepaim y Cruz Roja.

Otra forma de colaboración que conlleva más valor añadido es la que se realiza en Níjar, donde el ayuntamiento coordina la labor de las entidades sobre la base de un plan de erradicación de los asentamientos que se ha consensuado previamente.

Almería Acoge y la Fundación Cepaim son dos entidades que están presentes en Almería, Níjar, Roquetas de Mar y El Ejido, interviniendo directamente en los asentamientos de esta provincia y ocupándose de facilitar ayuda humanitaria, mejora del entorno, formación, asesoramiento legal, mediación comunitaria, becas grupales y otras colaboraciones...

Cruz Roja Española está presente en Almería, Cuevas, El Ejido, Níjar, Vera y Vicar. Su labor va, dependiendo del perfil del asentamiento, desde el reparto de enseres, ropa de abrigo, agua, etc. hasta actividades que favorezcan la integración social, como clases de español e informática básica, actividades deportivas y de sensibilización, asesoramiento jurídico así como prevención y sensibilización en materia de salud

Equipos de Atención al Inmigrante de la Guardia Civil (EDATI): su ámbito de actuación abarca toda la provincia de Almería. Están compuestos por dos personas que se ocupan principalmente de asesorar a los inmigrantes y hacer respetar sus derechos, sobre todo

a nivel legal y laboral. Esta labor se dirige tanto a los documentados como a los indocumentados.

Hermanas Mercedarias: su ámbito de acción se limita al término municipal de Níjar. Distribuyen alimentos de primera necesidad, acompañan a los inmigrantes al médico, visitan asentamientos, durante el verano organizan campos de trabajo para pintar las infraviviendas.

Servicio Andaluz de Salud (SAS) del Poniente Almeriense: su territorio de competencia está limitado por los centros de Aguadulce-Adra y la Alpujarra Almeriense. Se trata de un equipo compuesto por trabajadoras sanitarias y sociales que tienen como elemento distintivo la intervención directa en los asentamientos. Más concretamente, realizan visitas médicas, proporcionan información sobre la tuberculosis y las enfermedades de transmisión sexual (también a través de la distribución de preservativos) e imparten talleres socio-sanitarios.

Médicos del Mundo, realiza tareas de apoyo sanitario y dispensación de medicamentos en algunos asentamientos de la provincia.

### **5.2.2. Actuaciones de las instituciones públicas.**

A pesar de tratarse de un territorio con características parecidas y con una actividad económica vinculada a los mismos sectores, la infravivienda ha recibido un tratamiento muy distinto por parte de las diferentes administraciones locales.

Si por un lado existe el caso del ayuntamiento de Níjar, que permite el empadronamiento en cortijos abandonados (en base a propuestas de la ONG Fundación Cepaim y previo control por parte de la policía municipal), en Roquetas y en El Ejido se exigen la declaración del dueño de la casa y algunas facturas. Los representantes de los tres ayuntamientos se reúnen periódicamente con las organizaciones no gubernamentales que trabajan en sus respectivos términos municipales, pero tienen objetivos distintos. En el caso de El Ejido y Roquetas, se trata más bien de un intercambio de informaciones o de organizar campañas de seguridad viaria; de hecho, según el equipo del SAS, se trata de una situación muy recurrente en todo el territorio cubierto (poniente almeriense).

En cambio, en el término municipal nijarense se está apoyando a las entidades locales para que erradiquen el chabolismo a través de la coordinación de un plan adecuado. Dicho plan se estructura en distintas fases, de entrada se realizó un diagnóstico de la situación de los asentamientos localizados en el término municipal, de allí se ha elaborado un programa de acción que ha intentado combinar un enfoque compartido del problema con las especificidades de cada entidad involucrada, con los perfiles, a veces distintos, de los usuarios.

Las distintas maneras de interpretar la intervención en asentamientos por parte de los ayuntamientos se puede apreciar también analizando el tipo de colaboración entre ayuntamientos y ONGs; así, por ejemplo, la simple disposición a dar una ayuda concreta para una persona enferma o de facilitar la realización de trámites, se revela como un aspecto decisivo a la hora de gestionar una emergencia o simplemente una necesidad específica.

A pesar de que existen distintos niveles de compromiso por parte de los actores involucrados en el fenómeno migratorio, se tiene que destacar que los foros y las mesas de trabajo e intercambio de información brillan por la ausencia de la voz y de la

postura de los empresarios. Cuando se ha preguntado el porqué de esta ausencia, la respuesta ha sido substancialmente unánime: “a los empresarios agrícolas se les exige demasiadas cosas, no necesitan hacerse cargo también en estas cuestiones”.

### **5.3. Identificación y evolución de los asentamientos en la provincia de Murcia**

A lo largo de la Región de Murcia, y dependiendo de la zona, se pueden encontrar diferentes tipos de asentamientos, desde construcciones de plástico hasta antiguos cortijos abandonados. La intervención de las organizaciones sociales en la Región se centra en la zona del campo de Cartagena y el campo de Murcia, concretamente en áreas cercanas a los municipios de Torre Pacheco, Murcia, Cartagena y Fuente Álamo, que es en donde se concentran la mayor parte de los asentamientos de la Comunidad Autónoma. En esta zona, y según refieren algunos asentados, hay asentamientos que se constituyeron hace más de 10 años. Destaca la ocupación de antiguos cortijos y casas de campo, en su mayoría cercanas a explotaciones agrícolas.

En 2007, la ocupación de éstos era masiva, muchos de ellos superaban los 100 residentes. La mayoría de dichos asentamientos han sido desalojados y vueltos a ocupar como consecuencia de los efectos de la crisis que ha obligado a muchas personas inmigrantes a regresar a este modo de hábitat que habían abandonado. Aunque en los últimos años se ha notado un descenso importante en el número de pobladores, debido, según indican los propios ocupantes, a las dificultades para encontrar un empleo cercano a la ubicación del propio asentamiento. Actualmente, en la zona en la que se interviene desde algunas instancias sociales, únicamente se ha localizado un asentamiento de más de 100 personas, ubicado en un antiguo albergue para trabajadores abandonado, en el que está interviniendo la Fundación Cepaim. En él, todas las personas son marroquíes. El resto de asentamientos está compuesto por una media de 10-12 personas, manteniéndose el tipo de construcción; casa ocupada, cortijos, naves abandonadas etc.

En general, los asentamientos, al ser mayoritariamente antiguas viviendas, se dividen en diferentes estancias, en condiciones de habitabilidad y salubridad muy deficientes, sin suministros básicos como agua y luz. Estos lugares suelen presentar sobre ocupación, viviendo muchas personas en espacios minúsculos.

El número de residentes es muy variable, esto suele estar motivado por la actividad económica principal de la zona en la que se desarrolla la intervención, principalmente agrícola. Se ha observado como la población aumenta en determinados momentos del año que coinciden con la siembra o recogida de algún vegetal o fruta.

El perfil de los asentados, independientemente del asentamiento, es muy similar. Generalmente, se trata de personas marroquíes, regularizadas y cuyo tiempo de permanencia en España supera los 5 años. Únicamente se ha detectado una familia con menores, el resto de personas beneficiarias son hombres mayores de edad.

En su mayoría, llevan bastante tiempo (mínimo 6 meses) sin disponer de un trabajo estable, subsistiendo con los trabajos esporádicos (4-5 días mensuales) que consiguen en el sector agrícola. Según ellos mismos manifiestan, su situación es precaria, unos salarios cada vez más bajos y unos puestos de trabajo muy inestables les dificulta su salida del asentamiento.

### **5.3.1. Actuaciones de las ONG, personas asentadas y otros agentes sociales.**

Grupo EDATI, de la Guardia Civil, realiza un excelente trabajo en la zona de seguimiento de los asentamientos, atención jurídica, mediación e intercambio de información entre diversos actores.

Asociación Columbares mantiene una intervención directa en algunos de los asentamientos del Campo de Cartagena y de Murcia, gestionando plazas de acogida y viviendas en la zona. Es la organización que realizó una de las primeras investigaciones en la materia en años anteriores.

Las actuaciones que desarrolla la Fundación CEPAIM están orientadas inicialmente a la detección y evaluación de necesidades a través de entrevistas y reuniones individuales y grupales. Los objetivos principales de la intervención se han centrado en dos líneas de trabajo:

Cobertura de las necesidades básicas de estas personas (alimentación, vestido, productos de higiene).

Información sobre recursos, opciones etc. que les permitirían salir del asentamiento.

Por otro lado, y de manera transversal a lo expuesto anteriormente se han planteado otra serie de actuaciones con estas personas, por parte de esta organización social:

Asesoramiento y acompañamiento administrativo en diferentes trámites.

Acompañamiento sanitario.

Mediación ante diferentes tipos de conflictos. Orientación doméstica, salud e higiene personal y del entorno, así como orientación para la mejora de convivencia y apoyo para la auto-organización.

### **5.3.2. Actuaciones de las instituciones públicas.**

En cuanto a Instituciones Públicas, las intervenciones en algunos de los asentamientos se realizan desde los equipos de atención primaria de Servicios Sociales y desde los mediadores de vivienda en los casos en los que cuentan con este perfil profesional, como es el caso de Murcia y Torre Pacheco. En muchos casos se producen derivaciones de usuarios de los Servicios Sociales a las organizaciones no gubernamentales presentes en la zona.

El foro de la inmigración que en su día se constituyó por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no está en funcionamiento, por lo que no hay un marco de diagnóstico e intervención coordinada entre distintos actores en materia de asentamientos.

La Comunidad Autónoma sí ha mantenido la financiación de una red básica de plazas de acogida y albergues en la Región, pero con una cobertura insuficiente para las necesidades detectadas.

### **5.4. Identificación y Evolución de los asentamientos en la provincia de Valencia.**

En Valencia desde el 2006, el trabajo en el sector primario se centró hacia dos colectivos muy distintos entre ellos, el gitano-rumano y el subsahariano; pero a pesar de las diferencias, ambos estaban padeciendo los efectos de distintos fenómenos que

habían acabado por repercutir sobre sus ingresos y en definitiva sobre sus condiciones de vida.

En el caso de los gitanos-rumanos, tienen el monopolio de la recogida de la chatarra, una actividad que a principios del 2008 les permitía unos ingresos suficientes. En unos meses, sin embargo, esta situación cambió radicalmente porque el precio por kilo se desplomó y la cantidad de chatarra disponible en los vertederos se redujo a causa de la disminución de la actividad del sector de la construcción. También cabe destacar que una orden municipal acababa de prohibir a las mujeres gitanas mendigar con niños, una medida que es posible que también haya tenido alguna repercusión sobre los ingresos del colectivo. A todo ello se tiene que añadir la incertidumbre derivada de la posible prolongación de la moratoria que les impedía trabajar por cuenta ajena (en diciembre, el Gobierno español decidió abolirla).

En cambio, el colectivo subsahariano tuvo que enfrentarse a las consecuencias de la crisis y al exceso de oferta de mano de obra en el sector agrícola, más concretamente en las plantaciones de las afueras de Valencia, en que llegaron a sumarse los trabajadores que año tras año participan en la campaña de recogida, los parados de los sectores de la construcción y de la hostelería y buena parte de los inmigrantes subsaharianos que no habían encontrado trabajo en la recogida de la aceituna en Jaén. Este último grupo fue el menos afortunado porque llegó cuando las cuadrillas ya estaban organizadas y no tuvo prácticamente ninguna posibilidad de trabajar.

Si a esta dinámica sumamos la caída de los precios y de los pedidos en el sector de los cítricos y que en algún caso el precio pagado por las ETT por caja recogida era inferior al de 2007 es perfectamente posible entender las dificultades de los que trabajaban en la economía sumergida.

Los subsaharianos que no trabajan en el campo, se dedican a la venta ambulante y al aparcamiento de coches. En este caso, el Ayuntamiento todavía no tenía un reglamento específico para atajar el fenómeno; debido a ello, las medidas de la Guardia Urbana se basaban en multas por cruzar la calle fuera de los pasos de cebra o por caminar por la calzada, dos medidas discriminatorias porque afectaban solamente a una parte de la población que no respetaba estas dos normas en concreto. Además se han producido enfrentamientos entre inmigrantes para el control de las zonas más remunerativas del centro.

Unas pocas entidades sociales parecen querer ejercer un incipiente papel coordinador y orientador que se desarrolla sobre todo a través de contactos personales con otras entidades.

El hecho de intervenir con personas que viven en asentamientos urbanos ha influido en las mismas características de la intervención; en concreto hay muy pocas entidades que intervengan directamente in situ, ya que la mayoría de ellas atienden a las personas inmigrantes o a las personas en dificultad en su conjunto, en sus respectivas sedes.

#### **5.4.1. Actuaciones de las ONGs, las personas asentadas y otros agentes sociales**

La Asociación ACCEM: realiza mediación grupal, distribuye géneros de primera necesidad, visita los asentamientos varias veces por semana, dispone de pisos de acogida y de un centro de día en el que se realizan cursos de español y se da asesoramiento jurídico; también sirve como lugar de encuentro.

La Fundación CEPAIM: tiene un programa de intervención en asentamientos. Éste comprende una vertiente sanitaria mediante la distribución directa de medicamentos en las infraviviendas (los que no necesitan de prescripción médica) y la puesta a disposición de un crédito en una farmacia para cubrir el gasto de los que necesitan receta (el sistema sanitario valenciano obliga a los que no tienen tarjeta sanitaria a pagar los medicamentos por completo). Otras vertientes a destacar son la material (mantas, comida), la sensibilización (ej. educación sexual), la mediación comunitaria y el conocimiento de las leyes, costumbres y recursos locales. En el caso de los que viven en pisos sobreocupados, intenta derivar parte de sus integrantes hacia pisos de pre-autonomía.

La Fundación Secretariado Gitano, viene realizando una intervención integral en los asentamientos con la población gitana detectada en los mismos, en coordinación con otras organizaciones sociales.

#### **5.4.2. Actuaciones de las instituciones públicas.**

El dispositivo del ayuntamiento de Valencia está estructurado de la siguiente forma:

El CAI (Centro de Apoyo para Inmigrantes) se ocupa de recibir y derivar las solicitudes que le llegan por parte de los inmigrantes; en el caso de los que viven en asentamientos,

El CAST es un centro desde el que se interviene de forma integral con el colectivo de personas que carecen de domicilio, cubriendo sus necesidades básicas y coordinando fundamentalmente los recursos de alojamiento temporal. En concreto las actuaciones abarcan los siguientes ámbitos: Alojamiento, Atención a primeras necesidades, Intervención técnica individualizada, Trabajo de calle a través de un equipo mixto de trabajadoras/es sociales y Policía Local (Brigada X4), Operación frío (dispositivo especial para la acogida en los meses de invierno), gestión y coordinación de recursos para personas sin techo en la ciudad, como es el caso de la mesa de coordinación de alojamiento para inmigrantes.

La Mesa de Coordinación de Acogida para Inmigrantes consiste en un espacio de encuentro dirigido a las entidades que disponen de plazas para ellos y está coordinada por el ayuntamiento. Todas las plazas disponibles son para el colectivo subsahariano.

Contratación de hostales para convertirlos en centros de acogida, como es el caso del de "La Paz".

### **5.5. Identificación y Evolución de los asentamientos en la provincia de Barcelona**

Barcelona y en general Cataluña han sido meta de inmigración procedente de África subsahariana desde los años 70', época en la que distintas causas económicas han obligado a una parte de la población de esta región a desplazarse hacia nuevos destinos.

Se trató de un flujo paulatino, cosa que ha permitido a muchos entre ellos encontrar un trabajo e integrarse de forma satisfactoria. Hay que remarcar, por otra parte, que en aquella época no estaban sometidos a situaciones de irregularidad administrativa relacionados con los permisos de residencia y trabajo. Esta primera inmigración permitió o establecer redes compuestas por gambianos, ecuatoguineanos, cameruneses y senegaleses que a partir de la década siguiente produjeron una gran comunidad

africana formada por "subcomunidades", unidas por los lugares de procedencia geográfica o por los lazos familiares, religiosos o de clan. Para algunos africanos, Cataluña representó la última etapa de un largo recorrido migratorio.

A nivel laboral, se asistió a una adaptación de las características de los inmigrantes a las demandas del mercado laboral, de manera que los encontramos trabajando en la hostelería, en el sector secundario, en los servicios como la limpieza, en el comercio, en la construcción, hasta llegar a actividades autónomas (bares, restaurantes, locutorios, etc.) y a la venta ambulante.

A pesar de esta situación favorable, el cambio de rumbo de la economía catalana, la saturación de las redes de apoyo y los límites derivados de la falta de documentación repercutieron en sus condiciones de vida, hasta el punto de que un número variable se ve abocado a vivir en asentamientos y pisos sobreocupados.

En particular, las principales actividades que generaban recursos, la recogida de la chatarra y la venta ambulante de Cd y bolsos falsificados se veían afectadas por distintas problemáticas. Si la recogida de la chatarra tiene los mismos límites que los detectados en Valencia y tiene sus raíces en la reducción de la actividad del sector de la construcción y en la disminución del precio del hierro, el acero y el cobre a nivel mundial, en el caso de los top-mantas la situación tiene unos matices inéditos. De entrada, los últimos meses del 2008 se saldaron con un incremento de multas y denuncias por parte de la Guardia Urbana (a finales de año ascendían a 34.634 actuaciones) y tuvo como resultado más evidente una drástica reducción de las personas que se dedicaban a esta actividad. En un segundo momento, ante la falta de posibilidades de conseguir ingresos, los inmigrantes decidieron crear una asociación, los "Nómadas del siglo XXI", que tiene entre otros objetivos la creación de un fondo para pagar las eventuales multas y juicios de sus asociados. Los representantes de ACCEM dejaron constancia de casos de subsaharianos en situación documentada y ocupados, que al perder su trabajo se encontraron sin recursos para seguir pagando las hipotecas de sus viviendas y de repente se encontraron en la calle.

En Barcelona se pueden encontrar las dos formas más recurrentes de la tipología de asentamientos: pisos sobreocupados y locales abandonados. En el trabajo de campo se han visitado estancias de ambas tipologías en las que vivían unas cien personas en total.

La primera tipología de asentamientos visitada se localiza esencialmente en el barrio del Besós, su detección resulta ser más difícil y normalmente se logra gracias a la cadena de contactos que tienen los mismos técnicos de asentamientos. Sus integrantes cambian con mucha rapidez y el fuerte hacinamiento se considera como el último eslabón antes de acabar viviendo en una nave industrial.

La relación con los vecinos ha pasado por momentos de tensión, debido sobre todo a las diferentes costumbres y al exceso de personas en los pisos, pero gracias a la labor de mediación de las entidades ha sido posible llegar a acuerdos y a estabilizar la situación.

Por otro lado, la creciente falta de recursos económicos de los inmigrantes ha bloqueado prácticamente la labor de búsqueda de otros pisos para compartir, por lo cual las condiciones de vida en los asentamientos verticales están lejos de haber mejorado. Una dificultad añadida se debe a la negativa por parte de los propietarios de alquilar viviendas a personas de este colectivo, a pesar de que exista la intermediación por parte de las ONGs.

La segunda tipología es el caso de los asentamientos en naves industriales, localizados en el barrio del Poble Nou y muy a menudo compartidos con otros grupos de perfil okupa y otros perfiles (personas sin techo de la Europa del Este y españoles).

Las condiciones de vida son infrahumanas, porque falta agua corriente y electricidad y tampoco hay aseos. Esto implica que las necesidades físicas se hagan en el mismo espacio donde se vive con las consecuencias que ello tiene. En un caso concreto, los inmigrantes intentaron aprovecharse del agua que pasaba por una tubería bajo el techo de la nave, pero la cosa no funcionó y ahora llevan meses viviendo en un espacio medio inundado; prácticamente no existe mobiliario.

La presencia vecinal tiene una actitud que se demuestra bastante comprometida y solidaria, ya que ha habido casos en que han llevado ayuda material directamente a los asentamientos.

### **5.5.1. Actuaciones de las ONGs, las personas asentadas y otros agentes sociales**

En Barcelona y en su provincia existen numerosas entidades que se dedican, aunque de forma no exclusiva, a asistir a personas que viven en asentamientos. A raíz de la exigencia de intercambiar informaciones y coordinar las actuaciones, algunas de ellas han creado una red informal llamada XEDI. Ésta está compuesta por: Fundació Putxet, Obra d'Integració Social Obinso, Fundació Sant Pere Claver, SCAI Sabadell-Emaús, ACCEM, Filles de la Caritat Montgat y la Fundación CEPAIM. Se reúnen con una periodicidad mensual y entre sus objetivos futuros hay también la intención de consolidarse en una asociación y presentarse a convocatorias.

La colaboración entre entidades en el contexto de la ciudad Condal ha permitido un logro trascendente en el campo de la obtención/renovación de los pasaportes de los ciudadanos senegaleses, un documento esencial para el empadronamiento y la obtención de la tarjeta sanitaria. En el caso del pasaporte el problema era doble: por un lado, el único sitio en que era posible realizar estas tareas se encontraba en Madrid y, por otro, las listas de espera para retirar la documentación eran del orden de meses. La salida se encontró cuando se llegó a un acuerdo con la embajada que garantizó el desplazamiento de sus representantes a Barcelona cada vez que se tengan que gestionar más de 200 solicitudes.

El hecho de tratarse de un contexto urbano tiene como consecuencia que muchos recursos no se vehiculen directamente hacia los asentamientos y que estén a disposición de otros colectivos desfavorecidos. Dicha disponibilidad contrasta con la imposibilidad de que puedan desplazarse hacia ellos utilizando los medios públicos de transporte de forma gratuita y que tengan que emplear tiempo destinado al trabajo. Por estas dos razones una parte de ellos quedan infrautilizados, en este sentido el centro de día de ACCEM es un caso paradigmático.

A medio camino entre la intervención directa en asentamientos y un centro de referencia para toda la ciudad, existe una tercera vía representada por organizaciones que ejercen un trabajo de proximidad.

A nivel sanitario, y gracias al hecho de que el Ayuntamiento de Barcelona permite el empadronamiento sin domicilio fijo, los inmigrantes pueden acceder a las consultas médicas aunque no tengan derecho a un médico de cabecera. Aunque se trate de un recurso importante, muchos inmigrantes acaban no sirviéndose de él, prefieren aguantar las dolencias y seguir trabajando; ésta es la razón de que algunas entidades se

estuvieran planteando la posibilidad de organizar consultas por parte de médicos del hospital de la Vall d'Hebron en los mismos asentamientos.

ACCEM: Está a punto de publicar un informe sobre las personas que viven en la calle y en infraviviendas en Barcelona. El hecho de realizar el informe les permitió visitar asentamientos y realizar intervenciones de emergencia, como reparar una fuga de gas, una actividad que destacan que fue puntual. Gestiona un centro de día que se dirige exclusivamente a la población subsahariana, en el que es posible acceder al servicio de lavandería, participar en clases de idiomas y recibir asesoramiento. En lo que respecta a la vertiente sanitaria, el hecho de haber empadronado a muchos inmigrantes en la dirección de su centro de día, ha determinado que éstos puedan acudir al centro de atención primaria del barrio y tener un médico de cabecera. APROPEM-NOS: Se trata de una organización creada por los servicios sociales, los vecinos, el centro cívico (que cedió el local) y la parroquia, que se encuentra en el barrio del Poble Nou. No visitan asentamientos pero reciben a sus integrantes, les asesoran, organizan clases de español, celebran eventos lúdicos y los derivan hacia otros servicios del barrio. Gracias a la coordinación con las parroquias, distribuyen comida de forma periódica.

La Fundación CEPAIM y la asociación ACISI: Se trata de dos entidades que trabajan conjuntamente y que disponen de un programa de intervención que opera directamente en los asentamientos.

Distribuyen comida, mantas y ropa y también asesoran sobre temas legales y facilitan el empoderamiento del grupo, trabajan la sensibilización ciudadana, las redes de apoyo mutuo y la mediación. La Fundación Cepaim gestiona un piso de acogida y otro de pre-autonomía (en el que, de forma gradual, las mismas personas inmigrantes se están haciendo cargo del alquiler y de los gastos).

GUINA RECORDS: Se trata de una asociación musical que cede sus locales a los inmigrantes subsaharianos para que se reúnan y organicen fiestas para recaudar dinero. También tiene la posibilidad de acoger algunas personas sin techo.

NOMADAS DEL SIGLO XXI: Se trata de una de las pocas organizaciones en todo el territorio español fundada por los mismos "top-manta". Aparte del apoyo a este colectivo y el asesoramiento legal, la organización tiene otras líneas de actuación como la obtención de recursos (a través de fiestas), el estudio de ocupaciones alternativas, el intercambio con la sociedad de acogida (imparten cursos gratuitos de inglés). Desde un punto de vista más general, intentan establecer un diálogo abierto con todos los interlocutores para encontrar salidas a la situación de este colectivo. En este último caso resultó muy llamativo que entraran en contacto con representantes de la Guardia Urbana para que diesen una charla a los mismos "top-mantas". La entidad está recibiendo el apoyo de las que trabajan con este colectivo, sobre todo de ACCEM y de la Fundación CEPAIM.

Existen otras entidades que de forma más marginal se dedican a las personas sin papeles, como en el caso de FICAT, que provee asesoramiento legal gratuito, o la Fundación Salud y Familia, que se dedica a la asistencia sanitaria para personas que carecen de tarjeta sanitaria.

### **5.5.2. Actuaciones de las instituciones públicas.**

El Ayuntamiento de Barcelona no tiene estructuras específicas que se ocupen de las personas que viven en asentamientos pero sí que dispone de un dispositivo, el SAIER (Servicio de Acogida al Inmigrante y Extranjero Refugiado), que se dedica a asesorar a

los inmigrantes y a derivarlos hacia la entidad y/o recurso más apropiado. También realiza cursos de idiomas y de mediación comunitaria y tramita el empadronamiento para los que no tienen domicilio fijo.

Los servicios sociales que operan en el distrito del Poble Nou desarrollan una labor de asesoramiento y de tramitación del empadronamiento; de esta forma, evitan que los inmigrantes tengan que desplazarse y hacer colas.

A raíz de la lucha contra los "top-mantas", en 2005 el Ayuntamiento de Barcelona aprobó un "plan de inserción sociolaboral para el colectivo de vendedores ambulantes de 'top-manta'". En dos años, desde su puesta en marcha en 2006, atendió y formó a 252 personas, 50 de las cuales fueron directamente empleadas por el mismo ayuntamiento con un contrato temporal (6 meses).

A pesar de ser una iniciativa que demuestra un cambio de perspectiva que va más allá de la óptica disuasoria/represiva, ésta, sin embargo, queda limitada al reducido número de los que tienen permiso de trabajo; por lo tanto, no incide en el colectivo de los subsaharianos que vive en asentamientos.

## 6. Recomendaciones y propuestas para la acción

---

En primer lugar, como ya se recomendaba en el informe del Foro del año 2010, debería solicitarse que el Estado español firmara y ratificara la revisión de 1996 de la Carta Social Europea, así como el protocolo adicional de 1995 que establece un sistema de reclamaciones colectivas que permitiría llevar a los tribunales a los Estados que no cumplan con el artículo 31 de dicha Carta.

Para atajar el problema de los desahucios, deberían paralizarse todos los procesos de ejecución hipotecaria iniciados a personas desempleadas o con cargas familiares y a partir de ahí, realizar un estudio individualizado de cada caso, contando con los agentes sociales, para estudiar posibles salidas como la dación en pago con condonación de deuda y el alquiler social con acompañamiento y mediación de las organizaciones sociales, sin necesidad de cambiar de vivienda.

Activar las actividades de coordinación y seguimiento del fondo social de vivienda creado por el Ministerio a los efectos de realizar una evaluación del funcionamiento del mismo y de los cambios introducidos en su gestión y perfiles de destinatarios, a los efectos poder proponer propuestas de mejora. Además, deberían ampliarse las posibilidades de acceso al fondo para personas que presenten situaciones de especial vulnerabilidad social y no procedan de desahucios, así como revisar los precios de alquiler de las viviendas para que sean un verdadero alquiler social.

Deberían establecerse mecanismos de participación para que los diferentes agentes sociales (Servicios Sociales, tercer sector de la acción social y otros) pudieran participar activamente en la elaboración de las políticas públicas de vivienda destinadas a combatir la exclusión residencial y así hacer, una verdadera Política Integral de Vivienda.

Al mismo tiempo, deberían establecerse mecanismos de flexibilización para agilizar los procesos de publicación e implementación de los planes de vivienda a nivel autonómico, ya que los largos lapsos de tiempo que transcurren entre la publicación del Plan Estatal y los planes autonómicos, resultan un serio obstáculo para satisfacer las necesidades de la población en el momento apropiado.

Por otro lado, en los planes de vivienda debería implementarse algún criterio de racionalización que establezca la diferencia entre "lo urgente" y "lo importante", ya que si bien es importante implementar sistemas de evaluación de la eficiencia energética de las viviendas, a todas luces parece más urgente impedir que las personas acaben en la calle por no poder pagar el alquiler. En este sentido, las ayudas al alquiler deberían hacerse extensivas a personas que no estuvieran al corriente con los pagos en el momento de solicitar la ayuda, así como, restablecer el acceso de las personas inmigrantes que lleven menos de cinco años residiendo de forma regular en España.

Las ayudas directas del Estado en materia de vivienda específicas para personas inmigrantes han desaparecido con la extinción de los planes de inmigración autonómicos y locales, al tiempo que prácticamente ha desaparecido el área de vivienda en el actual Plan de Ciudadanía e Integración. Además, en el mejor de los casos (una vez superadas las trabas administrativas) los inmigrantes han de competir con los autóctonos "en igualdad de condiciones" por el acceso a las ayudas, cuando está demostrado que el hándicap de la condición inmigrante los sitúa en una situación de partida desfavorable y con problemáticas específicas como la discriminación en el mercado o la

segregación residencial. Así que deberían ponerse en marcha de nuevo, medidas que sirvieran para ayudar a este colectivo con sus problemas específicos. Además la vivienda ha de recuperar en el próximo Plan de Ciudadanía e Integración, el protagonismo del primero como área prioritaria de intervención.

Se recomienda abordar la evaluación del actual plan de Ciudadanía e Integración y la elaboración del III Plan para el periodo 2015-2018.

Para combatir la cara más extrema de la exclusión residencial, las personas que viven en la calle, deberían potenciarse nuevas formulas residenciales. En ésta línea el "housing first", es un modelo que se comenzó a implementar en Canadá y EE.UU, y posteriormente en Europa (Finlandia, Irlanda, Reino Unido, etc.), y está teniendo excelentes resultados, pudiendo estudiar su implantación en España.

La realidad de los asentamientos en España atenta contra los propios derechos humanos de las personas que los habitan. Se debe poner en marcha un gran plan estatal en coordinación con las CC.AA, las Corporaciones Locales, las organizaciones sociales, sindicales, las organizaciones empresariales y otros actores sociales, para la erradicación del chabolismo y la infravivienda.

Se deben contemplar medidas contra la realidad de los asentamientos, el chabolismo y las infraviviendas en el marco del nuevo periodo de programación de los Fondos Estructurales para el periodo 2014/2020, destinado fondos provenientes tanto del FSE, como del FEDER y del FEADER a este objetivo, ampliando la red de albergues y plazas de acogida disponibles hasta el momento, la cual es insuficiente en relación con las necesidades detectadas.

Los dispositivos de acogida residencial se deben potenciar, reforzar y estabilizar, pues ejercen de recursos de prevención y de recuperación. Nos referimos a "Prevención" en aquellos casos:

En los que personas que contaban con una estabilidad económica y residencial, han perdido sus empleos y su poder adquisitivo debido a la crisis, motivo por el que se ven obligados a recurrir a las entidades sociales solicitando un alojamiento temporal.

Personas que inicialmente habían sido acogidas por sus redes sociofamiliares y ante la insolvencia económica de éstas, dejan de ejercer de soporte, por lo que tienen que abandonar la vivienda donde residen.

De personas recién llegadas que carecen de redes sociales de apoyo y desconocen el entorno.

Hablamos de "Recuperación" en el sentido de ruptura de la dinámica de residir en asentamientos. La oportunidad de acceder a un dispositivo residencial ofrece la posibilidad de un cambio y por lo tanto unas expectativas de mejora sobre la situación actual.

Teniendo en cuenta las dificultades existentes para el acceso al mercado laboral y por lo tanto para poder contar con recursos económicos para tener una salida viable de los dispositivos, durante este último año 2013, se observa como numerosas personas que residen en asentamientos solicitan plazas residenciales con la intención de "recuperar fuerzas" tanto físicas como psicológicas para poder afrontar de nuevo su instalación en asentamientos al finalizar los periodos de estancia en dispositivos de acogida temporal. Siendo necesaria la ampliación de la Red de Acogida, con una disponibilidad de un mayor número de plazas, alargamiento de los plazos de estancia, definición de itinerarios de inserción con las personas alojadas y dotar de un mecanismo de financiación estable a los dispositivos de acogida gestionados por la ONGs.

La estancia en los centros de acogida permite mejorar y estabilizar la situación sociosanitaria de personas que por residir en espacios insalubres o carecer de una adecuada alimentación, han descuidado su salud. Por tanto, se requiere dotar de servicios especializados de atención psicosocial a los dispositivos de acogida existentes y de una especialización en relación a los diferentes perfiles de las personas demandantes de estos servicios.

Para actuar en situaciones de infravivienda, asentamientos o núcleos chabolistas debemos tener en consideración alguna de las siguientes claves de éxito:

Dar a la vivienda un valor de uso y no de cambio.

Buscar el necesario consenso político y social a nivel local.

Creación de estructuras administrativas con autonomía de intervención (consorcios, plataformas, fundaciones públicas, etc.).

Propiciar la coordinación con los diferentes departamentos de los ayuntamientos y comunidades autónomas en donde intervenimos.

Integrar las actuaciones en un plan con medidas en el corto, medio y largo plazo.

Hacer un diagnóstico previo de la situación sobre la que pretendemos actuar.

Realizar un censo de las personas que habitan el núcleo chabolista o el asentamiento sobre el que pretendemos actuar.

Favorecer la articulación de redes territoriales de agentes sociales. Interviniendo en coordinación con otras organizaciones y actores sociales.

Debemos garantizar la integralidad en la intervención, así como la incorporación, con carácter transversal a todas las políticas, programas e iniciativas públicas, del principio de igualdad y no discriminación.

Garantizar la participación de los propios afectados.

Trabajar en el marco de contratos de integración con las personas o unidades familiares a realojar.

Aprovechar los recursos públicos de subvenciones al realojo, a la construcción, a la compra o al arrendamiento de viviendas.

Apostar por la distribución territorial de los realojos.

No a los poblados de transición.

No a la concentración espacial de los realojos.

No a la entrega de dinero para favorecer el abandono de un asentamiento o núcleo chabolista.

Importancias de las medidas de acompañamiento y seguimiento continuo de las actuaciones.

Mediación en casos de conflicto, reforzando el papel de los Servicios de asistencia a víctimas de discriminación, dependientes de las administraciones públicas, y desarrollado por la Red de Entidades de Víctimas.

Sensibilización social.

El Foro considera necesario apostar por proyectos e intervenciones a medio y largo plazo en el marco de procesos de intervención y no de actuaciones puntuales. No obstante, la situación tan precaria en la que se encuentran las personas que residen en los asentamientos en muchas ocasiones nos aboca a la concesión de ayudas y suministro de materiales básicos que se podrían considerar asistencialistas.

Se deben desarrollar intervenciones que aborden las necesidades a **corto plazo**, mejorando las situaciones de infravivienda e insalubridad en la que viven estas personas a la vez que progresivamente se deben introducir elementos básicos de conocimiento de la lengua, la historia, las instituciones, las características socio-económicas, la vida cultural y los valores de la sociedad de acogida; A **medio plazo**, planteando intervenciones con cada persona con vistas a evitar la cronificación de estas situaciones y a desarrollar procesos de integración personal, social, laboral, económica y residencial; A **largo plazo**, adoptando medidas de “prevención de recaídas” para que estas situaciones no se reproduzcan y promoviendo una mayor implicación por parte de todos los agentes sociales, y un mayor compromiso de las distintas administraciones públicas, generando nuevas alternativas de alojamiento.

Se deben impulsar y apoyar iniciativas innovadoras en materia de acogida y cobertura de las necesidades básicas, como son los centros de atención diurna, la acogida en hogares o los pisos de preautonomía, entre otras medidas a incentivar de carácter innovador.

Los centros diurnos se deben configurar como espacios de encuentro donde los/as beneficiarios/as, en colaboración con técnicos y voluntarios/as, participen en el diseño y desarrollo de actividades, a la vez que cubren las necesidades básicas de aseo personal, lavandería, alimentación, etc. Esta tipología de infraestructura social está poco expandida, siendo un modelo a implantar en diversas zonas, tanto rurales, como urbanas.

Un alojamiento de carácter estable desde un primer momento debe dar cobertura a muchas necesidades, además de cumplir la función básica de refugio. Puede ser un elemento esencial en lo relativo a las pertenencias personales, la autoestima, la intimidad, la seguridad, la higiene y la apariencia física, y el acceso al empleo. Pero, el acceso o mantenimiento a una vivienda no supone solo residir en un espacio, sino también compartirlo con otras personas, con lo que se establece algún tipo de relaciones de convivencia. El acceso a servicios y prestaciones socioeducativas y sanitarias, junto con la calidad de las relaciones establecidas con el vecindario y el equipamiento en infraestructuras de los barrios facilitan los procesos de inclusión, a la vez que permiten una interacción con la población autóctona en diversos ámbitos, favoreciendo la integración efectiva y la convivencia intercultural.

Favorecer la difusión de buenas prácticas no discriminatorias llevadas a cabo en otros países europeos, en el ámbito de la vivienda y dirigidas a grupos especialmente vulnerables a la discriminación y la exclusión social, como son las personas inmigrantes y las pertenecientes a minorías étnicas.

Se propone solicitar a la Defensora del Pueblo que valore de oficio la idoneidad de establecer bien en el Informe Anual o en Estudios Específicos, una referencia a la situación de discriminación que sufren las personas inmigrantes en los Asentamientos situados en entornos rurales o urbanos.

*Secretaría*  
*Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*

*Dirección General de Migraciones*

*José Abascal 39. 28003 Madrid*

*Tlfo: 91-363-16-20/34*

*91-363-16-24*

*Fax: 91-363-70-56*

*c.e.: [forointegracion@meys.es](mailto:forointegracion@meys.es)*

*[www.meys.es](http://www.meys.es)*