

SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS EN ESPAÑA

INFORME
ANUAL
2022

La situación de la población inmigrante en 2022 y propuestas para su integración



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

SECRETARÍA DE ESTADO
DE MIGRACIONES

DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN
HUMANITARIA E INCLUSIÓN SOCIAL
DE LA INMIGRACIÓN



FORO PARA
LA INTEGRACIÓN SOCIAL
DE LOS INMIGRANTES



Cofinanciado por
la Unión Europea



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado

<https://cpage.mpr.gob.es/>

© Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
Madrid, 2023

Autores: Comisión Jurídica y de Asuntos Internacionales; Comisión de Educación y Sensibilización Social; Comisión de Políticas de Integración, Interculturalidad, Convivencia y Cohesión Social; y Comisión de Empleo e Igualdad de Oportunidades. Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

Edita y distribuye: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia
Calle María de Guzmán, 52, tercera planta. 28003 Madrid
Correo electrónico: oberaxe@inclusion.gob.es
Web: <https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/index.htm>
Informe cofinanciado por el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI).

Diseño: Cristina Rico
Maquetación: DISEÑO GRÁFICO GALLEGO Y ASOCIADOS, S. L.

NIPO: 121-23-011-8

La información y opiniones contenidas en este documento son responsabilidad de sus autores/as y no necesariamente reflejan la posición oficial del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Índice

Introducción	7
Mensajes clave	9
1 Normativa relacionada con la población migrante y refugiada	13
1.1. Protección internacional	14
1.1.1. La protección internacional en la UE	14
1.1.2. La protección internacional en España	18
1.2. Protección temporal	26
1.3. Gestión de la normativa de extranjería	28
1.4. Acceso a derechos por parte de las personas extranjeras en situación administrativa irregular	30
1.4.1. Derecho a la documentación	30
1.4.2. Derecho a la libre circulación	31
1.4.3. Derecho a la educación	31
1.4.4. Derecho a la salud	32
1.4.5. Derecho a la seguridad social y a los servicios sociales	32
1.5. Brecha digital	32
1.5.1. Acceso a las tecnologías	32
1.5.2. Administración pública	33
1.5.3. Ámbito privado	33
1.6. Exclusión financiera	34
1.7. Cómo avanzar	36
2 Evolución de las políticas de integración	42
2.1. Políticas europeas de integración, migración y asilo	43
2.1.1. Grado de cumplimiento del Plan de Acción sobre la integración de los nacionales de terceros países 2021-2027	43
2.1.2. Desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo y del Pacto Europeo	46
2.2. Políticas estatales, autonómicas y locales de integración y ciudadanía	50
2.2.1. Análisis comparado del desarrollo de las estrategias y planes de integración dirigidos a mejorar los procesos de integración, convivencia intercultural y cohesión social	50
2.2.2. Vinculación de las políticas de integración con el desarrollo territorial y los procesos de cohesión social en los ámbitos urbano y rural	55
2.2.3. Impacto de los pilotajes vinculados con el acompañamiento a personas extranjeras perceptoras del Ingreso Mínimo Vital	59
2.2.4. Experiencias de desinstitucionalización en los procesos de emancipación y autonomía de jóvenes inmigrantes extutelados	61
2.3. Gobernanza: estrategias de coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas europeas, estatales y locales en materia de convivencia e integración	65
2.3.1. La gobernanza del Pacto Europeo de Migración y Asilo	65
2.3.2. Rol de la administración estatal, autonómica y local en los procesos de acogida e inclusión de personas refugiadas y solicitantes de protección internacional	68
2.3.3. Experiencias de patrocinio comunitario	69
2.4. Cómo avanzar	73

3 Situación sociolaboral de la población de nacionalidad u origen extranjero_____75

3.1. Mercado del trabajo en cambio_____	76
3.1.1. Un período de recuperación desigual_____	76
3.1.2. Brechas por nacionalidad_____	81
3.1.3. Mujeres trabajadoras de nacionalidad u origen extranjero_____	83
3.1.4. Jóvenes descendientes de mujeres y hombres migrantes_____	87
3.1.5. Personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional y de protección temporal_____	90
3.1.6. Población en situación administrativa irregular_____	94
3.2. Trabajo doméstico e implementación del Convenio 189 de la OIT_____	97
3.2.1. Situación del sector_____	97
3.2.2. El Convenio 189 de la OIT en España_____	98
3.3. Igualdad de trato y oportunidades, y no discriminación_____	99
3.3.1. Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y la no discriminación_____	99
3.3.2. Dificultades para abordar adecuadamente la discriminación_____	101
3.4. Trata de seres humanos y explotación_____	102
3.5. Cómo avanzar_____	103

4 Situación de la población inmigrante en materia educativa y propuestas para su integración_____106

4.1. Ética y educación_____	107
4.2. Discriminación racial en el ámbito educativo_____	109
4.3. Discriminación por el uso de símbolos religiosos en el ámbito educativo_____	111
4.4. Impacto del discurso de odio vs. contranarrativa en redes sociales_____	113
4.5. Formación profesional y arraigo para la formación: un modelo educativo dirigido a la inclusión del alumnado inmigrante_____	127
4.6. Propuestas transversales para una educación inclusiva para el alumnado inmigrante en el nuevo modelo curricular_____	129

Índice de tablas

Tabla 1. Número de solicitudes de protección internacional presentadas en España, 2014-2022_____	18
Tabla 2. Número de solicitudes de protección internacional presentadas en España por país, 2019-2022_____	19
Tabla 3. Número de solicitudes de protección internacional resueltas en España, 2019-2022_____	20
Tabla 4. Número de solicitudes de protección internacional resueltas en España por país de origen, 2020-2022_____	20
Tabla 5. Número de resoluciones de Estatuto de Refugiado solicitadas y notificadas en España, 2019-2022_____	21
Tabla 6. Número de resoluciones de Estatuto de Protección Subsidiaria solicitadas y notificadas en España, 2019-2022_____	21
Tabla 7. Número de resoluciones de autorizaciones de residencia por razones humanitarias solicitadas y notificadas en España, 2019-2022_____	22
Tabla 8. Número de solicitudes de Protección Internacional realizadas y denegadas en España, 2019-2022_____	22
Tabla 9. Políticas de integración actualizadas por comunidades autónomas_____	51
Tabla 10. Experiencias europeas de patrocinio comunitario o paralelas_____	72
Tabla 11. Evolución de la afiliación a la Seguridad Social de mujeres y hombres de nacionalidad extranjera, diciembre de 2021 - diciembre de 2022_____	77
Tabla 12. Ocupación total por nacionalidad, 2021-2022_____	78
Tabla 13. Evolución de la contratación temporal e indefinida para la población de nacionalidad extranjera por sexo, 2021 y 2022_____	79
Tabla 14. Tasa de paro por nacionalidad, cuarto trimestre de 2018 a cuarto trimestre de 2021_____	80
Tabla 15. Paro registrado total y de la población extranjera, 2019-2022_____	81
Tabla 16. Evolución de los salarios medios brutos mensuales por nacionalidad, 2020-2021_____	82
Tabla 17. Estudios primarios y educación superior por sexo y nacionalidad_____	85
Tabla 18. Contratos indefinidos y temporales a personas extranjeras por sexo_____	86

Índice de gráficos

Gráfico 1. Porcentaje de aportaciones al PIB según sectores de actividad y comunidades autónomas, 2021_____	56
Gráfico 2. Gráfico 2. Índice AROPE según nacionalidad, varios años (%)_____	58
Gráfico 3. Porcentaje de personas SPI que acceden al programa de empleo de asilo del Servicio de Empleo y Formación de CEAR, 2022_____	90
Gráfico 4. Principales nacionalidades de las personas SPI que acceden al programa de empleo de asilo del Servicio de Empleo y Formación de CEAR, 2022_____	91
Gráfico 5. Características de los delitos de odio a través de internet o en las redes sociales, 2021_____	114
Gráfico 6. Evolución del número de seguidores en redes sociales de la Asociación Marroquí para la integración de los inmigrantes, 2022_____	115
Gráfico 7. Entidades sociales que luchan contra el odio en Instagram_____	117
Gráfico 8. Entidades sociales que realizan proyectos de sensibilización e interculturalidad en Instagram_____	118
Gráfico 9. Entidades sociales que luchan contra el odio en Facebook_____	119
Gráfico 10. Entidades sociales que realizan proyectos de sensibilización e interculturalidad en Facebook_____	119
Gráfico 11. Entidades sociales que luchan contra el odio en Twitter_____	120
Gráfico 12. Entidades sociales que realizan proyectos de sensibilización e interculturalidad en Twitter_____	120
Gráfico 13. Entidades sociales que luchan contra el odio en TikTok_____	121
Gráfico 14. Entidades sociales que realizan proyectos de sensibilización e interculturalidad en TikTok_____	121
Gráfico 15. Entidades sociales que luchan contra el odio en Youtube_____	122
Gráfico 16. Entidades sociales que realizan proyectos de sensibilización e interculturalidad en Youtube_____	122
Gráfico 17. Distribución en Instagram del impacto de grupos que difunden noticias falsas o discursos de odio_____	123
Gráfico 18. Distribución en Facebook del impacto de grupos que difunden noticias falsas o discursos de odio_____	123
Gráfico 19. Distribución en Twitter del impacto de grupos que difunden noticias falsas o discursos de odio_____	124
Gráfico 20. Número de perfiles según discursos en Instagram_____	124
Gráfico 21. Número de perfiles según discursos en Facebook_____	125
Gráfico 22. Número de perfiles según discursos en Twitter_____	125
Gráfico 23. Número de perfiles según discursos en TikTok_____	125
Gráfico 24. Número de perfiles según discursos en Youtube_____	126
Gráfico 25. Distribución general de los diferentes discursos en las redes sociales_____	126

Introducción

El año 2022 estuvo marcado por dos situaciones que inciden en el sentido de este informe y también en la misión del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. La primera de ellas, la invasión de Ucrania por parte de Rusia, que ha generado un desplazamiento forzado masivo de personas hacia la Unión Europea y motivó la activación de la Directiva 2001/55/CE, por primera vez desde su creación, para facilitar la respuesta de los países a tal acontecimiento. La segunda, la culminación de la fase de emergencia de la pandemia de COVID-19 y la normalización de la vida social, que ha permitido reenfocar la atención institucional hacia la solución de desafíos estructurales, implementando aprendizajes ganados en años anteriores, como lo hace el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, mediante el cual se modifica el Reglamento de Extranjería.

Además de considerar lo anterior, este informe sigue la senda de sus antecesores en el objetivo de visibilizar el estado actual de los derechos de las personas inmigrantes y las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional, a quienes se suman ahora las personas beneficiarias de protección temporal. Para ello, el informe presta atención tanto a la normativa interna como a la europea y profundiza en lo sucedido con el Pacto Europeo de Migración y Asilo.

Igualmente, se mantiene el compromiso de dar cuenta de las necesidades y vulnerabilidades que enfrentan los diferentes grupos poblacionales, insistiendo en la importancia de aplicar un enfoque interseccional en el análisis de la realidad social y en las políticas implementadas por el Estado. En esta ocasión se hace un énfasis especial en niñas, niños, jóvenes, mujeres y personas extranjeras en situación administrativa irregular.

Este informe integra cuatro capítulos. El primero, elaborado por la Comisión Jurídica y de Asuntos Internacionales, se enfoca en la normativa relacionada con la población inmigrante y refugiada, prestando atención a la protección internacional, la protección temporal, la normativa de extranjería y los derechos de las personas extranjeras en situación administrativa irregular. Además, se identifican algunos obstáculos institucionales y sociales para el ejercicio de los derechos, como los asociados a la brecha digital y la exclusión financiera.

El segundo capítulo, de la Comisión de Políticas de Integración, Interculturalidad, Convivencia y Cohesión Social, hace un recorrido por la evolución y los efectos de las políticas de integración, incluyendo el análisis de políticas europeas y de políticas estatales, autonómicas y locales. En su parte final, además, aborda la gobernanza de estas políticas.

Por su parte, la Comisión de Empleo e Igualdad de Oportunidades desarrolla en el tercer capítulo la situación sociolaboral de la población de nacionalidad u origen extranjero, con información sobre indicadores básicos en el ámbito del trabajo y destacando lo que ocurre en sectores de la economía concretos y grupos sociales específicos. Asimismo, dedica dos apartados a la igualdad de trato y oportunidades, y a la trata de seres humanos.

Finalmente, el último capítulo, elaborado por la Comisión de Educación y Sensibilización Social, traza el mapa actual de la población inmigrante en materia educativa, dando relevancia a la formación ética para avanzar en la cohesión social. En este marco, analiza la discriminación por origen racial o étnico y por motivos religiosos que ocurre en el ámbito educativo; el impacto de los discursos de odio en las redes sociales; la participación del alumnado inmigrante en la formación profesional; y el nuevo modelo curricular, desarrollado en el marco de la Ley de Educación.

Mensajes clave

1

En el año 2022 fue activada por primera vez la Directiva 2001/55/CE, de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, con el propósito de facilitar la respuesta conjunta de los países de la Unión Europea a quienes han sido desplazados de Ucrania como consecuencia de la invasión por parte de Rusia. La aplicación de esta Directiva, que en España ha movilizado cambios importantes en la normativa vigente y en el funcionamiento del Sistema de Acogida, muestra que con voluntad política es posible ofrecer protección eficaz e inmediata a quienes huyen de los conflictos bélicos, lo cual podría tenerse en cuenta para otras situaciones como las vividas en Siria, Yemen, Iraq, Somalia o Afganistán.

2

El Pacto Europeo de Migración y Asilo, cuyas negociaciones durante 2022 se caracterizaron por un escaso progreso, sigue siendo motivo de preocupación, especialmente debido al enfoque de algunos de sus instrumentos, entre ellos el Reglamento sobre Instrumentalización y la Enmienda al Código Schengen, el Reglamento de Control Previo de Entrada, o el procedimiento fronterizo de solicitud de protección internacional. Igualmente, el cumplimiento de su hoja de ruta ha sido irregular y queda por avanzar en temas centrales como la adopción de un Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración con enfoque de derechos humanos; un sistema permanente de reubicación; un marco común para el reasentamiento; normas para la admisión humanitaria; y la cooperación al codesarrollo y en la acción para la integración y la inclusión de personas migradas.

3

En el ámbito nacional, se presentaron y aprobaron diversas medidas importantes para proteger los derechos y avanzar en la integración de las personas inmigrantes o beneficiarias/solicitantes de protección internacional, que incorporan acciones con efectos potenciales muy positivos y a cuyos resultados habrá que hacerles seguimiento. Entre ellas, la modificación del Reglamento de Extranjería, a través del Real Decreto 629/2022 de 26 de julio; el proyecto de la 'Ley Darias', por el que se modifican diversas normas asociadas al Sistema Nacional de Salud; el Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda; la consulta pública para la elaboración del Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el racismo y la xenofobia; el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional; el Real Decreto-Ley 16/2022 para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras del hogar; la Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y la no discriminación; la Ley Orgánica 3/2022 de ordenación e integración de la Formación Profesional; y el Plan Estratégico Nacional contra la trata y la explotación de seres humanos 2021-2023.

Asimismo, son de señalar la adopción por parte del Gobierno de España de la declaración política y el Plan de Acción de Cádiz 2023-2027, tras la VI Conferencia ministerial del diálogo euroafricano sobre migración y desarrollo (Proceso de Rabat); y la incorporación en el 'Plan de recuperación, transformación y resiliencia' de dos mejoras asociadas al Ingreso Mínimo Vital: el acceso por parte de las personas en riesgo de exclusión social que no lo están percibiendo, y el incremento de su efectividad a través de las políticas de inclusión.

4

En el año 2022 se presentó un récord histórico en el número de solicitudes de protección internacional tanto en España como en la Unión Europea. En España se formalizaron 118.842 solicitudes, lo que representó el doble de las presentadas en 2021 y un regreso a las cifras existentes antes de la pandemia de la COVID-19; mientras que en la Unión Europea este número fue un 46,6% más alto que en 2021. Es de señalar que, en este marco, las solicitudes que quedaron pendientes de resolución en toda la UE también fueron más que las del año anterior y que igualmente aumentaron el número de solicitudes presentadas por menores de edad no acompañados.

5

El año 2022 también fue un año importante en materia de reasentamiento, dado que, de las 16.700 personas reasentadas en el conjunto de los países de la UE, 1.112 correspondieron a territorio español, lo que supuso para España un incremento del 113% en relación con 2021.

6

Es importante que las políticas y acciones públicas sean flexibles y adaptativas para responder a los cambios que se van produciendo en los perfiles de las personas extranjeras que llegan al país y viven en él. Por ejemplo, aunque la mayoría de los jóvenes extutelados son varones, es creciente la migración de mujeres menores de edad y jóvenes, a la vez que es decreciente respecto a los hombres; en el primer semestre de 2021 el 46,3% de las personas extranjeras que llegaron a España eran mujeres, mientras que en el mismo período de 2022 esto subió a 52,6%; y durante los años de pandemia se ha reducido la llegada de personas hispanohablantes pero ha aumentado el número de quienes provienen de países africanos. Además, aunque la mayoría de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional son hombres, en el caso de la protección temporal son mujeres.

7

Los cambios logrados son importantes, pero siguen siendo varios los desafíos en la protección de los derechos de las personas inmigrantes, especialmente de quienes se encuentran en situación administrativa irregular, y de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional. Resalta, en este sentido, el acceso en condiciones de igualdad al sistema educativo, sobre todo en las etapas más avanzadas; la integración al mercado laboral en condiciones dignas, más aún en el caso de las mujeres inmigrantes; el acceso sin barreras al Sistema de Salud; la adecuada transición a la vida adulta por parte de los y las jóvenes que abandonan el sistema de protección al alcanzar los 18 años; la coordinación de la prestación económica del Ingreso Mínimo Vital con los itinerarios de inclusión social y las políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión; y el acceso a los recursos de salud mental.

Cabe señalar que la situación sociolaboral de las personas beneficiarias de protección temporal es similar a la de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, aunque en este caso ellas cuentan con medidas específicas de residencia y para la mejora de sus condiciones.

8

Lo anterior se corresponde con las secuelas socioeconómicas de la COVID-19. Por ejemplo, en el 8,7% de los hogares sustentados por una persona española, los ingresos disminuyeron, como consecuencia de lo ocurrido durante la pandemia. Este porcentaje aumenta al 18,4% en aquellos sustentados por una persona nacional de tercer país y al 19,6% en los sustentados por personas nacionales de la Unión Europea.

9

Entre los obstáculos para el ejercicio de los derechos por parte de estas poblaciones se observa la acumulación de expedientes en las oficinas de extranjería; la escasez de citas para la atención directa por parte de las entidades públicas o la dificultad para obtenerlas; los retrasos en las resoluciones iniciales por circunstancias excepcionales-arraigo social, en las resoluciones de renovaciones de autorizaciones de residencia y en las solicitudes iniciales de estancia por estudios; la interpretación heterogénea de las normas existentes; y, eventualmente, la exigencia de requisitos no contemplados en las normas vigentes.

10

La digitalización en la Administración Pública, así como la administración electrónica, son acciones relevantes para ofrecer unos servicios públicos de calidad. Aunque han supuesto un avance, han profundizado en las desigualdades existentes entre los diferentes grupos sociales, dada la brecha digital que afecta sobre todo a las personas inmigrantes y solicitantes/beneficiarias de protección internacional y temporal. En este marco, resaltan las dificultades en el acceso por la ausencia de competencias, dispositivos o conexión a internet y por no conocer bien el castellano. Asimismo, la brecha digital afecta la participación en otros campos de la vida social como el financiero, el educativo, el laboral o el cultural.

11

Los discursos de odio y las actitudes xenófobas siguen siendo asuntos de especial preocupación. En este informe, éstos se analizan a través de diferentes situaciones, como la criminalización de jóvenes extutelados, específicamente de quienes están en situación de sinhogarismo; la dificultad para acceder a una vivienda; los incidentes discriminatorios que se presentan en el ámbito educativo y escolar; y la amplia difusión de los discursos de odio en las redes sociales. En este marco, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes señala que una de las principales dificultades para investigar y juzgar actos y delitos discriminatorios es la falta de datos.

12

Atender adecuada y eficazmente aquellas vulneraciones específicas que afectan a determinados grupos poblacionales sigue siendo un reto para las políticas y entidades públicas. En esta ocasión, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes ha prestado especial atención, entre otras, a las personas que se encuentran en situación administrativa irregular; a los jóvenes extutelados que están en situación de calle; a las mujeres; a los descendientes de inmigrantes; y a aquellos hogares cuyo sustentador principal es inmigrante, tanto en áreas rurales con baja densidad poblacional como en áreas urbanas que están densamente pobladas.

13

Es fundamental fortalecer las aportaciones de las personas extranjeras que viven en España. En este sentido, el Foro para la Integración social de los Inmigrantes resalta, por ejemplo, que la mayor parte de las contrataciones de esta población se concentran en los principales sectores de la economía española: los servicios (donde representan más de la mitad de las contrataciones) y agricultura. No obstante, entre diciembre de 2021 y el mismo mes de 2022 los cinco sectores en los que más aumentó la afiliación extranjera en el Régimen General de la Seguridad Social no se corresponden con aquellos donde existe mayor presencia de trabajadores extranjeros.

14

Dos actividades laborales requieren especial atención en materia de protección de los derechos de las personas inmigrantes. Por un lado, el sector de trabajo del hogar, dado que en diciembre de 2022 el 15,9% de todas las mujeres extranjeras afiliadas a la Seguridad Social lo estaban al Sistema Especial de Empleados de Hogar (9,8% para las españolas y 19,5% para las mujeres nacionales de terceros países); esto, teniendo en cuenta que el salario medio mensual de esta actividad era el más bajo de las ramas de actividad. Y, por otro lado, las actividades agrícolas, caracterizadas por la corta relación laboral con el empleador y el flujo constante de trabajadores entre las diferentes explotaciones agrarias.

15

La presidencia del Consejo de la Unión Europea, que asumirá España en el segundo semestre de 2023, ofrece oportunidades para seguir avanzando en mejoras normativas que se traduzcan en la garantía de los derechos de las personas inmigrantes, solicitantes/beneficiarias de asilo y refugiadas.

1

Normativa relacionada con la población migrante y refugiada

Elaborado por:

Comisión Jurídica y de Asuntos Internacionales

Este capítulo se enfoca en el análisis de las medidas que fueron importantes para la población inmigrante y refugiada durante el año 2022, dando especial atención a la protección internacional, la protección temporal, la normativa de extranjería y el acceso a los derechos por parte de las personas extranjeras en situación administrativa irregular. Además, en él se identifican algunos obstáculos institucionales y sociales al ejercicio de los derechos, como aquellos asociados a la brecha digital y la exclusión financiera, y se proponen recomendaciones para avanzar en la solución de los problemas identificados.

El año 2022 ha sido un año marcado por el estallido de la guerra en Ucrania, que ha provocado un desplazamiento forzado masivo de personas entre las fronteras de la Unión Europea (UE) que no se había experimentado desde la Segunda Guerra Mundial. Para hacer frente a esta situación se activó la Directiva 2001/55/CE de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, por primera vez y más de 20 años después de su aprobación, facilitando la respuesta conjunta de los Estados miembro a quienes han acudido en busca de protección. En España, se ha concedido la protección temporal a 163.140 personas y, en tiempo récord, se ha permitido a las y los solicitantes documentarse como beneficiarios, concediéndoles un permiso de residencia y trabajo tanto por cuenta propia como ajena y acceso a prestaciones sociales; además, se ha ampliado el sistema de acogida en 21.000 plazas y se han creado cuatro Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) en Madrid, Barcelona, Alicante y Málaga.

El 2022 también ha sido un año marcado por un nuevo récord en el número de solicitudes de protección internacional presentadas en España, a pesar de las dificultades existentes para obtener una cita y acceder al procedimiento, y por la modificación del Reglamento de Extranjería a través del Real Decreto 629/2022 de 26 de julio, la cual introdujo cambios importantes —especialmente en relación con la incorporación de las personas extranjeras al mercado de trabajo— pero aún insuficientes para mejorar la vida, la integración y la plena inclusión sociolaboral de quienes ya residen en territorio español.

La acumulación de expedientes en las oficinas de extranjería, la dificultad de obtener citas para la atención directa y la implementación de la Administración electrónica sin tener en cuenta la brecha digital, han obstaculizado el ejercicio de los derechos por parte de las personas extranjeras. En este capítulo se profundiza en estos asuntos, a la vez que se señalan algunas propuestas de mejora.

1.1. Protección internacional

1.1.1. La protección internacional en la UE

Según los datos disponibles en Eurostat, en 2022 se presentaron más de 803.300 solicitudes de protección internacional en toda la Unión Europea¹; sin embargo, la Comisión Europea estima que la cifra total de solicitudes habría sido de 924.000², siendo la más alta registrada desde 2016 y casi

1 En Eurostat, octubre es el último mes del que se tiene información completa en el momento de escribir este capítulo; por lo tanto, la cifra que aquí se presenta es el resultado de adicionar los datos incompletos que estaban disponibles para el mes de noviembre. Se pueden consultar en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYA_PPCTZM/default/table?lang=en

Es importante tener en cuenta, además, que según los datos de la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA), en noviembre se habrían presentado 107.300 solicitudes de asilo en el conjunto de los Estados miembro, lo que daría una estimación de más de 807.000 solicitudes de asilo presentadas al finalizar ese mes. Los datos se pueden consultar en: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

2 Consultado en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_526

En el año 2022, la cifra de solicitudes de protección internacional en toda la Unión Europea fue la más alta desde 2016 y un 46,6% más alta que en 2021. Los países cuyos nacionales presentaron el mayor número de solicitudes fueron Siria, Afganistán, Turquía, Colombia, Venezuela e India, además de los cerca de 5 millones de personas procedentes de Ucrania que solicitaron protección temporal.

En 2022 aumentaron las solicitudes de protección internacional por parte de menores de edad no acompañados. Cerca de la mitad fueron de nacionalidad afgana (igual que el año anterior) y varones. Alemania fue el país que más solicitudes recibió y Austria, una vez más, el principal país de acogida.

dos veces superior respecto a las 630.630 solicitudes presentadas en 2021 (un 46,6% de incremento). Asimismo, en relación con las personas que solicitaron protección internacional por primera vez, al finalizar octubre se habían presentado 699.785 solicitudes de este tipo, lo que significa un 67% más que en el mismo período del año anterior³.

Con datos a noviembre, los tres países que, de nuevo, recibieron el mayor número de solicitudes fueron Alemania, con 244.132⁴; Francia, con 130.933⁵; y España, con 118.842. Cabe anotar que, si bien en 2021 la distancia entre España y Francia era mayor, en 2022 ésta se volvió a reducir⁶. Los países que siguen en la lista son Austria, con 93.245 solicitudes recibidas; Italia, con 59.510; Países Bajos, con 28.445; y Grecia, con 22.020.

Los países cuyos nacionales presentaron el mayor número de solicitudes de asilo fueron Siria, Afganistán, Turquía, Colombia, Venezuela e India, en este orden. Además, es importante tener en cuenta que cerca de 5 millones de personas procedentes de Ucrania se registraron como solicitantes de protección temporal en el conjunto de Estados miembro de la UE durante 2022⁷.

El mismo año, según datos disponibles hasta noviembre, se presentaron 39.995 solicitudes de protección internacional por parte de menores de edad no acompañados (en comparación con las 33.430 presentadas en 2021), de los cuales alrededor de la mitad fueron de nacionalidad afgana, manteniendo la tendencia del año anterior⁸; 24.825 fueron niños y varones adolescentes (el 74%); y 8.605 fueron niñas y mujeres adolescentes (el 26%). Los países que recibieron el mayor número de estas solicitudes fueron Alemania (6.350), Países Bajos (3.885), Bélgica (3.645) y Bulgaria (3.190), mientras que en 2021 habían sido Austria (5.590), Alemania (3.250), Bélgica (3.175) y Bulgaria (3.170). Por otra parte, Austria fue una vez más el principal país de acogida, con 12.485 solicitudes informadas hasta noviembre de 2022.

Aunque en el momento de escribir este capítulo no se cuenta con datos completos relativos a las resoluciones emitidas en el conjunto de los Estados miembro de la UE⁹, la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUA) anticipa que la tasa media de reconocimiento fue del 39% y que los países cuyos nacionales recibieron los mayores porcentajes de reconocimiento fueron Siria y Ucrania, seguidos por Bielorrusia, Yemen, Mali y Eritrea¹⁰.

3 Desde enero hasta octubre de 2021 se contabilizaron 418.580 solicitantes de asilo que presentaron una solicitud por primera vez.

4 Consultado en: <https://www.schengenvisainfo.com/news/germany-registered-244-132-asylum-applications-last-year/#:~:text=The%20German%20Federal%20Ministry%20of,per%20cent%20compared%20to%202021>

5 Consultado en: <https://www.ofpra.gouv.fr/actualites/les-premieres-donnees-de-lasile-2022-a-lofpra-sont-disponibles-chiffres-provisoires>

6 En 2021 se presentaron 120.685 solicitudes en Francia y 65.404 en España, mientras que en 2022 fueron 130.933 en Francia y 118.842 en España, revirtiendo la tendencia decreciente en el número de solicitudes de asilo presentadas en España en los últimos años.

7 Desde marzo de 2022 y hasta febrero de 2023 más de 4.8 millones de personas desplazadas desde Ucrania han solicitado la protección temporal. Información disponible en: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

8 Consultado en: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

9 El dato más reciente disponible en Eurostat señala que hasta finales de septiembre de 2022 se habían contabilizado 468.720 propuestas de resolución.

10 Consultado en: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

La tasa media de reconocimiento de las solicitudes de protección internacional presentadas en la Unión Europea fue del 39% y el número de solicitudes pendientes de resolución aumentó en relación con 2021. Asimismo, en España hubo un incremento del 113% en la cifra de personas reasentadas.

En relación con el Pacto Europeo de Migración y Asilo, en 2022 hubo escaso progreso en las negociaciones lo que complica las posibilidades de adoptar el paquete legislativo de la reforma del SECA antes del término de la actual legislatura en 2024.

En junio de 2022, 21 países habían adoptado una declaración de solidaridad voluntaria y creado al efecto una Plataforma de Solidaridad, pero seis meses después solamente se había reubicado a cerca de 200 personas en este marco.

Por el contrario, en noviembre de 2022 se habían contabilizado 879.560 solicitudes pendientes de resolución en toda la UE¹¹, lo que supera las 758.654 que quedaron sin resolver al terminar el 2021. Estos datos parciales también muestran que desde 2020 los tres principales países con el mayor número de solicitudes sin resolver son Alemania, con 258.990; Francia, con 139.210 y España, con 136.840¹².

Finalmente, 16.700 personas fueron reasentadas en el conjunto de los países de la UE¹³ durante 2022, entre ellas 1.112 en territorio español, lo que supone para España un incremento del 113% en relación con el año anterior cuando se reasentaron 521 personas. En este sentido, los esfuerzos de reasentamiento por parte de la Comunidad Internacional deben incrementarse, como lo ha señalado el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, al igual que otros mecanismos de respuesta al desplazamiento forzado en el marco del elenco de vías legales, regulares y seguras como los visados humanitarios o el patrocinio comunitario, entre otras.

• Pacto Europeo de Migración y Asilo

En septiembre de 2020 la Comisión Europea publicó la propuesta de Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo. Si en 2021 solo hubo acuerdo de los legisladores para aprobar la refundición de la Directiva sobre la Tarjeta Azul y el Reglamento por el que se crea la nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea, el escaso progreso en las negociaciones alcanzado en 2022 complica las posibilidades de adoptar el paquete legislativo de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo, SECA, antes del término de la actual legislatura en 2024.

A principios de 2022 la presidencia francesa del Consejo de Europa adoptó un “enfoque gradual” para la adopción del Pacto que se ha traducido en una hoja de ruta¹⁴ para ir avanzando, ante todo, en las negociaciones de aquellas propuestas que generan menos controversia entre los Estados miembro. A pesar de estos esfuerzos, los resultados no han sido los esperados. En junio de 2022, 21 países habían adoptado una declaración de solidaridad voluntaria y creado al efecto una Plataforma de Solidaridad, pero seis meses después solamente se había reubicado a cerca de 200 personas en este marco¹⁵. Asimismo, en diciembre de 2022 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron su respectivo mandato de negociación sobre la refundición del Reglamento de Eurodac; mientras tanto, sobre la base de

11 Datos de Eurostat para 26 Estados miembro, no estando disponible la información en el caso de República Checa. Consultado en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYPENTZM/default/table?lang=en

12 Estos datos, que van hasta noviembre de 2022, se han tomado con fines comparativos. No obstante, en Eurostat está disponible el dato hasta diciembre para Francia (142.940) y, según el Ministerio del Interior, en España quedaron pendientes 122.035 solicitudes al finalizar el año.

13 Según el Resettlement Data Finder para un total de 12 Estados miembros. Sin datos del resto de países. Disponible en <https://rsq.unhcr.org/en/#V4uZ>

14 Se adoptó en septiembre de 2022. Consultado en: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220907RES39903/20220907RES39903.pdf>

15 Consultado en: <https://www.statewatch.org/media/3711/eu-com-solidarity-platform-pact-vsm-op-conclusions-1-12-22.pdf>

En términos generales, la propuesta del Pacto no dibuja un nuevo horizonte sino que profundiza en la externalización de fronteras y el retorno, haciendo una apuesta insuficiente por las vías legales y seguras.

La propuesta del procedimiento en frontera, en el marco del Pacto, se basa en la presunción de que la mayoría de personas que llegan a la Unión Europea no tienen necesidades de protección y de que el estudio de las solicitudes puede hacerse en el plazo más breve posible. Esta premisa prejuzga situaciones que deben ser analizadas individualmente y en plazos adecuados que los procedimientos acelerados no permiten.

lo acordado en 2018, los legisladores lograron un acuerdo que ha puesto fin a los trilogos en torno a la Directiva de Condiciones de Acogida¹⁶ y el Reglamento para un Marco de Reasentamiento UE¹⁷, aunque su adopción final ha quedado pendiente hasta que finalicen las negociaciones sobre el resto de las propuestas del Pacto.

Por otro lado, a lo largo del año 2022 se debatieron una serie de propuestas que, aun cuando no son parte del paquete legislativo del Pacto, afectan a elementos del mismo, como el uso ampliado del procedimiento fronterizo, entre las que se destacan el Reglamento de Instrumentalización¹⁸ y la modificación del Código de Fronteras Schengen¹⁹. Es especialmente preocupante que ambas propuestas tienen el objetivo de introducir el concepto de “instrumentalización” de la migración como mecanismo a disposición de los Estados miembro para derogar las normas de asilo bajo determinadas circunstancias, con el fin de enfrentar la llegada de un gran número de personas a las fronteras de la UE (como sucedió en la frontera de Bielorrusia en 2021).

En términos generales, la propuesta del Pacto no dibuja un nuevo horizonte sino que profundiza en la externalización de fronteras y el retorno, haciendo una apuesta insuficiente por las vías legales y seguras. Preocupa que la reubicación planteada por el mecanismo de solidaridad no tenga carácter obligatorio y deje en un segundo plano la protección de las personas que llegan, así como las necesidades de los principales países de llegada. Al contrario, el sistema de solidaridad propuesto supone un menú a la carta para los Estados en el que se plantea la opción de contribuir a través de compromisos de reubicación y de patrocinio de retornos, o aportando a través del desarrollo de capacidades, de conocimientos técnicos y operativos, y del apoyo a los aspectos externos de la migración. Existe también el riesgo de que se haga extensiva la aplicación de excepciones a las garantías procedimentales y de suspensión del derecho de asilo en situaciones consideradas de crisis.

La propuesta del nuevo procedimiento de control previo a la entrada (pre-screening) introduce una ficción jurídica de no entrada difícilmente compatible con el Derecho Internacional y, junto con el procedimiento acelerado, puede conllevar un grave riesgo de reducción de las garantías procedimentales y de vulneración del principio de no-devolución. Por su parte, la propuesta del procedimiento en frontera se basa en la presunción de que la mayoría de personas que llegan a la Unión Europea no tienen necesidades de protección y de que el estudio de las solicitudes puede hacerse en el plazo más breve posible. Esta premisa prejuzga situaciones que deben ser analizadas individualmente y en plazos adecuados que los procedimientos acelerados no permiten.

16 Consultado en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64716/asylum-deal-on-reception-conditions-for-applicants-to-international-protection>

17 Consultado en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64717/asylum-and-migration-deal-reached-on-new-eu-resettlement-framework>

18 Consultado en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:890:FIN>

19 Consultado en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A891%3AFIN>

En los próximos meses veremos cómo avanzan las negociaciones sobre el Pacto, confiando en el impulso necesario de la Presidencia española para incluir aspectos de mejora que contribuyan a la configuración de un sistema común de asilo garantista con los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

En lo que se refiere a la relación con terceros países, la propuesta expone el modelo de externalización, abriendo el riesgo de que se firmen acuerdos con terceros países que no respetan los derechos humanos ni garantizan una adecuada protección y de que personas necesitadas de la misma queden atrapadas en ellos. En este sentido, preocupa especialmente la deriva de las conclusiones alcanzadas por los Estados miembro en el Consejo a principios de 2023, con un pretendido impulso para condicionar la ayuda al desarrollo o la política de visados a la cooperación de terceros países en materia de retorno y readmisión.

En los próximos meses veremos cómo avanzan las negociaciones sobre el Pacto, confiando en el impulso necesario de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea para incluir aspectos de mejora que contribuyan a la configuración de un sistema común de asilo garantista de los derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

1.1.2. La protección internacional en España

En 2022 se formalizaron 118.842²⁰ solicitudes de protección internacional en España, lo que marcó un récord histórico y representó el doble de las presentadas durante 2021, así como un regreso a las cifras existentes antes de la pandemia de la COVID-19 (fueron 118.264 las solicitudes que se presentaron en 2019). Asimismo, teniendo en cuenta que la Oficina de Asilo y Refugio cumplió 30 años de funcionamiento, es importante señalar que en los últimos cinco años se han tramitado el 64% de las solicitudes gestionadas desde su creación, representando aquellas presentadas en 2019 y 2022 el 40,42% del total.

Tabla 1. Número de solicitudes de protección internacional presentadas en España, 2014-2022

Año	N.º de solicitudes
2022	118.842
2021	65.484
2020	88.826
2019	118.446
2018	55.749
2017	31.740
2016	16.544
2015	14.887
2014	5.952

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

20 La información estadística de esta parte ha sido obtenida de <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/>

Como en los cinco años anteriores, Venezuela es el primer país de origen de las personas que solicitan protección internacional, con 45.748 solicitudes; Colombia, como sucede desde 2018, es el segundo país de origen con 36.012 solicitudes presentadas; Perú es el tercer país de origen con 8,937 solicitudes; mientras que Marruecos y Honduras ocupan el cuarto y quinto lugar.

Tabla 2. Número de solicitudes de protección internacional presentadas en España por país, 2019-2022

2022		2021		2020		2019	
Venezuela	45.748	Venezuela	15.836	Venezuela	28.375	Venezuela	40.886
Colombia	36.012	Colombia	11.526	Colombia	27.586	Colombia	29.410
Perú	8.937	Marruecos	6.558	Honduras	5.536	Honduras	6.803
Marruecos	3.905	Mali	4.661	Perú	5.160	Nicaragua	5.935
Honduras	3.017	Senegal	3.202	Nicaragua	3.749	El Salvador	4.784
Nicaragua	2.118	Perú	2.354	El Salvador	2.521	Perú	3.999
Mali	1.713	Honduras	2.264	Mali	1.537	Marruecos	2.559
Afganistán	1.632	Afganistán	1.716	Cuba	1.531	Siria	2.452
El Salvador	1.501	Pakistán	1.636	Ucrania	1.120	Ucrania	2.386

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

En el año 2021, el cierre de fronteras y las restricciones en los viajes internacionales motivaron un cambio en el perfil de las personas que formalizaron una solicitud de protección internacional, produciéndose un aumento significativo de solicitudes de nacionales de Malí, Marruecos y Senegal, relacionado con la llegada cada vez mayor de personas africanas a las costas españolas a través de las dos rutas marítimas: Canarias y Mediterráneo occidental. Sin embargo, en 2022 se ha producido una reducción de las llegadas por medio de esas rutas, lo que ha supuesto una disminución del número de solicitantes nacionales de esos países.

El cambio en el perfil nacional de los solicitantes también ha afectado a la distribución por sexo. Así, mientras que en 2021 el 64% de las solicitudes fueron presentadas por hombres y el 35,9% por mujeres; en el año 2022, el 54,03% fueron presentadas por hombres y el 45,97% por mujeres. En cuanto al rango de edad, el 49,68% de las solicitudes corresponden a personas entre 18 y 34 años (un total de 59.042 personas).

Por otro lado, durante 2022 se resolvieron 91.266 solicitudes, lo que implicó un aumento frente a las 69.958 solicitudes resueltas en 2021 pero es inferior a las resueltas en el año 2020.

Tabla 3. Número de solicitudes de protección internacional resueltas en España, 2019-2022

Año	N.º de resoluciones
2022	91.266
2021	69.939
2020	123.241
2019	53.401

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

Los principales países de origen cuyos nacionales vieron resuelta su solicitud durante 2022 fueron los siguientes:

Tabla 4. Número de solicitudes de protección internacional resueltas en España por país de origen, 2020-2022

2022		2021		2020	
Venezuela	31.234	Colombia	19.841	Venezuela	45.846
Colombia	17.285	Venezuela	15.673	Colombia	40.190
Mali	5.327	Honduras	4.690	Honduras	6.054
Honduras	3.980	Perú	4.476	El Salvador	4.712
Marruecos	3.944	El Salvador	2.493	Nicaragua	4.423
Senegal	2.547	Ucrania	2.395	Perú	4.156
Perú	2.507	Nicaragua	2.436	Ucrania	3.127
Nicaragua	2.097	Pakistán	2.183	Siria	1.532
Siria	1.786	Marruecos	1.935	Pakistán	949
Afganistán	1.572	Senegal	1.358	Palestina EONU	940
TOTAL	91.266	TOTAL	69.939	TOTAL	123.241

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

Venezuela ha vuelto a ser el primer país de origen de los solicitantes cuyos nacionales vieron resuelta su solicitud, con 31.234, el 34,22% de las solicitudes resueltas, tras un año en el que Colombia había ocupado este lugar, con 19.841 solicitudes. Colombia es el segundo país de origen de los solicitantes que han visto resuelta su solicitud, con 17.285, una cifra inferior a las 19.841 solicitudes resueltas a sus nacionales en 2021. Entre ambos países suman el 53,16% de las resoluciones de 2022. Mali se ha convertido en el tercer país de origen de las personas que han visto resuelta su solicitud, con 5.327, y Honduras ha pasado de ser el tercer país en 2021, al cuarto en 2022, con 3.980 solicitudes resueltas.

En lo que respecta a las concesiones de Estatutos de Refugiado hay que destacar que en 2022 se han concedido 6.830, frente a los 5.362 de 2021, aunque, por su parte, la proporción entre resoluciones y concesiones ha pasado del 7,66% al 7,48%.

Tabla 5. Número de resoluciones de Estatuto de Refugiado solicitadas y notificadas en España, 2019-2022

Año	Resoluciones	Estatutos de Refugiado	%
2022	91.266	6.830	7,48%
2021	69.939	5.362	7,66%
2020	123.241	4.359	3,53%
2019	53.401	1.659	3,10%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

En lo que respecta a los principales países de origen de las personas que han obtenido el Estatuto de Refugiado durante 2022, éstos han sido Afganistán con 1.499; Siria con 1.019; Colombia con 646; Honduras con 613; y Nicaragua con 461. Estos territorios coinciden con los cinco principales países cuyos nacionales obtuvieron el Estatuto de Refugiado en 2021, en su orden: Colombia, Afganistán, Honduras, Nicaragua y Siria. En el caso de Afganistán se ha concedido el Estatuto de refugiado al 95,35% de las solicitudes resueltas; en el de Siria al 57,05%; en el de Colombia al 3,74%; en el de Honduras al 15,40%; y en el de Nicaragua al 21,98%.

Por otra parte, en 2022 se han concedido 7.405 Estatutos de Protección Subsidiaria, frente a los 2.026 que fueron concedidos en 2021, representando el 8,11% de las solicitudes resueltas en 2022 y el 2,89% en 2021. Asimismo, se observa un ligero aumento en el número de Estatutos de Protección Subsidiaria concedidos en 2020 y en 2019.

Tabla 6. Número de resoluciones de Estatuto de Protección Subsidiaria solicitadas y notificadas en España, 2019-2022

Año	Resoluciones	Estatuto de Protección Subsidiaria	%
2022	91.266	7.405	8,11%
2021	69.939	2.026	2,89%
2020	123.241	1.401	1,13%
2019	53.401	1.569	2,93%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

Los principales países de origen de las personas que han obtenido el Estatuto de Protección Subsidiaria durante el año 2022 han sido Mali (4.856), Ucrania (1.311), Sudán (296), Siria (278) y Burkina Faso (240). En 2021 fueron Mali (1.115), Siria (264), Ucrania (237), Palestina EONU (123), Yemen (71) y Afganistán (38), destacando el aumento de resoluciones favorables a la protección subsidiaria de quienes provenían de Mali.

En relación con las autorizaciones de residencia por razones humanitarias, desde 2019 se vienen concediendo estos permisos a personas tanto venezolanas como de otras nacionalidades. Así, en 2022 la mayor parte de las resoluciones favorables fueron para personas nacionales de Venezuela (20.580), Colombia (193), Perú (26), Panamá (23) y Chile (18).

Tabla 7. Número de resoluciones de autorizaciones de residencia por razones humanitarias solicitadas y notificadas en España, 2019-2022

Año	Resoluciones	Autorizaciones de residencia por razones humanitarias	%
2022	91.266	20.924	22,92%
2021	69.939	13.017	18,61%
2020	123.241	45.262	36,72%
2019	53.401	35.235	65,98%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

Durante 2022 se han denegado 51.835 solicitudes de protección internacional, siendo el 56,80% de las solicitudes resueltas frente al 70,82% de 2021 cuando se denegaron 49.547 solicitudes.

Tabla 8. Número de solicitudes de Protección Internacional realizadas y denegadas en España, 2019-2022

Año	Resoluciones	Denegaciones	%
2022	91.266	51.838	56,80%
2021	69.939	49.534	70,82%
2020	123.241	72.219	58,59%
2019	53.401	14.938	27,97%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior.

Los principales países de origen de las personas que han visto denegada su solicitud durante el 2022 han sido Colombia (15.838), Venezuela (10.336), Marruecos (3.542), Honduras (3.062) y Senegal (2.261). En 2021 fueron Colombia (18.613), Perú (4.328), Honduras (4.124), Venezuela (2.805) y Nicaragua (1.937).

En las resoluciones desfavorables de Venezuela se pueden destacar dos perfiles: por un lado, las personas que han llegado a España tras residir en algún país Iberoamericano durante un tiempo (Chile, Perú y Colombia, principalmente), dado que la Oficina de Asilo entiende que vienen de un país seguro y, por tanto, que no existen riesgos ni motivos para la concesión de un permiso de residencia por razones humanitarias; y, por otro lado, personas que tienen doble nacionalidad, ya que la Oficina de Asilo asume que pueden residir en el otro país del que son nacionales.

Atendiendo al lugar de entrada, las solicitudes presentadas en territorio nacional fueron las más numerosas (114.434 solicitudes), constituyendo el 96,29% del total. Las principales provincias en las que se presentaron solicitudes de protección internacional fueron Madrid (47.658), Barcelona (7.213), Valencia (4.300), Murcia (4.087) y Santa Cruz de Tenerife (3.849).

• Incidencias detectadas en el procedimiento de protección internacional

En 2022 se han incrementado las dificultades para obtener la cita para realizar el manifiesto de voluntad de solicitar protección internacional y, con ello, para acceder al procedimiento y a las condiciones de acogida a las que tienen derecho las personas solicitantes. Este problema se produce especialmente en provincias donde el sistema de citas se gestiona a través de internet y donde éstas se piden telefónicamente ya que las líneas comunican constantemente.

El artículo 17.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, establece que el inicio del procedimiento se produce con la presentación de la solicitud, mediante la comparecencia de los interesados en los lugares que reglamentariamente se establezcan. A este respecto, el artículo 6.5 de la Directiva 2013/32 señala la posibilidad de aumentar el plazo para registrar una solicitud de protección internacional de 3 a 10 días, cuando se produzcan un elevado número de solicitudes de forma simultánea, como está sucediendo actualmente. Además, el artículo 6.2 de la citada Directiva plantea que *“los Estados miembros garantizarán que la persona que haya formulado una solicitud de protección internacional tenga efectivamente la oportunidad de presentarla lo antes posible”*.

Del mismo modo, es importante tener en cuenta el contenido de la Comunicación de la Comisión (2020/C126/02) que define las Directrices sobre aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimiento de asilo y retorno y de reasentamiento, dado que en su punto 1.1, al referirse a los procedimientos de asilo, establece que en estas circunstancias no deberá superarse el plazo de 10 días para registrar una solicitud de protección internacional y que ningún retraso en el registro de las solicitudes puede afectar el ejercicio de los derechos de las personas solicitantes.

También existen retrasos en la obtención de citas para las entrevistas de formalización de la solicitud. En al menos 8 provincias el plazo de espera desde la manifestación de voluntad hasta la formalización de la solicitud es de al menos un año y en otras supera los 6 meses. Estas demoras suponen un notable perjuicio para el desarrollo de los programas de acogida e integración y para el ejercicio de los derechos de las personas solicitantes a recibir atención sanitaria y prestaciones sociales, entre otros.

Asimismo, se han detectado requisitos exigidos en el momento de la manifestación de voluntad que obstaculizan el acceso al procedimiento de protección internacional; por ejemplo, se solicita la presentación de los siguientes documentos, según las zonas donde se encuentren: volante de empadronamiento, pasaporte, relato de los motivos de solicitud, y certificados de nacimiento y matrimonio. Esto se complejiza porque muchas personas que necesitan protección internacional no tienen documentación de identidad, dadas las circunstancias que fuerzan su salida de los países de origen, por lo cual tampoco pueden empadronarse. Otras personas, por su parte, no cuentan con un domicilio estable donde poder registrarse, al encontrarse en albergues, hostales o con amigos y conocidos.

Las dificultades en la obtención de una cita para manifestar la voluntad de solicitar protección internacional, junto con la demora para la entrevista y expedición de un resguardo de solicitud con el número de NIE, causan

En 2022 se han incrementado las dificultades para obtener la cita para realizar el manifiesto de voluntad de solicitar protección internacional y, con ello, para acceder al procedimiento y a las condiciones de acogida a las que tienen derecho las personas solicitantes. Esto se produce especialmente en provincias donde el sistema de citas se gestiona a través de internet y donde éstas se piden telefónicamente ya que las líneas comunican constantemente.

También existen retrasos en la obtención de citas para las entrevistas de formalización de la solicitud. En al menos 8 provincias el plazo de espera desde la manifestación de voluntad hasta la formalización de la solicitud es de al menos un año y en otras supera los 6 meses.

Las dificultades en la obtención de una cita para manifestar la voluntad de solicitar protección internacional, junto con la demora para la entrevista y expedición de un resguardo de solicitud con el número de NIE, causan problemas de acceso a derechos de las personas solicitantes.

La baja calidad de las entrevistas, unida a la velocidad con la que se lleva a cabo la instrucción, puede dar lugar a que no se instruyan los expedientes atendiendo a todas las circunstancias que determinan las necesidades de protección de cada solicitante pues si la entrevista es deficiente, ante una instrucción muy ágil, no podría subsanarse adecuadamente en plazo.

problemas de acceso a derechos de las personas solicitantes. En este sentido, es importante recordar que la asignación de NIE se produce en el momento de la manifestación de voluntad, pero el número identificativo no se incluye en el volante que se otorga a la persona solicitante en tal manifestación.

En relación con las extensiones familiares de los hijos nacidos en España, reseñar que se suele seguir el sistema de citas para la formalización de solicitudes iniciales, dándose el mismo retraso que para el resto del procedimiento. Durante el tiempo de tramitación de la cita, el menor se encontraría indocumentado al impedirse el acceso al procedimiento de protección en el que se encuentran los padres, lo que genera importantes perjuicios a las familias a nivel social y sanitario, entre otros. En este sentido, es de resaltar que en Madrid existen muchas dificultades para obtener este tipo de citas.

Por otra parte, los entrevistadores en general suelen ser respetuosos con las personas solicitantes y las entrevistas se realizan en un ambiente adecuado, aun cuando los espacios no siempre disponen de la privacidad necesaria porque se trata de oficinas amplias en las que se pueden desarrollar varias gestiones a la vez.

En lo que respecta a la calidad de las entrevistas, hay que diferenciar las zonas que cuentan con una amplia trayectoria de aquellas otras donde los equipos no están familiarizados con la formalización de solicitudes de protección internacional. En este sentido, preocupa que las entrevistas son demasiado cortas, algunas de ellas recogidas en unas pocas líneas, de tal manera que las personas solicitantes no puedan exponer adecuadamente los motivos en los que fundamentan su solicitud. La baja calidad de las entrevistas, unida a la velocidad con la que se lleva a cabo la instrucción, puede dar lugar a que no se instruyan los expedientes atendiendo a todas las circunstancias que determinan las necesidades de protección de cada solicitante pues si la entrevista es deficiente, ante una instrucción muy ágil, no podría subsanarse adecuadamente en plazo.

El trato es correcto y adecuado en la mayor parte de las entidades encargadas de la formalización de solicitudes de protección internacional. Sin embargo, en algunas zonas se producen faltas de respeto por parte de los entrevistadores hacia las personas solicitantes, a la vez que emiten juicios de valor sobre sus relatos, lo cual impide que la entrevista pueda desarrollarse con las garantías legales que amparan al solicitante y perjudica notablemente la posterior instrucción de la solicitud.

En cuanto al derecho a la asistencia de intérpretes en las entrevistas, continúan las incidencias constantes en todo el territorio nacional. Entre las más habituales se encuentran la mala calidad en las interpretaciones; el desconocimiento en materia de protección internacional y asilo; las dificultades para contar con intérpretes de idiomas minoritarios; la falta de asistencia a las entrevistas; y el no contar con intérpretes que dominen la lengua de signos.

En relación con la renovación de la documentación acreditativa de la condición de solicitante de protección, al igual que con las citas de formalización de las solicitudes, en la mayoría de las provincias existen dificultades para acceder al sistema de cita previa, con los perjuicios que ello conlleva para las personas solicitantes, incluyendo la brecha digital que complica la obtención de cita cuando la única forma de hacerlo es por internet.

Las personas beneficiarias de protección se encuentran con enormes dificultades para obtener la documentación acreditativa de dicha circunstancia, lo que provoca en la práctica que no pueden ejercer los derechos inherentes a su reconocimiento. Asimismo, en algunas zonas están exigiendo la presentación de los documentos de viaje para la expedición de las TIE.

La Tesorería General de la Seguridad Social entendía que un solicitante de protección internacional con recurso potestativo interpuesto ya no estaba en situación administrativa regular y que, en consecuencia, carecía de derecho para trabajar.

Se ha detectado que a través del Boletín Oficial del Estado (BOE) se establecen requerimientos de documentación, citaciones a entrevistas de instrucción y notificación de resoluciones, lo cual, dado el perfil de muchas personas solicitantes y la posible brecha digital, no es la forma más deseable ni segura de proceder.

Por otra parte, las personas beneficiarias de protección se encuentran con enormes dificultades para obtener la documentación acreditativa de dicha circunstancia, lo que provoca en la práctica que no pueden ejercer los derechos inherentes a su reconocimiento. Asimismo, en algunas zonas están exigiendo la presentación de los documentos de viaje para la expedición de las tarjetas de identidad de extranjero (TIE).

Es destacable el retraso o la inexistencia de las contestaciones a los recursos potestativos, lo que generó un dictamen de la Abogacía del Estado según el cual se debe entender a todos los efectos que se sigue siendo solicitante de asilo y que, en consecuencia, deben ser reconocidos derechos y deberes asociados. No obstante, las Administraciones hacen una interpretación distinta.

Mediante la última modificación operada en el artículo 124 del Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería se introdujo el requisito de hallarse en situación de irregularidad administrativa para solicitar el arraigo laboral, sin que ello sea predicable a las otras autorizaciones de residencia previstas en el referido precepto. A pesar de ello, algunas oficinas de extranjería inadmiten o deniegan las solicitudes fundadas en las demás circunstancias excepcionales cuando se es solicitante de asilo o, habiéndose denegado y presentado recurso potestativo, entienden que sigue siendo solicitante de asilo.

Igualmente, las oficinas de extranjería no aceptan el escrito de desistimiento del procedimiento de protección internacional con su justificante de presentación como acreditación de su cese, sino hasta que existe un pronunciamiento al respecto por parte del Ministerio del Interior. Ello supone hacer depender el acceso a un derecho reconocido legalmente (la residencia por arraigo laboral) del buen funcionamiento de una administración que no posee recursos suficientes para afrontar la demanda existente de forma temporánea.

Por otro lado, la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) entendía que un solicitante de protección internacional con recurso potestativo interpuesto ya no estaba en situación administrativa regular y que, en consecuencia, carecía de derecho para trabajar. Por ello, y en contravención con lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Directiva 2013/33/UE, ordenaba de oficio la baja de la TGSS o notificaba al empleador para que procediera a hacerlo.

Según el Defensor del Pueblo, la TGSS ha dictado instrucciones para que la Seguridad Social no dé de baja a los solicitantes de protección internacional a los que se les haya denegado el asilo en primera instancia, por lo cual deberá verificarse su cumplimiento²¹. La Tesorería, al contrario, entiende

21 Consultado en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/ahora-no-posible/>

que con recurso potestativo interpuesto no es solicitante de asilo y no tiene derecho al trabajo; por ello, ordena de oficio la baja de la TGSS o notifica al empleador para que proceda a hacerlo. Esta diferencia de interpretaciones obliga a solicitar a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) el certificado de acto presunto a efectos de poder acreditar frente a la Administración que sigue siendo solicitante de asilo y que tiene los derechos señalados en el art. 18 de la Ley 12/2009, dado que no se le ha respondido en el plazo de un mes al recurso potestativo.

Es preciso destacar que la Secretaría de Estado de Seguridad y la Subsecretaría del Ministerio del Interior dictaron una Instrucción conjunta para la formalización de solicitudes de protección internacional con el fin de facilitar y clarificar la actuación de sus funcionarios/as ante quienes se formalizan las solicitudes, así como de garantizar los derechos de las y los solicitantes.

1.2. Protección temporal

En el año 2022, por primera vez en la historia, se activó la Directiva 2001/55/CE de Protección Temporal en caso de afluencia masiva, más de 20 años después de su aprobación. Tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia el 24 de febrero de 2022, la cual ha causado el desplazamiento forzado de su población, la respuesta europea fue inmediata y el 2 de marzo de 2022 la Comisión propuso la activación de esta Directiva, acordándose en el Consejo UE del día siguiente y publicándose en el DOUE el 4 de marzo de 2022²¹. La Decisión Ejecutiva establecía como grupos sujetos de esta protección a las personas nacionales ucranianas y a los beneficiarios de protección internacional o equivalente en Ucrania que hayan salido de ese país a partir del 24 de febrero del mismo año, así como a los apátridas y a los familiares de los dos colectivos antes señalados. Igualmente, permitía a los Estados miembro otorgar protección temporal u otra protección adecuada en el ámbito interno a las personas con residencia permanente en Ucrania que hayan salido de ese país a partir de la fecha referida y ampliar a otros grupos de personas la protección temporal.

En este escenario, España acordó en el Consejo de Ministros del 8 de marzo de 2022 ampliar el ámbito subjetivo de aplicación a todo nacional de Ucrania que se encontrara en el país antes del 24 de febrero en situación de estancia o irregular y no pueda retornar a su país por el conflicto, así como a personas extranjeras residentes en Ucrania (residencia temporal o permanente) que no puedan volver a su país de origen.

Para la implementación de la protección temporal se estableció un procedimiento especial y se crearon cuatro Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE), ubicados en Madrid, Barcelona, Alicante y Málaga. En estos centros han trabajado de forma conjunta personal de los ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones e Interior, y de entidades del tercer sector. También han estado presentes el ACNUR y, al comienzo de la fase de inclusión, unidades de la CEOE y de la Seguridad Social que ofrecieron orientación laboral a las personas beneficiarias de esta protección. Para enfrentar esta situación se habilitaron 21.000 plazas como refuerzo al sistema de acogida de protección internacional.

En el año 2022, por primera vez en la historia, se activó la Directiva 2001/55/CE de Protección Temporal en caso de afluencia masiva, más de 20 años después de su aprobación. Tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia, la cual ha causado el desplazamiento forzado de su población, la respuesta europea fue inmediata y la Comisión propuso la activación de esta Directiva, acordándose en el Consejo UE del día siguiente y publicándose en el DOUE el 4 de marzo de 2022.

La aplicación de la Directiva de protección temporal ha demostrado que cuando existe voluntad política se puede ofrecer una protección eficaz e inmediata a las personas que huyen de los conflictos bélicos, por lo cual se podría aplicar a las personas que huyen de otros conflictos como los existentes en Siria, Yemen, Iraq, Somalia o Afganistán.

Las personas nacionales de terceros países que huyen del conflicto en Ucrania tienen derecho a acceder al procedimiento de protección temporal y a que su solicitud sea valorada por el órgano correspondiente. Al denegar el acceso a este procedimiento se impide el análisis de las circunstancias particulares que pueden dar lugar a la protección temporal y a los derechos que ésta implica.

Dado lo anterior, a 16 de enero de 2023 en España habían recibido protección temporal 163.140 personas, el 63% mujeres y 33% menores de edad, siendo el perfil mayoritario mujeres jóvenes acompañadas de menores o con personas mayores a su cargo. Además, las medidas tomadas han permitido a las personas solicitantes documentarse como beneficiarios de protección temporal en un tiempo récord, concediéndoseles un permiso de residencia y trabajo tanto por cuenta propia como ajena, acceso a prestaciones sociales (acogida, atención jurídica, psicológica, acompañamiento social, aprendizaje del idioma, etc.), sanidad, educación y convalidación de permisos de conducción.

La aplicación de la Directiva de protección temporal ha demostrado que cuando existe voluntad política se puede ofrecer una protección eficaz e inmediata a las personas que huyen de los conflictos bélicos, por lo cual se podría aplicar a las personas que huyen de otros conflictos como los existentes en Siria, Yemen, Iraq, Somalia o Afganistán. No obstante, a partir del 26 de marzo de 2022 se empezó a denegar el acceso a la solicitud de protección temporal a aquellos casos en los que, según el entendimiento de los funcionarios, se consideraba que podían obtener una resolución denegatoria.

La Orden de 9 de marzo que regula el procedimiento de la protección temporal establece que se concederá la residencia temporal a personas nacionales de terceros países que residieran en Ucrania en el momento en el que comenzó el conflicto y que *no puedan regresar a su país de origen*. Sin embargo, la norma no determina los motivos por los que una persona no puede regresar. Asimismo, el procedimiento establecido en artículo 2.2 de la Orden determina que las personas presentaran su solicitud y la documentación que acrediten sus circunstancias en los centros de derivación y comisarias habilitadas a tal efecto y que procede a la OAR (artículo 4.1) determinar si se reúnen o no los requisitos establecidos para su solicitud.

En virtud de la Orden resulta totalmente lícito que se valore la posibilidad o no de regresar al país de origen a la hora de determinar la procedencia o no de conceder la protección temporal, pero esa valoración la debe realizar la OAR y no los funcionarios encargados de recoger la solicitud. Las personas nacionales de terceros países que huyen del conflicto en Ucrania tienen derecho a acceder al procedimiento de protección temporal y a que su solicitud sea valorada por el órgano correspondiente. Al denegar el acceso a este procedimiento se impide el análisis de las circunstancias particulares que pueden dar lugar a la protección temporal y a los derechos que ésta implica, a la vez que se deniega la posibilidad de recurrir.

Esta situación empezó a mejorar a partir de noviembre de 2022. La Dirección General de la Policía emitió una circular en la que, siguiendo sugerencias efectuadas por la OAR, se establecía un listado de 17 países que quedaban exentos de acreditar la *"imposibilidad de volver a su país de origen en condiciones seguras y duraderas"* en aquellos casos en los que estas personas cuenten con una residencia de larga duración o permanente. Cuando las personas solicitantes no sean nacionales de los países que se recogen en el listado o cuando siéndolo no tiene una residencia permanente en Ucrania, deberán aportar la documentación que acredite la imposibilidad de regresar al país de origen.

Sin embargo, a pesar de la circular, no siempre se está permitiendo formalizar la solicitud a estas personas y en los casos de denegación no se está entregando a los solicitantes una resolución formal en la que se expongan los motivos. Por esta razón, en ocasiones se sigue impidiendo de facto el acceso al procedimiento a estas personas, mientras que en otras se les deniega el derecho al recurso efectivo frente a una denegación.

1.3. Gestión de la normativa de extranjería

En agosto de 2022 fue modificado el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras ser reformado por la Ley Orgánica 2/2009, aprobada por el Real Decreto 557/2011 del 20 de abril. Los cambios son importantes pero insuficientes para mejorar la vida e integración de las personas extranjeras que ya se encuentran residiendo en territorio español, dado que aún quedan por abordar cambios que faciliten la plena inclusión social y laboral en España.

Igualmente, cabe resaltar que, si bien la digitalización en la Administración pública es vital para mantener unos servicios públicos de calidad, el acceso presencial a las oficinas de extranjería es difícil y las tramitaciones de solicitudes iniciales y de renovación deben hacerse por plataformas telemáticas, lo que ha generado una brecha digital que atenta contra los derechos de la ciudadanía. Así, para realizar un trámite necesitan ayuda y/o soporte de un profesional, lo que resta autonomía al administrado y conlleva un gasto económico adicional. La dificultad para acceder a citas telemáticas para todos los trámites de extranjería ha sido ya denunciada en varias ocasiones incluso por el Defensor del Pueblo, mientras que se ha creado un sistema paralelo en el que se ofertan estas citas por agentes privados que las venden y que, en ocasiones, estafan a las personas con citas inexistentes. Han sido varias las provincias españolas donde esta situación se ha denunciado, llegando los Colegios de Abogados a denunciar la existencia de mafias que colapsan el calendario para revender las citas previas por su cuenta.

Por otro lado, la complejidad de los expedientes amerita el refuerzo de recursos logísticos y sobre todo de recursos humanos. El Real Decreto 629/2022 de 26 de julio por el que se modifica RELOEX señala, en su única disposición adicional, que se crearían unidades de tramitación de expedientes de extranjería que llevarían a cabo gestiones de apoyo en la tramitación de las autorizaciones de residencia o trabajo; sin embargo, seis meses después, sigue siendo necesario que este plazo se cumpla para mejorar la atención de los ciudadanos y se desatasquen las oficinas de extranjería.

Se siguen produciendo retrasos en las resoluciones iniciales por circunstancias excepcionales-arraigo social (están tardando una media de 8 a 9 meses), lo que perjudica las contrataciones y la inserción real del trabajador/a en el mercado laboral. En otros casos, además, los empleadores (personas físicas y jurídicas) han dejado de existir debido a la crisis existente. En este marco, es de remarcar la demora en los tres tipos de arraigos pues en todos los casos están superando los 8 a 9 meses de tramitación, mientras que en las solicitudes de las tasas o requerimientos el tiempo es de más de 4 meses.

Si bien la digitalización en la Administración pública es vital para mantener unos servicios públicos de calidad, el acceso presencial a las oficinas de extranjería es difícil y las tramitaciones de solicitudes iniciales y de renovación deben hacerse por plataformas telemáticas, lo que ha generado una brecha digital que atenta contra los derechos de la ciudadanía.

La complejidad de los expedientes amerita el refuerzo de recursos logísticos y sobre todo de recursos humanos. El Real Decreto 629/2022 señala que se crearían unidades de tramitación de expedientes de extranjería que llevarían a cabo gestiones de apoyo en la tramitación de las autorizaciones de residencia o trabajo; sin embargo, sigue siendo necesario que esto se cumpla.

Se siguen produciendo retrasos en las solicitudes iniciales de estancia por estudios. Esto causa un grave perjuicio a los administrados al no tener una contestación en plazo y forma, y al ver sus visados de estancia de 90 días expirar sin tener una resolución en cualquier sentido. Esa incertidumbre los deja en un limbo jurídico difícil de abordar.

En relación con la tramitación de los procedimientos de extranjería también sería necesario un mayor conocimiento y coordinación entre las administraciones públicas que de una forma u otra intervienen con personas extranjeras, para que no existan prácticas que provoquen la pérdida de derechos.

También existen retrasos en las resoluciones de renovaciones de autorizaciones de residencia (entre 5 y 6 meses). Aunque la normativa indica que se entiende vigente la autorización, esto lleva a que en la práctica muchas empresas no contraten con el TIE caducado o a que lo utilicen de excusa para no renovar los contratos con los trabajadores/as a quienes se les ha caducado el TIE, por más que se indique que éste se está renovando. Las entidades hacen acompañamiento y sensibilización al empresario/empleador, pero ello no siempre es viable ya que se justifican en que no existe una resolución favorable a la renovación de la autorización de residencia y trabajo. Esto también perjudica las contrataciones privadas de arrendamiento, la apertura y/o bloqueo de cuentas bancarias, el cobro de la prestación de desempleo, la renovación de la asistencia sanitaria propia y la de sus hijos menores, entre otros.

Asimismo, se siguen produciendo retrasos en las solicitudes iniciales de estancia por estudios en territorio español. Esto causa un grave perjuicio a los administrados al no tener una contestación en plazo y forma, y al ver sus visados de estancia de 90 días expirar sin tener una resolución en cualquier sentido (favorable /desfavorable). Esa incertidumbre los deja en un limbo jurídico difícil de abordar. De hecho, en muchos casos al no obtener respuesta alguna y transcurrir el tiempo de la autorización solicitada, se ven en la necesidad de solicitar una prórroga sin tener respuesta a la inicial, por lo cual la segunda es inadmitida a trámite ya que no se tiene vigente la autorización de estancia que pretende prorrogar. En estas situaciones desconocen si al abandonar el territorio español podrán solicitar posteriormente una nueva autorización de estancia.

En relación con la tramitación de los procedimientos de extranjería también sería necesario un mayor conocimiento y coordinación entre las administraciones públicas que de una forma u otra intervienen con personas extranjeras, para que no existan prácticas que provoquen la pérdida de derechos. Por ejemplo, si no se puede renovar el TIE por falta de citas, que las administraciones conozcan la situación y sepan que existe una Instrucción dictada que explica que no es necesario contar con la resolución. Basta con la resolución favorable en la página web de extranjería.

En el ámbito de las personas menores no acompañadas, si bien se han introducido mejoras en la modificación del RELOEX operada por el Real Decreto 903/2021 de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sigue pendiente la inclusión en el RELOEX de un procedimiento de determinación de la edad con garantías y respetuoso con los derechos humanos de la infancia, al amparo de los distintos dictámenes del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, cuyo contenido ofrece vías para mejorarlo.

Desde 2019, son 14 los dictámenes en los que dicho comité denuncia el actual procedimiento de determinación de edad en España por vulnerar distintos preceptos de la Convención de derechos del niño, como son su artículo 3 (interés superior del menor), su artículo 8 (derecho a la identidad del menor), su artículo 12 (derecho a ser escuchado), y su artículo 20 (derecho a la protección y asistencia especial del Estado). Por ello, es urgente el establecimiento de un procedimiento de determinación de la edad que

En el ámbito de las personas menores no acompañadas, sigue pendiente la inclusión en el RELOEX de un procedimiento de determinación de la edad con garantías y respetuoso con los derechos humanos de la infancia, al amparo de los distintos dictámenes del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, cuyo contenido ofrece vías para mejorarlo.

A pesar del avance en el enfoque de Derechos Humanos del marco jurídico español, aún existe una distancia apreciable entre el reconocimiento de un derecho y el acceso real al mismo por parte de las personas extranjeras, especialmente de quienes se encuentran en situación administrativa irregular.

tenga en cuenta no solamente el aspecto físico sino también su maduración psicológica, ofreciendo, además, el beneficio de la duda al menor; asimismo, los documentos y declaraciones aportados por éste deben considerarse válidos a efectos de demostrar su identidad y garantizar la oportunidad de cuestionar el resultado mediante procesos de apelación.

La Disposición Adicional 1.4 del Real Decreto 557/2011 de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece la posibilidad de que la Secretaría de Estado de Migraciones, previo informe del titular de la Secretaría de Estado de Seguridad, pueda otorgar autorizaciones de residencia temporal cuando concurren circunstancias excepcionales no previstas en el Reglamento. A pesar de ello, no se utiliza esta figura para regularizar la situación administrativa de personas que se encuentran en situación irregular o que han sufrido una irregularidad sobrevenida. Resultaría adecuado impulsar su aplicación.

1.4. Acceso a derechos por parte de las personas extranjeras en situación administrativa irregular

El marco normativo de extranjería configura un cuadro de derechos para las personas extranjeras que, afortunadamente, ha ido cambiando a lo largo de los años. La evolución desde la primera Ley de Extranjería de 1985, que prácticamente era una ley de seguridad, hasta el marco jurídico actual supone un avance en la necesidad de contar con un enfoque de Derechos Humanos. Sin embargo, aún existe una distancia apreciable entre el reconocimiento de un derecho y el acceso real al mismo por parte de las personas extranjeras, especialmente de quienes se encuentran en situación administrativa irregular. Por ello, en este apartado se señalan las dificultades de acceso que se aprecian en los derechos reconocidos en el marco normativo español a las personas extranjeras tanto residentes como en situación administrativa irregular.

1.4.1. Derecho a la documentación

El artículo 4. 3 de la LOEX reconoce que las personas extranjeras no podrán ser privadas de su documentación salvo en los supuestos determinados y que, incluso en esos casos, se les deberá proveer una copia compulsada para que puedan seguir documentados y ejerciendo sus derechos. Sin embargo, asistimos con frecuencia a la retención del pasaporte sin que se le facilite esta copia a la persona extranjera, lo que le causa un perjuicio cierto dado que no podrá acreditar quién es ni realizar trámites administrativos, bancarios, etc. En este marco, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes sugiere que se haga un recordatorio a las administraciones pertinentes para que siempre que se retenga un pasaporte, se facilite esa copia compulsada.

1.4.2. Derecho a la libre circulación

Este derecho se encuentra reconocido a todas las personas extranjeras, tanto residentes como en situación administrativa irregular, así como a los solicitantes de protección internacional. No obstante, en la práctica parece que no se puede ejercer en todo el territorio español por igual, dado que Ceuta, Melilla y las islas Canarias siguen siendo lugares donde se dificulta la libre circulación de las personas extranjeras.

El Defensor del Pueblo considera que no puede convertirse a determinadas zonas costeras del sur de Europa en lugares de privación de derechos tales como la libre circulación, con el argumento del control migratorio y de evitar el efecto llamada²²

Esta limitación a la libre circulación es especialmente grave para los solicitantes de protección internacional (el derecho está reconocido en la normativa de protección internacional y ha sido confirmado de forma reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo) y para las personas extranjeras en situación irregular que tienen una orden de devolución, no son expulsadas, están documentadas y tienen familia en la península dispuesta a acogerles. Asimismo, la vulneración de este derecho está teniendo otras consecuencias sociales como el incremento del racismo y de la xenofobia.

1.4.3. Derecho a la educación

Este derecho, que se reconoce a todos los menores de edad extranjeros sin importar su situación administrativa, incluye acceso al sistema público de becas y de ayudas en iguales condiciones que los españoles. Aunque su ejercicio no había sido especialmente problemático, con excepción de lo sucedido en lugares concretos como Melilla, actualmente se está viendo comprometido por la llamada administración electrónica.

En efecto, la solicitud de becas del Ministerio de Educación se realiza vía electrónica, además de que se exige a los progenitores que brinden un número de NIE que en ocasiones no tienen si se encuentran en situación administrativa irregular. En este sentido, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes recuerda que la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que es el ciudadano quién elige cómo comunicarse con la Administración, presencial o telemáticamente, salvo excepciones marcadas por una norma, y que, por tanto, debe existir una vía visible y comprensible para que éste pueda realizar su solicitud directamente. Además, en algunos casos la exigencia de una documentación imposible de aportar (como el NIE) cierra directamente la puerta de acceso.

La limitación a la libre circulación es especialmente grave para los solicitantes de protección internacional y para las personas extranjeras en situación irregular que tienen una orden de devolución, no son expulsadas, están documentadas y tienen familia en la península dispuesta a acogerles.

²² Consultado en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_Canarias.pdf

Las personas extranjeras en situación administrativa irregular tienen un derecho reconocido a la seguridad social y a los servicios sociales que se encuentra vacío de contenido material. Preocupa especialmente que las ayudas de emergencia están siendo reguladas como subvenciones a título individual y que por se excluyen a estas personas, exigiendo para su cobro que tengan un NIE.

1.4.4. Derecho a la salud

El informe de 2019 del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes²³ reflejaba ya algunas de las disfunciones que el Real Decreto Ley 7/2018 de acceso universal al Sistema Nacional de Salud estaba provocando. Desde la reforma en el acceso a la atención sanitaria, introducida con la reforma de 2012 y su posterior modificación en 2018, se ha visto un retroceso en este sentido para personas extranjeras y solicitantes de protección internacional, el cual se materializa en que a pesar de que se reconoce el derecho universal a la atención sanitaria, el acceso depende de las comunidades autónomas. Cuatro años después de la modificación de la norma y con una pandemia de por medio, el acceso a la atención sanitaria es desigual, fragmentado y especialmente difícil para los más vulnerables.

1.4.5. Derecho a la seguridad social y a los servicios sociales

El artículo 14 de la LOEX afirma en su apartado tercero que *“los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”*. Sin embargo, no existe una definición única de los que se considera una *“prestación social básica”* ni una normativa única de servicios sociales, sino 17; además, se añaden las ayudas que prestan las entidades locales y que se regulan mediante ordenanzas municipales.

Como consecuencia de lo anterior, las personas extranjeras en situación administrativa irregular tienen un derecho reconocido que se encuentra prácticamente vacío de contenido material. En tal sentido, preocupa especialmente que las ayudas de emergencia están siendo reguladas como subvenciones a título individual y que por se excluyen a todas aquellas personas extranjeras que estén en situación irregular, exigiendo para su cobro que tengan un NIE.

1.5. Brecha digital

En los últimos 10 años se ha experimentado un incremento en la forma de relacionarnos por vías digitales, tanto entre los ciudadanos como con los órganos públicos y las entidades privadas. Esto se ha hecho más evidente desde el año 2020, tras las restricciones de movilidad implementadas por el Gobierno a raíz de la pandemia de la COVID-19. Aunque esta transformación tiene varios aspectos positivos (inmediatez, facilidad, ahorro de tiempo, etc.) también ha profundizado desigualdades entre colectivos y en diferentes dimensiones de la vida social.

1.5.1. Acceso a las tecnologías

Para navegar sin restricciones en el entorno digital se requiere que las personas tengan acceso a internet y un equipo informático en su domicilio, lo cual no sucede en gran parte de los hogares de personas en situación vulnerable

23 Consultado en: <https://inclusion.seg-social.es/documents/1652165/1651235/informe-2018-2019.pdf/99cd9695-03f6-4187-0dac-1e5062492fed?t=1660040932371>

Si bien la administración electrónica se presentaba inicialmente como una opción, con el paso del tiempo se ha transformado en la forma usual de relación entre la ciudadanía y la Administración. Las personas deben solicitar a alguien que les ayude (en la mayoría de los casos pagando por el servicio en redes sociales, locutorios o portales de venta de productos de segunda mano, entre otros) en un trámite que podrían llevar a cabo por sí mismos y sin ningún problema presencialmente, en oficina, con cita previa.

Ante la desesperación por no poder realizar los trámites de forma online y la imposibilidad de reservar una cita en las oficinas de la Administración, las personas ven obligadas a orientar parte de sus ingresos a pagar servicios que podrían ahorrarse. Además, no lograr una cita necesaria para una gestión importante, no poder hacer el trámite por sí mismos desde su domicilio y la barrera del idioma que se agrava en las relaciones digitales, dan lugar a dolencias como ansiedad, irritabilidad y estrés.

ni menos aún entre las personas sin hogar o que viven en España de forma irregular. Esta situación diferenciadora se evidenció en la pandemia, dado que, por ejemplo, muchos niños no pudieron continuar sus clases online. Aunque estas personas se relacionan digitalmente desde sus terminales móviles, ello no es suficiente para realizar otro tipo de operaciones como las bancarias y las administrativas.

1.5.2. Administración pública

Si bien la administración electrónica se presentaba inicialmente como una opción, con el paso del tiempo se ha transformado en la forma usual de relación entre la ciudadanía y la Administración. Por ello, por ejemplo, el ciudadano se ve obligado a solicitar cita previa a través de teléfonos o de internet, enfrentando obstáculos como la ausencia de citas disponibles en las administraciones más utilizadas (AEAT, TGSS, OAR y OEX) y llamadas telefónicas que no se atienden o que suelen ser respondidas por una locución mecánica que deriva a otro teléfono y así indefinidamente.

En este escenario, las personas deben solicitar a alguien que les ayude (en la mayoría de los casos pagando por el servicio en redes sociales, locutorios o portales de venta de productos de segunda mano, entre otros) en un trámite que podrían llevar a cabo por sí mismos y sin ningún problema presencialmente, en oficina, con cita previa. Esto afecta especialmente a la población migrante, además de a las personas mayores, dado que por su condición deben realizar más trámites de los que realiza un español (ante la OEX, consulados, embajadas, TGSS, AEAT, ayuntamientos, centros escolares, etc.) y en muchas ocasiones con una formación que les dificulta el manejo de internet.

Esto se vive diariamente en los centros de atención a población inmigrante. Así, por ejemplo, aun cuando saben que existe un certificado digital no saben cómo darlo de alta ni cómo utilizarlo (con excepción de la población menor de 30 años); ante la desesperación por no poder realizar los trámites de forma online y la imposibilidad de reservar una cita en las oficinas de la administración (especialmente en TGSS, INSS, AEAT) se ven obligados a dedicar parte de sus ingresos a pagar servicios que podrían ahorrarse; y no lograr una cita necesaria para una gestión importante, no poder hacer el trámite por sí mismos desde su domicilio y la barrera del idioma que se agrava en las relaciones digitales (donde no hay una personas con la que logren comunicarse como sea) dan lugar a dolencias como ansiedad, irritabilidad y estrés.

Por lo anterior, **urge establecer un procedimiento alternativo y mejorar el existente para que la relación de la ciudadanía con la Administración pública esté garantizada sin la necesidad de intermediarios.**

1.5.3. Ámbito privado

La limitación en el acceso digital por parte de una proporción de la población inmigrante, sobre todo entre aquellas personas mayores de 30 años y sin formación, les aleja de actividades de ocio que son compartidas por otros en su entorno (películas y series, por ejemplo); les impide lograr un contacto permanente y a bajo costo con sus países de origen y sus allegados

(a través de las noticias, las videollamadas y las redes sociales, entre otros); y les dificulta disfrutar de productos culturales en su lengua natal. Esto puede provocar cierto aislamiento y un profundo sentimiento de añoranza.

1.6. Exclusión financiera

Las personas migrantes y solicitantes de asilo se enfrentan a innumerables trabas en el acceso y mantenimiento de una cuenta bancaria debido a las prácticas llevadas a cabo por las entidades bancarias que incumplen de manera reiterada la normativa actual. De hecho, el 80% de las incidencias recogidas por varias ONG durante 2022 se relacionan con la denegación de la apertura de cuentas por motivos contrarios a la legislación, incluso cuando se cumplen los requisitos para pedir la gratuidad de este tipo de cuentas.

Por lo anterior, es importante recordar que el Real Decreto Ley 19/2017 de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones, señala que tienen derecho acceder a estas cuentas quienes residan legalmente en la Unión Europea, incluidos los clientes que no tengan domicilio fijo; las personas solicitantes de asilo; y quienes no tengan permiso de residencia pero su expulsión sea imposible por razones jurídicas o de hecho.

A esto se debe añadir que el Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera, indica lo siguiente:

“Artículo 3. Situación especial de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera.

1. Se entenderá que un cliente se encuentra en situación de especial vulnerabilidad o en riesgo de exclusión financiera cuando:

a) Los ingresos económicos brutos, computados anualmente y por unidad familiar, no superen los siguientes umbrales:

1.º Tres veces el indicador público de renta de efectos múltiples de doce pagas, vigente en el momento de efectuar la solicitud cuando se trate de personas no integradas en ninguna unidad familiar.

2.º Tres veces y media dicho indicador cuando se trate de personas integradas en alguna de las modalidades de unidad familiar con menos de cuatro miembros.

3.º Cuatro veces dicho indicador cuando se trate de unidades familiares integradas por cuatro o más miembros o que tengan reconocida su condición de familia numerosa de acuerdo con la normativa vigente.

4.º Cuatro veces dicho indicador cuando se trate de unidades familiares que tengan en su seno a una persona con grado de discapacidad

Las personas migrantes y solicitantes de asilo se enfrentan a innumerables trabas en el acceso y mantenimiento de una cuenta bancaria debido a las prácticas llevadas a cabo por las entidades bancarias que incumplen de manera reiterada la normativa actual.

igual o superior al 33 por ciento reconocido oficialmente por resolución expedida por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales o por el órgano competente de las comunidades autónomas.

b) No concurra titularidad, directa o indirecta, o derecho real alguno sobre bienes inmuebles, excluida la vivienda habitual, ni titularidad real de sociedades mercantiles, por parte de ninguno de los miembros que integren la unidad familiar.

c) Sea víctima de trata o explotación sexual, en cuyo caso quedará exenta de cumplir los requisitos de los apartados a) y b)."

A pesar de esta normativa, las entidades bancarias siguen imposibilitando el acceso a las cuentas bancarias de pago básicas, lo que incrementa la exclusión de las personas y victimiza su situación de vulnerabilidad. Las principales dificultades detectadas son:

- ➔ Los bancos no conocen/reconocen los documentos de identidad de los solicitantes de asilo porque no se encuentran en soporte de plástico, aunque son emitidos válidamente según la normativa española y les autoriza a residir en España.
- ➔ Los bancos solicitan documentación adicional no contemplada en la normativa referida anteriormente o vinculan la apertura de la cuenta a la contratación de un servicio adicional como los contratos de seguro o las pólizas.
- ➔ En muchos casos se solicita la apertura de las cuentas bancarias de forma telemática sin que se consideren campos en los formularios para los números de pasaporte, por lo cual no es posible continuar con la solicitud. En otras ocasiones el sistema deniega automáticamente la solicitud de solicitantes de protección internacional cuando, al ingresar su número de NIE, detecta que su país de origen tiene alto riesgo de blanqueo de capitales, como sucede con Colombia o Siria, por ejemplo.
- ➔ Algunas personas que tienen una cuenta bancaria han sufrido el bloqueo de la misma sin que se siga un procedimiento previo en el que la banca informe de dicha situación y el motivo que la provoca. Esto, que ocasiona perjuicios relacionados con el ingreso de nómina o el pago de los servicios domiciliados, está relacionado con que el banco considere que la persona no ha hecho la renovación de su documento de identidad, desconociendo, una vez más, los documentos justificativos de dichas solicitudes de renovaciones.

No disponer de una cuenta bancaria imposibilita que la persona reciba ayudas sociales a las que tiene derecho, como el ingreso mínimo vital o aquellas que les corresponden a los solicitantes de asilo. Además, quienes viven estas situaciones de exclusión financiera se ven abocadas a realizar una búsqueda y solicitud exhaustiva, casi entidad por entidad, hasta que al final encuentran una que les permita la apertura de una cuenta comercial, no sin trabas y de forma muy residual a la cuenta de pago básica.

Una de las prácticas que produce exclusión financiera es que los bancos no conocen/reconocen los documentos de identidad de los solicitantes de asilo porque no se encuentran en soporte de plástico, aunque son emitidos válidamente según la normativa española y les autoriza a residir en España.

En muchos casos se solicita la apertura de las cuentas bancarias de forma telemática sin que se consideren campos en los formularios para los números de pasaporte, por lo cual no es posible continuar con la solicitud. En otras ocasiones el sistema deniega automáticamente la solicitud de solicitantes de protección internacional cuando, al ingresar su número de NIE, detecta que su país de origen tiene alto riesgo de blanqueo de capitales.

No disponer de una cuenta bancaria imposibilita que la persona reciba ayudas sociales a las que tiene derecho, como el ingreso mínimo vital o aquellas que les corresponden a los solicitantes de asilo.

Esta vulneración de derechos ha sido informada al Defensor del Pueblo, al Banco de España, al Tesoro Público, al Servicio de prevención de Blanqueo de Capitales e infracciones monetarias —SEPBLAC— y al Ministerio de Consumo, el cual ha realizado una campaña y guía informativa. En este sentido, cabe mencionar que la Comisión de Asuntos económicos y transformación digital del Congreso de los Diputados aprobó una Proposición No de Ley (PNL) sobre cuentas de pago básicas en diciembre de 2022. Asimismo, las entidades sociales preocupadas y ocupadas en esta gravísima situación se mantienen vigilantes y seguirán la interlocución con los órganos de control y las administraciones competentes hasta que se logre la correcta aplicación de la normativa que garantiza los derechos de las personas para así evitar la exclusión.

1.7. Cómo avanzar

• Propuestas a la presidencia española del Consejo de la Unión Europea

La Presidencia Española del Consejo UE supone una oportunidad para avanzar en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo que ponga en el centro de las políticas el respeto de los derechos humanos y la vida de las personas migrantes y refugiadas. España debe impulsar un enfoque garantista en las negociaciones del Pacto Europea de Migración y Asilo que priorice la protección de las personas y la garantía de sus derechos, así como la solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados. Bajo estas premisas proponemos:

- ➔ Promover un **sistema de solidaridad obligatorio** en toda situación, a través del cual también se aprueben cuotas de reubicación obligatorias para todos los Estados miembros. Asimismo, alcanzar un acuerdo sobre un mecanismo de desembarco seguro y de posterior reubicación obligatoria.
- ➔ Defender un **reparto equitativo de responsabilidades** entre los Estados en materia de asilo, reformando el sistema Dublín de manera que el primer país de entrada no asuma excesivas cargas en cuanto a la responsabilidad de estudio de las solicitudes.
- ➔ **Poner fin a la externalización de fronteras** y a la condicionalidad de la ayuda al desarrollo al control de fronteras centrando el objetivo de estas políticas en el desarrollo humano.
- ➔ **Aumentar las opciones de vías legales y seguras** para acceder a la protección internacional y establecer un programa ambicioso de reasentamiento de personas refugiadas con cuotas obligatorias para los Estados miembro.
- ➔ **Suprimir el procedimiento de control previo** a la entrada y los procedimientos fronterizos acelerados. Además, garantizar en toda circunstancia un tratamiento individualizado y con plenas garantías de las solicitudes de asilo, y el pleno respeto a la obligación de no devolución.

- No derogar la Directiva de Protección Temporal ni sustituirla por el Reglamento de Crisis, que es menos garantista.

- **Propuestas en materia de protección internacional**

En relación con el acceso y la tramitación del procedimiento de protección internacional

- Garantizar el **acceso a la información y al procedimiento** de protección internacional de forma adecuada e individualizada especialmente en frontera aérea, marítima y terrestre, pero también en territorio, así como en los centros de internamiento **asegurando el acceso a asistencia letrada e interpretación especializada**.
- Garantizar que las **citas para la manifestación de voluntad de solicitud de protección internacional** se realicen en los plazos de 3-6 días que establece la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos para el registro de la solicitud. Y garantizar **que las citas para la formalización** de las solicitudes de asilo se lleven a cabo en el menor tiempo posible, tal y como establece la misma Directiva.
- Habilitar un **cupo de citas** mayor que sea eficaz (para las citas de manifestación de voluntad, de formalización y de renovación), con el fin de que pueda llegar a todas las personas que quieran acceder al sistema de protección y de acogida sin necesidad de hacerlo a través de personas o redes que venden las citas por una cuantía económica.
- Habilitar **canales de comunicación** con las Comisarías para informar sobre casos de especial vulnerabilidad que requieran una tramitación prioritaria en base al artículo 46.2 de la Ley de Asilo, el cual prevé la necesidad de dar un tratamiento diferenciado a las personas con necesidades específicas.
- Evitar que existan **requerimientos de documentación** (pasaporte, empadronamiento, alegaciones escritas) en el momento de la presentación de la manifestación de voluntad o formalización de la solicitud de protección internacional.
- Dotar de **medios materiales y recursos humanos suficientes** a la Administración en el acceso y tramitación de todo el expediente, evitando demoras innecesarias para la formalización y garantizando una adecuada gestión administrativa del expediente.
- Garantizar **formación adecuada y continua** en materia de protección internacional a todos los agentes que intervienen en el procedimiento, incluyendo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Garantizar una **adecuada instrucción** de los expedientes de protección internacional de forma individualizada y atendiendo a todos los elementos y circunstancias de cada solicitud.
- Garantizar a toda persona solicitante de protección internacional y a su representación legal el derecho de **acceso al contenido o**

estado de tramitación de su expediente en cualquier momento durante la tramitación del mismo.

- ➔ Habilitar **vías de comunicación** con la Oficina de Asilo y Refugio para informar sobre situaciones vulnerables que requieran una especial tramitación del expediente.
- ➔ Asegurar que los documentos aportados a través de la **sede electrónica** sean incorporados a los expedientes con la mayor celeridad posible para garantizar la adecuada instrucción de los mismos.
- ➔ Mejorar la **calidad de las resoluciones** que ponen fin al procedimiento asegurando que en las mismas consten los hechos alegados y documentación presentada, a fin de evitar errores que generen inseguridad jurídica a las personas solicitantes.
- ➔ Reducir el **plazo de resolución** de los recursos de reposición.
- ➔ Garantizar la emisión de los **certificados de actos presuntos** con el fin de dotar de seguridad jurídica a los recurrentes en cuanto a su situación administrativa.
- ➔ Garantizar el **acceso a las citas** para la tramitación de las Tarjetas de Identidad de Extranjero (TIE) cuando se concede algún tipo de protección.
- ➔ Garantizar el derecho de los solicitantes a tener un **intérprete** de los idiomas requeridos en el momento de la formalización de la solicitud de protección internacional. A la vez, mejorar la **calidad del servicio de interpretación** y asegurar la **formación especializada** de todos los intérpretes que asisten a los solicitantes, tanto por vía telefónica como presencial.
- ➔ Garantizar la **comparecencia y/o puntualidad de los intérpretes** que asisten a los solicitantes evitando así el retraso al acceso al procedimiento y la vulneración de los derechos de los solicitantes que esta situación puede ocasionar.

En relación con la detección y tratamiento de personas vulnerables

La Subdirección General de Protección Internacional de la Oficina de Asilo y Refugio (SGPI/OAR) muestra una especial sensibilidad y concienciación en la atención de personas solicitantes en situación de vulnerabilidad, realizando un trabajo de detección temprana e instrucción acorde a las necesidades específicas de cada caso y garantizando en todo momento la confidencialidad, rigor y atención.

Desde un punto de vista operativo, la SGPI/OAR tiene un servicio específico dedicado a apoyar la instrucción de expedientes de protección internacional que presentan especial vulnerabilidad. Este servicio tiene como objetivo facilitar la identificación de perfiles vulnerables, estableciendo protocolos de detección temprana, principalmente, así como brindar apoyo en la instrucción y tratamiento. El apoyo de este servicio se implementa de manera transversal en todas las áreas de instrucción.

En aras de complementar el esfuerzo de la SGPI/OAR en este ámbito se realizan las siguientes propuestas de mejora:

- ➔ Adoptar **medidas de identificación y protección efectiva** de víctimas de trata y de aplicación de un enfoque centrado en la protección de las víctimas.
- ➔ Garantizar una **adecuada protección de los menores de edad** evitando que sean detenidos bajo ninguna circunstancia y asegurando una apropiada identificación de los niños y niñas no acompañados/as y la aplicación de pruebas de determinación de la edad adecuadas.
- ➔ Agilizar las **gestiones encaminadas a clarificar vínculos familiares** en llegadas de niños y niñas acompañados por adultos para evitar separaciones innecesarias y garantizar el derecho a la unidad familiar.
- ➔ A pesar de la mejora que se ha producido en los últimos años en la aplicación de la figura de las **razones humanitarias**, es necesario seguir aumentando el número de concesiones en casos en los que existe una situación de vulnerabilidad manifiesta, especialmente en aquellos vinculados a necesidades de tratamiento en el ámbito de la salud mental que no podrían ser tratados si la persona no se encuentra en situación regular.
- ➔ Garantizar el **acceso a intérpretes** en aquellos recursos de acogida o estancia de personas extranjeras que puedan tener necesidad de protección internacional, contra la trata de personas o de ingreso en el sistema de menores, tales como Centro de Atención Temporal de Extranjeros o el programa de Atención Humanitaria de migrantes vulnerables.
- ➔ Dictar **instrucciones que clarifiquen el procedimiento y los criterios de la OAR** para el reconocimiento de autorizaciones de residencia por razones humanitarias, así como para el tratamiento diferenciado de personas con necesidades específicas, incluyendo la aplicación de medidas previstas a tal efecto en los artículos 10, 14, 15 y concordantes de la Directiva 2013/32/UE (obtención de asesoramiento experto; garantizar en estos casos que la persona solicitante sea entrevistada por un instructor/a de la OAR; prohibición de procedimientos acelerados sin garantías suficientes; priorización de solicitudes; concesión de tiempo para estabilización psicológica; o acopio de documentación médica, entre otras).
- ➔ Establecer un **mecanismo estatal de identificación de personas con necesidades procesales específicas** en el marco del procedimiento de protección internacional, incluyendo esta información en las memorias estadísticas.

En relación con la garantía del derecho a la unidad familiar

- ➔ Establecer **criterios uniformes** para la valoración de la **extensión familiar** asociados con la acreditación de la relación de parentesco

y, en su caso, la dependencia o existencia de convivencia previa. Estos criterios han de estar adaptados a las realidades socioculturales de los países de origen y residencia de los familiares y a las condiciones de seguridad de los mismos. También es necesario establecer a priori los criterios sobre los casos en los que se van a requerir pruebas de ADN (por nacionalidad, por falta de documentación de identidad, por falta de documentación de parentesco, etc.), para agilizar su realización desde un inicio.

- ➔ Garantizar la **grabación de las solicitudes de extensión familiar** presentas a través de la sede electrónica con el fin de evitar los errores en la instrucción de los expedientes, así como la dilación del procedimiento. Al no requerir un estudio pormenorizado de las circunstancias personales ni del país de procedencia, más allá de la relación de parentesco, estas solicitudes deberán ser tramitadas con prioridad.
- ➔ Eliminar los límites a la extensión familiar no previstos en la ley y que han originado que haya solicitudes de extensión presentadas hace años que no se están instruyendo; igualmente, agilizar la tramitación de expedientes de extensión familiar que actualmente se demoran más de un año tanto en la OAR como en las embajadas. Esto es incompatible con el principio de reagrupación familiar, el derecho a la vida en familia y el principio humanitario de ayudar a que las personas refugiadas reconstruyan su vida en el país de destino.
- ➔ Adaptar los requisitos para acreditar **vínculos familiares** en los casos de extensiones familiares de las solicitudes presentadas por personas **LGTBI** toda vez que, en la mayoría de los casos, no podrán presentar documentación oficial que acredite relación sentimental.

En relación con las vías de acceso a la protección y a España

- ➔ Poner en marcha **vías legales y seguras** de acceso al procedimiento de asilo, por ejemplo: extender la posibilidad de solicitar el traslado a España para formalizar la solicitud de protección internacional en todas las embajadas y consulados españoles; facilitar la emisión de visados humanitarios; cumplir los compromisos adquiridos en materia de reasentamiento; y aprobar un programa ambicioso y permanente de reasentamiento.
- ➔ Promover la aprobación a escala comunitaria de un **protocolo de desembarco seguro y predecible** por el que ninguna persona migrante pueda ser devuelta a un país en el que su vida peligre, en cumplimiento del principio de no devolución recogido en la Convención de Ginebra.
- ➔ Mejorar la **gestión de las llegadas** de personas migrantes y refugiadas por **vía marítima**, asegurando la identificación de necesidades de protección y de acceso, en su caso, al procedimiento de protección internacional.

- ➔ Defender en el **proceso de negociaciones del Pacto Europeo de Migración y Asilo una posición garantista en las reformas del Sistema Europeo Común de Asilo**, el refuerzo del principio de responsabilidad compartida y solidaridad entre los Estados miembros, la garantía del acceso al procedimiento de protección internacional y el respeto del principio de no devolución, incluso en situaciones de emergencia sanitaria.
- **Propuestas en materia de protección temporal**
 - ➔ Permitir el acceso a la solicitud de protección temporal a toda persona extranjera con residencia (temporal o permanente) en Ucrania, tal y como establece el acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022.
 - ➔ Establecer un procedimiento administrativo para estos casos, abandonando la vía de hecho tomada hasta ahora, en el cual la OAR valore la imposibilidad de regresar a su país de origen con criterios más amplios que la protección internacional, tal y como recomienda la Comisión Europea en sus Directrices.
 - ➔ Notificar la resolución de denegación de la protección temporal en tiempo y forma, permitiendo el acceso a recursos efectivos contra la misma.

2

Evolución de las políticas de integración

Elaborado por:

Comisión de Políticas de integración, interculturalidad, convivencia y cohesión social

El propósito de este capítulo es hacer un recorrido por la evolución y los efectos de las políticas de integración desarrolladas en los últimos años, incluyendo el análisis de políticas europeas como el **Plan de Acción sobre la integración de los nacionales de terceros países 2021-2027** y el **Sistema Europeo Común de Asilo**, así como las políticas estatales, autonómicas y locales. En su parte final, se aborda la gobernanza de las mismas, haciendo hincapié en aspectos clave como su coordinación, seguimiento y evaluación.

2.1. Políticas europeas de integración, migración y asilo

2.1.1. Grado de cumplimiento del Plan de Acción sobre la integración de los nacionales de terceros países 2021-2027

En noviembre de 2020, la Comisión Europea adoptó el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027 que propone una serie de líneas de actuación para que los Estados miembros pongan en marcha medidas que favorezcan, impulsen y mejoren estos procesos con la participación de personas inmigrantes, comunidades locales, sociedad civil y autoridades públicas.

En el desarrollo de la implementación del Plan de Acción, una de principales novedades en el ámbito de las migraciones en España ha sido la aprobación en julio de 2022 del Real Decreto 629/2022, por el que se modifica el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobada por el Real Decreto 557/2011²⁴.

Asimismo, la Secretaría de Estado de Migraciones del Gobierno de España está elaborando el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el racismo y la xenofobia 2023-2027²⁵, con el objetivo de “reforzar los mecanismos que permitan la integración y la inclusión de las personas inmigrantes y solicitantes de protección internacional” a través de siete bloques de políticas.

Las principales medidas enumeradas en el Plan de Acción se agrupan en cuatro bloques que se analizan a continuación.

a. Educación y formación

En España, en octubre de 2022, se presentó el “Informe sobre la integración de los estudiantes extranjeros en el sistema educativo español”²⁶, que es un estudio promovido por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), dependiente de la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración y cofinanciado por el Fondo de Asilo, Migraciones e Integración (FAMI) de la Unión Europea. Este informe tiene como objetivo ofrecer información para avanzar en el desarrollo de una educación más inclusiva para que todo el alumnado pueda progresar, independientemente de las circunstancias personales relativas a su origen social, económico y cultural. El propio informe apunta que el compromiso del Gobierno de España es gestionar la migración con dignidad y respeto, en consonancia con las prioridades anunciadas por la presidenta de

Es fundamental avanzar en el desarrollo de una educación más inclusiva para que todo el alumnado pueda progresar independientemente de sus circunstancias personales relativas a su origen social, económico y cultural.

24 Real Decreto 629/2022, disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/07/26/629>

25 Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el racismo y la xenofobia, disponible en: <https://www.el-futuro-es-la-inclusion.es/>

26 Informe sobre la Integración de los estudiantes extranjeros en el sistema educativo español, disponible en: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0153.htm

Las personas extranjeras tienen menos oportunidades en el acceso al sistema educativo —especialmente en las etapas más avanzadas—, siendo la tasa de escolarización un tercio menor al de las personas locales, y teniendo un menor rendimiento escolar y nivel de formación alcanzado.

El Real Decreto 629/2022 incluye una nueva figura de “arraigo por formación” que concede una autorización de residencia durante 12 meses a las personas extranjeras que han permanecido en España de forma continuada durante mínimo dos años si se comprometen a realizar una formación reglada para el empleo.

la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, durante su discurso sobre el estado de la Unión en septiembre de 2022.

Este documento sirve para ofrecer un estado de situación actualizado en el contexto de España y evidencia que las personas extranjeras tienen menos oportunidades en el acceso al sistema educativo —especialmente en las etapas más avanzadas—, siendo la tasa de escolarización un tercio menor al de las personas locales, y teniendo un menor rendimiento escolar y nivel de formación alcanzado. No obstante, este informe, carece de un paquete de medidas que materialicen los compromisos en materia de educación y formación a desarrollar en la fase de implementación del Plan de Acción.

En cuanto a la formación, cabe destacar que el Real Decreto 629/2022 incluye una nueva figura de “arraigo por formación” inspirada en el “*duldung*” alemán, la cual concede una autorización de residencia durante 12 meses (prorrogable otros 12 meses) a las personas extranjeras que han permanecido en España de forma continuada durante mínimo dos años si se comprometen a realizar una formación reglada para el empleo (curso universitario, Formación Profesional o del servicio público de empleo). Una vez superada la formación, podrán solicitar una autorización de residencia y trabajo por dos años, siempre que presenten un contrato firmado que garantice el salario mínimo.

Asimismo, el Gobierno español se ha suscrito a la declaración política y al Plan de Acción de Cádiz 2023-2027²⁷ —que no tienen carácter vinculante— tras la VI Conferencia ministerial del diálogo euroafricano sobre migración y desarrollo²⁸, también conocida como Proceso de Rabat. El Plan de Acción de Cádiz incluye medidas que abordan los retos y aprovechan las oportunidades creadas por la migración. En concreto, la acción 7 propone *“la creación de programas y redes de intercambio entre institutos de formación profesional y las agencias de empleo de Europa y África, con el fin de poner en valor las competencias académicas y profesionales de las personas jóvenes migrantes, lograr una mejor adecuación de las cualificaciones y adaptar la formación técnica a las necesidades del mercado laboral, haciendo especial hincapié en las actividades dirigidas a las mujeres y jóvenes”*.

b. Empleo y capacidades

En octubre de 2022, el OBERAXE también publicó el “Informe sobre la Integración de la población extranjera en el mercado laboral español”²⁹ que analiza cuantitativamente las similitudes y diferencias entre la situación laboral de las personas extranjeras y las autóctonas con más de 60 indicadores relacionados con el acceso al empleo, las condiciones de trabajo y el desempleo, además de las rentas salariales y la brecha por nacionalidad, que fueron obtenidos de la Encuesta de Población Activa y otras fuentes secundarias.

27 Declaración Política y Plan de Acción de Cádiz 2023-2027, disponible en: <https://bit.ly/3HzJ8fw>

28 Consultado en: <https://www.rabat-process.org/en/about>

29 Informe sobre la Integración de la población extranjera en el mercado laboral español, disponible en: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0141.htm

La reforma del Reglamento de Extranjería incluye importantes modificaciones para facilitar la incorporación al mercado laboral de las personas que están en España. Por ejemplo, se mejora el modelo de migración circular y se reforma el diseño del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura para contar con una visión más exacta de las necesidades del mercado de trabajo.

El Real Decreto-Ley 7/2018 significó un avance en materia de derechos humanos al establecer que “las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España tienen derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española”. Ahora, en junio de 2022, el Gobierno presentó un Proyecto de Ley para consolidar la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud conocido como ‘Ley Darias’.

El informe constata una acuciante falta de integración de la población extranjera en las distintas dimensiones analizadas y muestra una penalización adicional para las mujeres inmigrantes tanto en comparación con los hombres extranjeros como con las mujeres españolas. De hecho, las tasas de actividad y ocupación son sistemáticamente menores para las personas inmigrantes en los tramos de edad con mayor necesidad de integración laboral, mientras que las de desempleo son superiores para las personas extranjeras.

En el ámbito laboral, la reforma del Reglamento de Extranjería incluye importantes modificaciones para facilitar la incorporación al mercado laboral de las personas que están en España. Por ejemplo, se mejora el modelo de migración circular y se reforma el diseño del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura —con empleos de sectores económicos propuestos por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones— para contar con una visión más exacta de las verdaderas necesidades del mercado de trabajo.

c. Salud

En 2022 se cumplieron 10 años desde la aprobación del Real Decreto-Ley 16/2012 y de la Ley 22/2013 que supusieron un profundo cambio en la configuración del sistema sanitario y su cobertura poblacional, al vincular el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria con la contribución a la Seguridad Social, limitando así el acceso de personas extranjeras.

En 2018, el Real Decreto-Ley 7/2018 significó un avance en materia de derechos humanos de las personas inmigrantes al establecer que “las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España tienen derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española”. Sin embargo, este documento cuenta con importantes lagunas que siguen dificultando el acceso de las personas inmigrantes y solicitantes de asilo a los servicios sanitarios en España.

En junio de 2022, el Gobierno español presentó un Proyecto de Ley por el que se modifican diversas normas con el objetivo de consolidar la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud (121/000110)³⁰, conocido como “Ley Darias”.

d. Vivienda

En España, la situación del mercado inmobiliario muestra que la mayor parte de la población inmigrante está en régimen de alquiler (72,6% en 2021), mientras que la población autóctona lo está en un 13,3%³¹. Por consiguiente, el acceso a la vivienda pública de alquiler es un importante reto a afrontar.

30 Proyecto de Ley 121/000110, disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-110-1.PDF

31 Encuesta de Condiciones de Vida, INE, 2021. Disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

En España, la mayor parte de la población migrante está en régimen de alquiler de vivienda, frente a una minoría de población que vive en la misma situación. Por consiguiente, el acceso a la vivienda pública de alquiler es un importante reto a afrontar para la integración de las personas inmigrantes. En febrero de 2022, el Gobierno aprobó el Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda que favorece el acceso a precios asequibles, protege de las situaciones de vulnerabilidad y combate la especulación inmobiliaria.

El Sistema Europeo Común de Asilo se desarrolló gradualmente, empezando por el establecimiento de normas mínimas de protección (1999-2005), y continuando con el de normas comunes y uniformes de protección (2008-2013). La crisis del sistema que tuvo lugar en 2015 puso de manifiesto las deficiencias existentes y la lejanía de un sistema europeo común garantista y eficaz. En 2020, la Comisión Europea presentaba un Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, con con cinco propuestas legislativas actualmente en negociación.

Desde 2011, el “Programa de Promoción de la No Discriminación Residencial de las Personas Inmigrantes” de Provivienda, financiado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y el Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), trabaja en aras de la mejora de la situación socio-residencial de las personas inmigrantes y ha permitido la elaboración de numerosas publicaciones³² que evidencian la precaria realidad la población inmigrante en España en el ámbito de la vivienda.

En febrero de 2022, el Gobierno aprobó el Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda³³ que favorece el acceso a la misma a precios asequibles, protege de las situaciones de vulnerabilidad y combate la especulación inmobiliaria. No obstante, en diciembre del mismo año, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU condenó a España por vulnerar el derecho a la vivienda (es la octava ocasión teniendo, en la actualidad seis meses para contestar).

2.1.2. Desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo y del Pacto Europeo

Según el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la UE “garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores” y “desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores, basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países” (artículo 67, apartado 2, del TFUE). Asimismo, “desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y temporal con el fin de ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de terceros países que necesiten protección internacional y garantizará el respeto del principio de no devolución” (artículo 78, apartado 1, del TFUE). Las políticas de la UE en este ámbito “se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros” (artículo 80 del TFUE).

El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se desarrolló gradualmente, empezando por el establecimiento de normas mínimas de protección (1999-2005), y continuando con el de normas comunes y uniformes de protección (2008-2013). Sin embargo, la crisis del sistema de asilo europeo que tuvo lugar en 2015 puso de manifiesto las deficiencias existentes y la lejanía de un sistema europeo común de asilo garantista y eficaz. Con el objetivo de avanzar en este sentido, la Comisión Europea elaboró varias propuestas de reforma del SECA en 2016, alcanzando algunas de ellas acuerdos entre el Parlamento Europeo y el Consejo. No obstante, el Consejo no logró llegar a un acuerdo sobre la reforma del sistema Dublín y del Reglamento sobre Procedimientos. Por otro lado, en 2018, la Comisión propuso una refundición de la Directiva de Retorno que logró un acuerdo parcial por parte del Consejo en 2019, aunque el Parlamento Europeo todavía no tiene un posicionamiento al respecto. La dificultad en esta negociación radica en los procedimientos en frontera.

32 Publicaciones de Provivienda, disponible en: <https://www.provivienda.org/publicaciones/>

33 Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda, disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-1.PDF

Además, y no vinculado de manera estricta con los paquetes de regulación del Pacto, existen en la actualidad procesos de especial relevancia en política migratoria, tales como el Reglamento sobre Instrumentalización y la Enmienda al Código Schengen, cuyos impactos en las políticas migratorias en el entorno europeo, y concretamente en el español, pueden ser más que sustanciales.

El principio de no devolución respetado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como principio de “non refoulement” podría estar en riesgo bajo la propuesta de Reglamento de Control Previo de Entrada (pre-entry screening), el cual, lejos de centrarse en el análisis individualizado de casos durante el procedimiento de solicitud de protección internacional, pretende la aplicación de un control previo al acceso al propio procedimiento donde se produzca un cribado ágil y rápido.

Otro asuntos de preocupación en las reformas planteadas en el seno de la Unión Europea es el procedimiento fronterizo de solicitud de protección internacional. Además de la finalidad de examinar de forma acelerada la solicitud en instalaciones fronterizas sin llegar a producirse una “entrada efectiva” en territorio nacional, en el caso de denegación de la solicitud durante el curso del procedimiento, podría emitirse una orden de devolución sin que la interposición de recurso contra la misma sea sinónimo de permanencia provisional en el territorio.

El 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó un **Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (PEMA)**. Se trata de un paquete de reformas del SECA, con cinco propuestas legislativas actualmente en negociación: procedimiento y regulación screening para nacionales de terceros países en fronteras exteriores; procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión; procedimiento de situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo; reglamento sobre la gestión del asilo y la migración; y enmienda regulación EURODAC.

Además, y no vinculado de manera estricta con los paquetes de regulación del PEMA, existen, en la actualidad, procesos de especial relevancia en política migratoria, tales como el **Reglamento sobre Instrumentalización y la Enmienda al Código Schengen**, cuyos impactos en las políticas migratorias en el entorno europeo, y concretamente en el español, pueden ser más que sustanciales.

Los diferentes movimientos legislativos y políticos llevados a cabo desde las diferentes presidencias del Consejo de la UE, desde el periodo de anuncio del nuevo Pacto hasta finales de 2022, han sido calificados como de gran preocupación por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de organizaciones internacionales del calado de **PICUM** (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) o **ECRE** (European Council on Refugees and Exiles).

El principio de no devolución respetado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como principio de non refoulement podría estar en riesgo bajo la propuesta de **Reglamento de Control Previo de Entrada (pre-entry screening)**, el cual, lejos de centrarse en el análisis individualizado de casos durante el procedimiento de solicitud de protección internacional, pretende la aplicación de un control previo al acceso al propio procedimiento en el que se produzca un cribado ágil y rápido para decidir si las personas han de ser devueltas mediante el procedimiento de retorno, o pasan al procedimiento de protección internacional en frontera mediante criterios no individuales sino de pertenencia nacional, entre otros.

A través de dicho procedimiento, en lugar de caminar en la senda de la detención migratoria como medida de último recurso, tal y como aseguran la normativa internacional y el **Pacto Mundial para una Migración para la migración ordenada, segura y regular (PMM)**, se establece la **detención migratoria como una dinámica automática** mediante el procedimiento de screening, produciéndose detenciones entre 5 y 10 días, en situaciones de crisis, para la realización de dicho cribado previo en instalaciones fronterizas. A mayor abundamiento, los controles no se limitan únicamente a los procedimientos fronterizos, sino que son extensibles para las personas interceptadas en territorio europeo que hubieran eludido el procedimiento pre-screening en su entrada a territorio europeo.

En la práctica, elementos como el anteriormente señalado puede ser una palanca con **efecto multiplicador en la detención policial bajo perfilamiento racial**, cuestión que choca de manera frontal con el **Convenio Europeo de Derechos Humanos**, las declaraciones de ilegalidad sobre los perfilamientos raciales emanados por el **Consejo de Europa en junio de 2020** y el **Plan de Acción de la Unión Europea contra el Racismo 20-25**, el cual establece la

necesidad de redoblar esfuerzos para prevenir conductas discriminatorias como son los perfilamientos raciales por parte de los cuerpos policiales. Esta cuestión queda igualmente reforzada en las propias fronteras interiores mediante el control extensible que la **reforma del Código de Fronteras Schengen** propuesto por los Ministerios de Interior y Justicia de la UE el pasado mes de diciembre de 2021 establece.

Otro de los asuntos de especial preocupación en las reformas planteadas en el seno de la Unión Europea tiene que ver con el **procedimiento fronterizo de solicitud de protección internacional**. Además de la finalidad de examinar de forma acelerada la solicitud en instalaciones fronterizas sin llegar a producirse una “*entrada efectiva*” en territorio nacional, en el caso de denegación de la solicitud durante el curso del procedimiento, podría emitirse una orden de devolución sin que la interposición de recurso contra la misma sea sinónimo de permanencia provisional en el territorio.

Cuestión de mayor preocupación es el establecimiento de criterios de nacionalidad a la hora de resolver sobre una petición individual de protección internacional, por lo cual las peticiones podrían ser denegadas de manera discrecional por parte de los Estados miembro cuando la persona procede de un considerado “*tercer país seguro*” o “*país seguro de origen*”.

El artículo 38 de la Directiva 2013/32/UE del PE y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, establece la consideración de “**tercer país seguro**” como aquellos en los que los Estados miembros tengan la certeza de que la persona solicitante de protección internacional recibirá un trato adecuado con el respeto a los DDHH y al principio de no devolución. Sin embargo, esta cuestión se ha visto viciada en los últimos años debido a una dinámica de acuerdos bilaterales de cooperación en materia de gestión migratoria en la que, como resultado de la misma, **Estados como Turquía, Libia o Marruecos tienen una consideración de país seguro para algunos de los Estados miembros de la Unión**.

Esta cuestión se ve aún más evidenciada en iniciativas de externalización de fronteras llevadas a cabo en Reino Unido o Dinamarca, donde mediante acuerdos de “**cooperación**” con terceros países, como Ruanda, por ejemplo, se busca externalizar el procedimiento de asilo y tramitación en dichos países. De esta manera, lejos de caminar en una senda “*humana y humanitaria*”, tal y como relató la Presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, en su discurso sobre el estado de la Unión en el otoño de 2020, todo parece indicar que los caminos iniciados en la negociación de lo que supondrá el nuevo marco de relación y gobernanza de la política migratoria y de asilo en la Unión Europea caminan en la senda de la “*Europa Fortaleza*” bajo el elemento de la externalización como piedra angular de su proyecto.

Estas dinámicas, al contrario de asegurar una migración ordenada, segura y regular, tal y como sacraliza el Pacto Mundial de Migraciones, han contribuido a que, según el reciente Informe sobre Migración y Política de Asilo de la Comisión Europea en 2022, las cifras migratorias relacionadas con llegadas irregulares hayan superado niveles pre-pandemia, viéndose

Cuestión de mayor preocupación es el establecimiento de criterios de nacionalidad a la hora de resolver sobre una petición individual de protección internacional, por lo cual las peticiones podrían ser denegadas de manera discrecional por parte de los Estados miembro cuando la persona procede de un considerado “tercer país seguro” o “país seguro de origen”.

Lejos de caminar en una senda “humana y humanitaria”, tal y como relataba la Presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, en su discurso sobre el estado de la Unión en el otoño de 2020, todo parece indicar que los caminos iniciados en la negociación de lo que supondrá el nuevo marco de relación y gobernanza de la política migratoria y de asilo en la Unión Europea caminan en la senda de la “Europa Fortaleza” bajo el elemento de la externalización como piedra angular de su proyecto.

En lugar de invertir de manera decidida en un Pacto Europeo de Migración y Asilo inspirado en la articulación de vías seguras para la migración, se continúa en una senda de abordaje de la migración desde la política interior de seguridad y peligrosidad, apostando, como indica el propio Informe sobre Migración y Política de Asilo de la CE, por una “gestión rigurosa de frontera”, por políticas de colaboración con terceros países que inciden en la externalización de fronteras y en un Reglamento de Instrumentalización que pone en jaque el Sistema Europeo Común de Asilo.

Se pueden destacar algunos elementos, en el marco de la Directiva sobre Protección Temporal aplicada ante la situación de Ucrania, no aplicada en situaciones como las vividas recientemente en Siria o Afganistán. Así, se adoptaron una propuesta de Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa; un Plan de 10 puntos para reforzar la coordinación y bienvenida a las personas; y una plataforma para el intercambio de información sobre los beneficiarios de protección temporal y protección adecuada.

incluso duplicadas en comparación con 2021 en la ruta del mediterráneo oriental. Estas cifras son aún más dramáticas cuando, **de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se han podido documentar 5.684 muertes en rutas migratorias hacia y dentro de Europa durante 2021, lo cual supone más del doble de muertes producidas en 2019 o 2020, cuando estaban en torno a 2.262.**

Además, según información de la OIM, han podido ser documentadas **muerres relacionadas directamente con procedimientos de retorno**. En concreto, 97 muertes desde 2021 en el Mediterráneo Central; 70 muertes en el Mediterráneo Oriental; 58 muertes en la frontera terrestre entre Turquía y Grecia; 23 muertes en el Mediterráneo Occidental; y 4 muertes en la frontera entre Bielorrusia y Polonia.

Ante estas cifras, en lugar de invertir de manera decidida en un Pacto Europeo de Migración y Asilo inspirado en la articulación de vías seguras para la migración, se continúa en una senda de abordaje de la migración desde la política interior de seguridad y peligrosidad, apostando, como indica el propio Informe sobre Migración y Política de Asilo de la CE, por una “gestión rigurosa de frontera”, por políticas de colaboración con terceros países que inciden en la externalización de fronteras y en un **Reglamento de Instrumentalización** que pone en jaque el Sistema Europeo Común de Asilo ante la posibilidad de los Estados miembros de derogar sus responsabilidades bajo la legislación de asilo de la UE en situaciones de “instrumentalización” de la migración.

No obstante lo anterior, podemos destacar algunos elementos que pueden ser esperanzadores. En primer lugar, la reacción de la UE después de la agresión de Vladimir Putin contra Ucrania, activando por primera vez la **Directiva sobre Protección Temporal**, no aplicada en situaciones como las vividas recientemente en Siria o Afganistán. En este marco, se adoptó una **propuesta de Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa** que permite a los Estados miembros y las regiones prestar asistencia urgente a las personas que huyen de la invasión de Ucrania. También se adoptó, bajo propuesta de la presidencia francesa, un **Plan de 10 puntos para reforzar la coordinación y bienvenida a las personas que huyen de la guerra en Ucrania**. Se abonaron más de **3.500 millones de euros en concepto de pagos anticipados** a los Estados miembros para ayudarlos a gestionar la llegada de personas que huyen de la guerra en Ucrania a su territorio, efectuados en el marco de la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa de la UE y se estableció **una plataforma para el intercambio de información sobre los beneficiarios de protección temporal y protección adecuada**.

En segundo lugar, desde el próximo 1 de julio de 2023 y hasta el 31 de diciembre de este mismo año, **España ostentará la presidencia rotatoria de la UE**, tras la actual presidencia sueca, lo cual ofrece una serie de oportunidades descritas en el último apartado de este capítulo.

2.2. Políticas estatales, autonómicas y locales de integración y ciudadanía

2.2.1. Análisis comparado del desarrollo de las estrategias y planes de integración dirigidos a mejorar los procesos de integración, convivencia intercultural y cohesión social

En 2022, la Secretaría de Estado de Migraciones del Gobierno de España ha promovido un proceso de consulta pública para la elaboración del 'Marco estratégico de ciudadanía e inclusión, contra la xenofobia y el racismo'. Se trata de un documento de planificación estratégica que se busca sea aplicado hasta 2027 con perspectiva de cogobernanza multinivel y multiactor, y conjugando esfuerzos de las distintas administraciones en relación con sus marcos competenciales.

En España la coordinación intergubernamental en materia migratoria estaba articulada mediante dos instrumentos: el Consejo Superior de Política Migratoria (con representación del Estado, de las comunidades autónomas y de los municipios), cuyo objetivo es garantizar una adecuada coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes; y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, como espacio de debate y participación ciudadana. Sin embargo, la gestión de la inmigración está determinada por el mapa competencial autonómico, siendo las Comunidades Autónomas las que diseñan los planes de integración de inmigrantes.

A nivel estatal, en 2022 la Secretaría de Estado de Migraciones del Gobierno de España ha promovido un proceso de consulta pública para la elaboración del "**Marco estratégico de ciudadanía e inclusión, contra la xenofobia y el racismo**", con el doble objetivo de "*reforzar los mecanismos que permitan la integración y la inclusión de las personas inmigrantes y solicitantes de protección internacional*", por una parte, "*y desarrollar procesos e instrumentos de prevención, vigilancia, detección y eliminación de la xenofobia, el racismo y otras formas conexas de la intolerancia*", por otra. Se trata de un documento de planificación estratégica que se busca sea aplicado hasta 2027 con perspectiva de cogobernanza multinivel y multiactor, y conjugando esfuerzos de las distintas administraciones en relación con sus marcos competenciales.

A nivel autonómico, a continuación se detallan las políticas de integración existentes, resaltando la necesidad de realizar un análisis más pormenorizado que permita identificar buenas prácticas para que los planes de integración sean realmente efectivos.

Tabla 9. Políticas de integración actualizadas por comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA/ CIUDAD AUTONOMA	PLANES DE INTEGRACIÓN APROBADOS 2016 - 2022	CENTROS DIRECTIVOS AUTONÓMICOS COMPETENTES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN	SITUACION DE LOS PLANES AUTONOMICOS EN 2022
ANDALUCIA	Estrategia andaluza para la inmigración 2021-2025, inclusión y convivencia ³⁴ .	Consejería de inclusión social, juventud, familias e igualad.	Período de vigencia: 26/07/2021-25/07/2025. Fecha aprobación: 20/07/2021.
ASTURIAS	Plan autonómico de inclusión social 2015-2017 ³⁵ .	Consejería de derechos sociales y bienestar.	No hay plan específico de inmigración, dado que las políticas de integración de la población inmigrante están incluidas en el plan autonómico de inclusión social (país) 2015/2017.
ARAGÓN	V Plan para la gestión de la diversidad cultural 2022-2025 ³⁶ .	Departamento de ciudadanía y derechos sociales. Dirección General de Igualdad y Familias.	Período de vigencia: 2022-2025. Fecha aprobación: Noviembre de 2022.
ISLAS BALERARES	II Plan integral de atención a las personas inmigradas de las illes balears 2005-2007 ³⁷ .	Consejería de asuntos sociales y deportes. Dirección general de servicios sociales.	Período de vigencia: 2005-2007. Fecha aprobación: 09/2005.

34 Consultado en: <https://www.juntadeandalucia.es/presidenciaadministracionpublica/einterior/opam/es/home22>

35 Consultado en: <https://socialasturias.asturias.es/planes-estrat%c3%a9gicos>

36 Consultado en: https://www.aragon.es/documents/20127/2523474/20221110+FORO+INMIGRACION+PIGDC_2022_2025.pdf/a2ffbb6-fda2-0ca8-7dd7-3508779e2ce6?t=1667212681161

37 Consultado en: https://www.caib.es/sites/immigraciobalears/ca/casal_dimmigrants_i_ongd-82923/

Tabla 9. Políticas de integración actualizadas por comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA/ CIUDAD AUTÓNOMA	PLANES DE INTEGRACIÓN APROBADOS 2016 - 2022	CENTROS DIRECTIVOS AUTONÓMICOS COMPETENTES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN	SITUACION DE LOS PLANES AUTONOMICOS EN 2022
CANARIAS	Plan Canario para la Inmigración ³⁸ .	Consejería de derechos sociales, igualdad, diversidad y juventud. Dirección general de derechos sociales e inmigración.	Período de vigencia: 2006 -2008. Fecha aprobación: 2006. Existe en la actualidad un Programa de intervención para la gestión estratégica de la inmigración y la promoción de la convivencia intercultural en Canarias, que se denomina "Canarias Convive".
CANTABRIA	Plan de interculturalidad 2005 ³⁹ .	Consejería de educación, cultura y deporte.	No se dispone de información al respecto.
CASTILLA Y LEON	IV Plan Estratégico de cohesión social con las personas inmigrantes y la convivencia intercultural 2018 -2021 ⁴⁰ .	Consejería de familia e igualdad de oportunidades. Dirección de acción exterior.	Período de vigencia: 15/02/2018 -31/12/2022 (ha sido prorrogado hasta de diciembre de 2022). Fecha aprobación: 15/02/2018.
CASTILLA Y LA MANCHA	Plan de Acción 2009 de Castilla-La Mancha para la acogida, la integración y el refuerzo educativo de inmigrantes ⁴¹ .	Consejería de sanidad y asuntos sociales.	Período de vigencia: se ha prorrogado en dos ocasiones mediante resolución por la que se publica el acuerdo de prórroga para 2010 y 2011. Fecha aprobación: 23/04/2009.
CATALUÑA	Plan de ciudadanía y de las migraciones 2017-2020 ⁴² .	Consejería de trabajo, asuntos sociales y familias.	Período de vigencia: 2017 – 2020. Fecha aprobación: 17/09/2017.

38 Consultado en: <https://wp.ull.es/canariasconvive/>39 Consultado en: https://observatorio.campus-virtual.org/Planfamilia/cantabria/Cantabria_Plan-Interculturalidad.pdf40 Consultado en: <https://prezi.com/p/-cymydo0oaf2/plan-estrategico-castilla-y-leon/>41 Consultado en: <https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/20120511/plan20de20accion20200920de20c-lm20para20la20acogida.pdf>42 Consultado en: https://dixit.gencat.cat/web/.content/home/04recursos/02publicacions/02publicacions_de_bsf/05_immigracio/pla_ciudadania_migracions_2017_2020/plan_ciudadania_migraciones_2017_2020.pdf

Tabla 9. Políticas de integración actualizadas por comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA/ CIUDAD AUTONOMA	PLANES DE INTEGRACIÓN APROBADOS 2016 - 2022	CENTROS DIRECTIVOS AUTONÓMICOS COMPETENTES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN	SITUACION DE LOS PLANES AUTONOMICOS EN 2022
COMUNIDAD VALENCIANA	Estrategia valenciana de migraciones 2021-2026 ⁴³ .	Dirección general de la igualdad en la diversidad. Vicepresidencia y Conselleria de igualdad y políticas inclusivas.	Período de vigencia: 2021-2026. Fecha aprobación: 17/12/2020.
EXTREMADURA	II Plan para la integración social de personas inmigrantes en Extremadura 2008-2011.	Secretaría General de emigración. Consejería de igualdad y empleo.	Período de vigencia: 2008-2011. Fecha aprobación: 2008.
GALICIA	Plan gallego de ciudadanía, convivencia e integración 2008- 2011.	Secretaría Xeral de Emigración.	Período de vigencia: 2008-2011. Fecha aprobación: 2008.
MADRID	Plan de inmigración de la Comunidad de Madrid 2019-2021 ⁴⁴ .	Consejería de familia, juventud y política social. Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.	Período de vigencia: 2019 – 2021. Fecha aprobación: 18/12/2018.
MURCIA	II Plan de integración social de las personas inmigrantes en la Región de Murcia 2006-2009 ⁴⁵ .	Consejería de política social, mujer e inmigración. Dirección general de servicios sociales y relaciones con el tercer sector.	Período de vigencia: 2006-2009. Fecha aprobación: 2006.

43 Consultado en: <https://inclusio.gva.es/documents/610460/174475019/estrategia+valenciana+de+migraciones+2021-2026.pdf/fa75017f-120b-462e-9a61-c387d3b386e6?t=1631742910062>

44 Consultado en: https://drive.google.com/file/d/1Zpay74x11PMd6eH76xbqC55d1h_rv9KN/view

45 Consultado en: <https://drive.google.com/file/d/15L4QZ-BH65BtF8rS5bzXDRDiWY7WvsQ/view>

Tabla 9. Políticas de integración actualizadas por comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA/ CIUDAD AUTONOMA	PLANES DE INTEGRACIÓN APROBADOS 2016 - 2022	CENTROS DIRECTIVOS AUTONÓMICOS COMPETENTES EN MATERIA DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN	SITUACION DE LOS PLANES AUTONOMICOS EN 2022
NAVARRA	Estrategia de convivencia intercultural de navarra 2021-2026 ⁴⁶ . II Plan de acogida a personas inmigrantes de Navarra 2021-2026 ⁴⁷ .	Departamento de políticas migratorias y justicia.	Período de vigencia: 2021-2026. Fecha de aprobación: 22/12/2021. Período de vigencia: 2021-2026. Fecha aprobación: 29/12/2021.
PAIS VASCO	VI Plan intercultural de ciudadanía, inmigración y asilo 2022-2025 ⁴⁸ .	Departamento de igualdad, justicia y políticas sociales	Período de vigencia: 2022-2025. Fecha aprobación: 21/02/2022.
LA RIOJA	II Plan integral de inmigración de La Rioja 2009-2012 ⁴⁹ .	Consejería de servicios sociales.	Período de vigencia: 2009-2012. Fecha aprobación: 21/02/2022.
ceuta	II Plan de inclusión social de Ceuta 2012-2015 ⁵⁰ .	Gobierno de Ceuta (no se especifica órgano en concreto).	Período de vigencia: 2012-2015. Fecha aprobación: 2012.
MELILLA	Plan local de inclusión social de la ciudad de Melilla 2013-2017 ⁵¹ .	Consejería de bienestar social y sanidad.	Período de vigencia: 2013-2015. Fecha aprobación: 2013.

Fuente: elaboración propia.

46 Consultado en: <https://drive.google.com/file/d/1kqGJEDfoHSPmjzsqMRMYK9uLQ1D5tnbj/view>

47 Consultado en: https://drive.google.com/file/d/1Im0q3iuedxLUgOl_W4o979_TANitZc_q/view

48 Consultado en: <https://drive.google.com/file/d/16l1AC7F-j6JbYzE-6kz32Bk5V1GGVPe3/view>

49 Consultado en: <https://drive.google.com/file/d/1roS86yjC206pzO611SqC8fB0jKdYmiOE/view>

50 Consultado en: <https://www.ceuta.es/ceuta/documentos/secciones/planes-de-la-ciudad/finish/5-planes/8034-plan-de-inclusion-2012-2015>

51 Consultado en: https://eapnmelilla.files.wordpress.com/2011/01/plan_local_inclusion.pdf consta información actualizada al respecto

2.2.2. Vinculación de las políticas de integración con el desarrollo territorial y los procesos de cohesión social en los ámbitos urbano y rural

Para analizar el impacto de las políticas de integración en el desarrollo territorial se debe valorar **la participación de la población inmigrante en la generación de ingresos mediante el empleo**, siendo esta dimensión concebida como uno de los principales motores de desarrollo económico y social (Hernández Pedreño y López Carmona, 2015)⁵². A su vez, para llevar a cabo el análisis del impacto de las políticas de integración en la cohesión social, se tiene en cuenta la evolución de la exclusión social para la población inmigrante (a través del índice AROPE) durante los periodos en los que se ha ejecutado un plan o estrategia de ciudadanía e integración a nivel nacional, así como la situación actual según territorios a partir de la última Encuesta Nacional de Integración desarrollada por Fundación FOESSA (2022)⁵³. En el primer caso, la unidad de análisis territorial son las **autónomas rurales y urbanas**⁵⁴; en el segundo, las categorías definidas por Fundación FOESSA (2022): áreas urbanas densamente pobladas, áreas semiurbanas de densidad media y áreas rurales con baja densidad de población.

- **Políticas de integración y desarrollo territorial**

El punto de partida del análisis consiste en identificar la aportación relativa a la riqueza nacional en términos de Producto Interior Bruto (PIB) de los diferentes sectores productivos. En 2021, la riqueza nacional procedía fundamentalmente del sector servicios (74,2% del PIB); en segundo lugar estaba la industria (17%) seguido por la construcción (5,7%) y la agricultura, ganadería y pesca (2,9%) (CEREM, 2021)⁵⁵. A su vez, como se puede apreciar en el gráfico 1, el sector servicios se mantiene como principal sector en todos los territorios, siendo su aportación particularmente relevante (por encima del 80%) en las comunidades de Madrid, Canarias y Baleares, y estando por encima del promedio nacional (74,6%) en Andalucía (75%).

Igualmente, en los territorios definidos como **ruralidad extrema**, el sector servicios, a pesar de ser también el más relevante, tiene el menor peso relativo, en comparación con el resto de comunidades autónomas⁵⁶. El sector industria es el segundo en todos los territorios, destacando principalmente en los urbanos, como Navarra, País Vasco y Rioja. No obstante, en los territorios de ruralidad extrema, **su aportación está por encima del**

52 Hernández Pedreño y López Carmona. "Hacia un nuevo modelo de inserción laboral de los inmigrantes". Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/317253686_Hacia_un_nuevo_modelo_de_insercion_laboral_de_los_inmigrantes_RIEM_Revista_internacional_de_estudios_migratorios

53 Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19 en España. Disponible en: <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2022/01/Conclusiones-Informe-FOESSA-2022.pdf>

54 Para delimitar las comunidades rurales, el criterio elegido es el de **ruralidad extrema**, fenómeno caracterizado por las comunidades con más municipios de 1.000 habitantes según los datos de padrón municipal (INE, 2022). Según esta fuente, estas comunidades son: **Castilla y León, Castilla la Mancha y Aragón**.

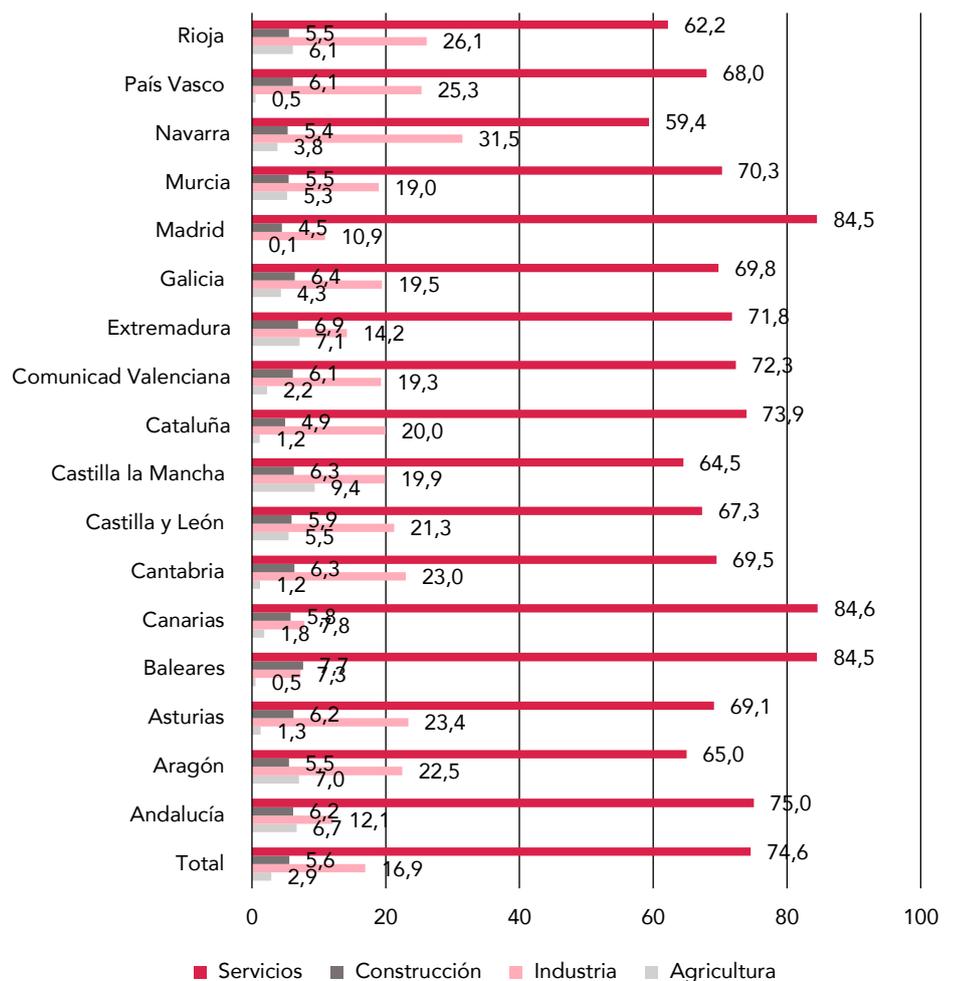
55 Consultado en: <https://www.cerem.es/blog/como-se-mueve-la-economia-espanola>

56 Con excepción de Navarra, que, siendo un territorio urbano, detenta el menor peso relativo del sector servicios y el mayor peso en la industria.

En 2021 la riqueza nacional procedía fundamentalmente del sector servicios, de la industria, de la construcción (5,7%) y de la agricultura, ganadería y pesca. A su vez, el sector servicios se mantenía como principal sector en todos los territorios, siendo su aportación particularmente relevante en las comunidades de Madrid, Canarias y Baleares, y estando por encima del promedio nacional en Andalucía.

promedio nacional, especialmente en Aragón. En cuanto al sector de la construcción, su aportación no es demasiado dispar en todos los territorios y en los territorios de ruralidad extrema su aportación se aproxima al promedio nacional y a la del resto de territorios. En cambio, en el sector agrícola sí se observan diferencias significativas: en primer lugar, en el promedio nacional es el sector menos relevante, en cambio, en Castilla La Mancha (9,4%) y Aragón (7%) constituye el tercer sector más importante; también resulta particularmente relevante, con aportaciones por encima del promedio nacional, en Extremadura (7,1%), Andalucía (6,7%), Rioja (6,1%), Murcia (5,3%) y Galicia (4,3%). Por lo tanto, las aportaciones de este sector a nivel agregado no parecen relevantes, pero sí lo son en dos de los tres territorios definidos como ruralidad extrema, así como en territorios que, si bien han sido considerados urbanos en este análisis, concentran buena parte de la industria intensiva agroexportadora española.

Gráfico 1. Porcentaje de aportaciones al PIB⁵⁷ según sectores de actividad y comunidades autónomas, 2021



Fuente: elaboración propia con base en información del INE, Contabilidad Regional de España, 2021.

57 Se trata de VAB, al no contemplar en el indicador los impuestos.

En lo concerniente a las contrataciones de personas extranjeras, la mayor parte se concentran en el principal sector, el sector servicios (más de la mitad de los contratos) y, en segundo lugar, en agricultura. Otro elemento para considerar la magnitud de la aportación de la población inmigrante al desarrollo económico y social es que el mayor peso relativo de la contratación de población extranjera en 2021 se dio en los sectores agrícola y servicios.

En lo concerniente a las contrataciones de personas extranjeras, la mayor parte se concentran en el principal sector, el sector servicios (más de la mitad de los contratos 51,1%) y, en segundo lugar, en agricultura (33,7%) (SEPE, 2022)⁵⁸. Dentro del sector servicios, la población extranjera se ocupa especialmente en “actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico” (el 54% de los contratos corresponde a personas extranjeras) y en la “Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas” (el 46,25% de los contratos) (SEPE, 2022; p.42).

El último elemento a considerar para aproximarnos a la magnitud de la aportación de la población inmigrante al desarrollo económico y social de los territorios, es el análisis de la proporción de contratos de población extranjera sobre el total de contratos por ocupaciones. Según este indicador, el mayor peso relativo de la contratación de población extranjera en 2021 se dio en los sectores agrícola y servicios. En particular, el **66,83% de los contratos correspondientes a peones agrícolas** (en huertos, invernaderos, etc.) y el **57,30% a empleados domésticos** fueron suscritos por trabajadoras y trabajadores de origen extranjero (SEPE, 2022; pp.66-67).

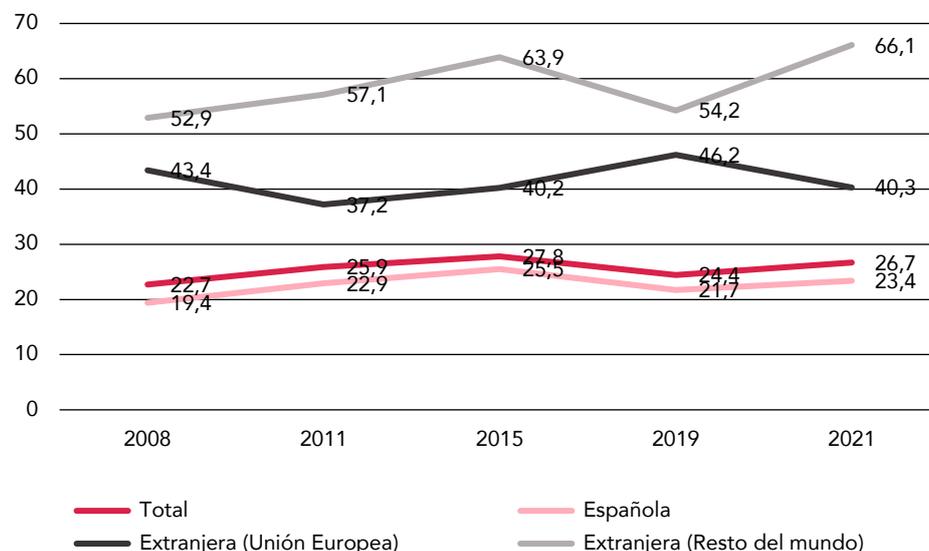
• Políticas de integración y cohesión social

La medición del término cohesión social resulta particularmente compleja dadas las dificultades de tener una definición precisa. Sin embargo, para algunos autores “cuando las administraciones públicas definen y desarrollan políticas a favor de la cohesión social, éstas son orientadas a la mejora y garantía del acceso de los ciudadanos a servicios básicos (educación, salud, etc.), a sus posibilidades económicas a través del empleo y a su nivel de integración y vinculación social” (Pascual et al, 2012)⁵⁹. Para el desarrollo de dicho cometido se llevaron a cabo en España los Planes de Ciudadanía e Integración (PECI2007-2010 y 2011-2014) y en la actualidad se está desplegando el “Marco estratégico de ciudadanía, inclusión contra el racismo y la xenofobia”. Para aproximarnos al análisis del impacto de estos planes en la cohesión social, utilizaremos el único índice disponible en fuentes estadísticas oficiales que es cercano a la multidimensionalidad al recoger información sobre acceso al empleo, ingresos y carencia material: el **índice AROPE**⁶⁰.

58 Informe del mercado de trabajo de los Extranjeros. Disponible en: <https://sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-mercado-trabajo/informe-mercado-trabajo-estatal-extranjeros.html>

59 Pascual Acosta, A. y colaboradores (2012). Indicadores para la medición de la cohesión social en Europa. Aplicación al caso de Andalucía. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=6960>

60 Ante una definición tan amplia, para medir con precisión el impacto de los PECIS sería necesario utilizar gran cantidad de indicadores relacionados, por ejemplo, el acceso de las personas migrantes a la salud, vivienda, empleo, rentas y, en definitiva, los servicios básicos, siendo esta una tarea que supera la naturaleza de este informe.

Gráfico 2. Índice AROPE según nacionalidad, varios años (%)

Fuente: elaboración propia con base en información del INE.

Como se puede ver en el gráfico, las personas de origen extranjero extracomunitario siempre han detentado unas tasas AROPE muy superiores a las de la población española y superiores a las de la población extranjera comunitaria. Al analizar su evolución, se pueden observar, al menos, tres periodos con tendencias diferenciadas. El primero es el coincidente con los dos primeros PECIS, 2008-2015; se observa cómo, a pesar del desarrollo de los planes de ciudadanía e integración, la proporción de personas extranjeras extracomunitarias AROPE se incrementó (en adelante PEEAROPE), pasando del 52,9% al 63,9%. Esta evolución pone en evidencia que los anteriores PECIS contenían diversos espacios de mejora o que no fueron suficientemente efectivos en la consecución de sus objetivos. No obstante, conviene tener en cuenta que estas políticas se implementaron durante periodos particularmente difíciles para la población extranjera extracomunitaria, quienes padecieron en mayor medida las consecuencias sociales de la crisis económica internacional desencadenada en 2008.

En el segundo periodo, 2015-2019, se observa un descenso relativamente grande del porcentaje PEEAROPE (del 63,9% al 54,2%). Este periodo es coincidente con la recuperación económica y social de la crisis, pero también se caracteriza porque no hubo ningún plan o estrategia nacional en marcha. Finalmente, 2019-2021 es el tercer periodo y 2021 el año en el que se despliega la nueva estrategia de ciudadanía. Como se puede ver, en este último periodo se presenta un mayor incremento de PEEAROPE (del 54,2% al 66,1%, el dato más alto de todos los analizados), así como una tendencia creciente en un escenario marcado por la crisis de la Covid-19.

Por otro lado, el tamaño de la muestra de la encuesta de condiciones de vida a nivel autonómico no arroja datos suficientemente representativos por colectivos. Por lo tanto, la fuente empleada para discernir las similitudes o diferencias a nivel territorial en términos de cohesión social ha sido la de ENIFOESSA, 2022. Según esta fuente, en 2021, a nivel agregado, el 58,5% de los hogares cuyo sustentado principal es inmigrante están en situación

A nivel agregado, el 58,5% de los hogares cuyo sustentado principal es inmigrante están en situación de exclusión social. Esta proporción, se sitúa por debajo del promedio nacional (50,7%) en las áreas semiurbanas de densidad media, pero los resultados son bastante similares en las zonas más despobladas, definidas como áreas rurales con baja densidad de población (62,7%) y en las áreas urbanas densamente pobladas (63,0%).

En términos de cohesión social, a pesar de la implementación de los planes estratégicos de ciudadanía e integración, las personas de origen extranjero extracomunitario son particularmente vulnerables a los efectos de las crisis económicas. Además, son particularmente vulnerables ante la exclusión social en los dos polos territoriales opuestos (zonas más urbanas y más rurales).

de exclusión social. Esta proporción, se sitúa por debajo del promedio nacional (50,7%) en las áreas semiurbanas de densidad media, pero los resultados son bastante similares en las zonas más despobladas, definidas como áreas rurales con baja densidad de población (62,7%) y en las áreas urbanas densamente pobladas (63,0%).

La población inmigrante continúa contribuyendo al desarrollo económico y social sobre todo en el desempeño de ocupaciones denominadas con anterioridad a la crisis sanitaria “elementales”, pero que ahora sabemos son “esenciales” para la supervivencia de la humanidad. En el sector servicios, principal sector de la economía española en territorios urbanos y rurales, la población inmigrante es, en términos netos, más relevante que la española, en las ocupaciones relacionadas con **el trabajo doméstico y de asistencia personal** (trabajos realizados principalmente por mujeres inmigrantes). Lo mismo sucede en el sector agrícola, un sector que, si bien no es el más relevante a nivel agregado, constituye un motor de desarrollo económico y social en los territorios rurales⁶¹.

En términos de cohesión social se ha podido ver cómo, a pesar de la implementación de los planes estratégicos de ciudadanía e integración, las personas de origen extranjero extracomunitario son particularmente vulnerables a los efectos de las crisis económicas, coincidiendo los incrementos de PEEAROE con los dos periodos de crisis de nuestra historia reciente. Además, las personas de origen extracomunitario son particularmente vulnerables ante la exclusión social en los dos polos territoriales opuestos (zonas más urbanas y más rurales), dibujándose así los escenarios más urgentes de intervención y los territorios más favorables para llevar a cabo proyectos de realojo o reubicación.

2.2.3. Impacto de los pilotajes vinculados con el acompañamiento a personas extranjeras receptoras del Ingreso Mínimo Vital

La puesta en marcha de una prestación de garantía de ingresos ha supuesto un gran paso, hacia delante, en materia de la lucha contra la pobreza y la exclusión social en nuestro país. Hasta ahora, esta necesidad se había cubierto, de manera más o menos precaria, a través del sistema de Rentas Mínimas de cada una de las Comunidades Autónomas. Esta cuestión responde a una recomendación del Consejo Europeo a España, en lo relativo al programa de estabilidad de 2020 del estado español (Consejo de la UE, 2020). Por ello, en Consejo de ministros y ministras celebrado el 29 de mayo de 2020 se aprobó el Real Decreto-ley 20/2020 para, más tarde, el 20 de diciembre de 2021 aprobar la Ley 19/2021. En ambas se recoge el establecimiento del Ingreso Mínimo Vital (IMV).

Posteriormente, en el marco del “Plan de recuperación, transformación y resiliencia” del gobierno de España, dentro del componente 23, se han impulsado dos cuestiones fundamentales: la mejora del acceso al IMV por parte de las personas en riesgo de exclusión social que no lo están percibiendo (mejora del *take up*) y el incremento de la efectividad del IMV

61 En los definidos como ruralidad extrema y en las comunidades autónomas donde se ubican los grandes enclaves agroexportadores.

En el marco del “Plan de recuperación, transformación y resiliencia” del gobierno de España, se han impulsado dos cuestiones fundamentales: la mejora del acceso al IMV por parte de las personas en riesgo de exclusión social que no lo están percibiendo y el incremento de la efectividad del IMV a través de las políticas de inclusión. En el segundo de los retos, se encuentra el desarrollo de itinerarios de inclusión con administraciones públicas subnacionales, con el Tercer Sector de Acción Social y con el sector privado.

La implantación del IMV no es solamente dar cuenta de una prestación, sino desarrollar conjunto de políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión. Por ello, entre otras acciones, se debe activar la coordinación de la prestación económica con los itinerarios de inclusión social que se vienen desarrollando por parte de entidades públicas y privadas en el ámbito más local.

a través de las políticas de inclusión. En el segundo de los retos de este componente 23 se encuentra el desarrollo de itinerarios de inclusión con administraciones públicas subnacionales con el Tercer Sector de Acción Social y con el sector privado. De hecho, contando como fecha tope el 31 de marzo de 2024, se debe *“mejorar la eficacia de las vías de integración para las personas beneficiarias del Ingreso mínimo vital mediante proyectos piloto, que después deberán analizarse para comprobar su efectividad”* (EAPN, 2021a). Por ello, actualmente están implementando 34 experiencias piloto a lo largo de toda la geografía española, gestionadas por entidades públicas y privadas, en cuyo trasfondo subyacen los siguientes elementos:

- ➔ La **cogobernanza** con diferentes actores del tejido social implicados, administración pública a diferentes niveles, entidades privadas y tercer sector.
- ➔ El **máximo rigor científico**, contando con apoyos de los principales institutos de calidad y evaluación de políticas públicas: CEMFI (Centro de Estudios Monetarios y Financieros) y JPAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab). Esto supone la necesidad de que estas experiencias sean extrapolables y escalables, y, por tanto, el requisito de acotar y concretar las acciones que se llevan a cabo para poder medir y observar qué funciona realmente. Igualmente, la utilización de la metodología RCT (*Randomized control trial*) que en principio podía plantear dilemas éticos al tratarse de una metodología con grupo control propia de las ciencias sanitarias que se vincula a lo social, pero que se ha amortiguado con la creación del Comité Ético *ad hoc* de estos proyectos.
- ➔ La idea de poder medir, para seleccionar, las **políticas que tengan un mayor impacto** en los niveles de inclusión de la población diana, de manera que se logre una transferencia efectiva de las experiencias piloto a políticas estables de acompañamiento a la prestación del IMV.

Entre todos estos elementos se entiende el enfoque que desde el gobierno de España y el MISSM se tiene a este respecto: entender la implantación del IMV no sólo como una prestación sino como un conjunto de políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Entre ellas se contemplan la propia prestación y los proyectos piloto, el sello social y el registro de mediación social del IMV (coordinación con el tercer sector), entre otras.

Esta idea, viene de la mano con lo señalado en numerosas ocasiones por el Tercer Sector en España, el cual durante este tiempo de implantación del Ingreso Mínimo Vital ha puesto de manifiesto la necesidad de *“compaginar la parte de la prestación económica con la de la política inclusiva”* (EAPN, 2021a, p.9) y de activar la coordinación de la prestación económica con los itinerarios de inclusión social que se vienen desarrollando por parte de entidades públicas y privadas en el ámbito más local (EAPN, 2021b, p.104). Además, entre otras necesidades detectadas, encontramos que *“falta una visión integrada basada en la inclusión social de las personas solicitantes y receptoras, que garantice un trato digno durante todo el proceso, con información y acompañamiento social de las personas que están en pobreza severa”* (EAPN, 2021c) y que *“las personas no tienen herramientas para*

superar las barreras digitales, no tienen o no utilizan correo electrónico, no conocen conceptos clave, no disponen de medios para conectarse, ni de Internet. Tampoco tienen a quién recurrir para que les expliquen o les guíen” (EAPN, 2021a, p.82).

Sumado a lo anterior, la dificultad de acceso a la prestación por parte de determinados grupos poblacionales como, por ejemplo, las personas inmigrantes, que además ocupan el percentil más bajo de retribución salarial, se enfrentan a menudo con situaciones de subempleo (Peris-Cancio, 2021) y, por tanto, presentan una mayor vulnerabilidad y exclusión social, es otro factor a tener en cuenta. Ello sin dejar de lado el hecho de que se limita frontalmente el acceso de las personas extranjeras en situación irregular, un sector poblacional que sin lugar a dudas presenta niveles de pobreza y exclusión considerablemente más altos que los de la población general.

Teniendo en cuenta, además, que España es uno de los países de la UE con mayor tasa de riesgo de pobreza y exclusión para población extranjera, situándose este dato bastante distante incluso de la media de la UE (Eurostat, 2020), el IMV y sus acciones complementarias, como conjunto de políticas públicas que buscan reducir la pobreza y la exclusión social, deben ser más inclusivas si suavizan el año de residencia efectiva en España como requisito; actúan contra la brecha digital y comunicativa que sufre la población migrante; y adaptan los acompañamientos a la realidad de estas personas, asumiendo las realidades cambiantes de las personas migrantes en cuanto a unidades de convivencia y empadronamiento.

Asimismo, queda por desarrollar la coordinación del sistema de rentas mínimas de las CCAA con el ingreso mínimo vital (AIREF, 2022) y la posibilidad de que éstas sirvan para complementar y dar mayor cobertura a colectivos que por parte de la renta estatal quedan fuera de la prestación, como la población en situación irregular.

Dada la situación de desigualdad que sufre la población inmigrante y su especificidad, dentro del marco global de los proyectos piloto vinculados al IMV anteriormente mencionados, ésta se marca como colectivo prioritario (RD 378/2022 y RD 938/2021). Por ello, diferentes proyectos abordan la investigación, evaluación e intervención con esta población desde múltiples enfoques.

2.2.4. Experiencias de desinstitucionalización en los procesos de emancipación y autonomía de jóvenes inmigrantes extutelados

La realidad de los y las jóvenes que abandonan el sistema de protección al alcanzar los 18 años de edad es que deben afrontar la transición a la vida adulta antes de lo habitual en nuestra sociedad, teniendo en cuenta que la edad media de emancipación en España está en torno a los 29 años⁶².

⁶² Age of young people leaving their parental household. Eurostat. Agosto 2022. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=494351>

Teniendo en cuenta que España uno de los países de la UE con mayor tasa de riesgo de pobreza y exclusión social para la población extranjera, es de resaltar la dificultad de acceso a la prestación por parte de las personas migrantes al IMV. Ello, sin dejar de lado el hecho de que se ha limitado frontalmente el acceso de las personas extranjeras en situación irregular, un sector poblacional que presenta niveles de pobreza y exclusión considerablemente más altos que los de la población general.

La realidad de los y las jóvenes que abandonan el sistema de protección al alcanzar los 18 años de edad es que deben afrontar la transición a la vida adulta antes de lo habitual en nuestra sociedad, teniendo en cuenta que la edad media de emancipación en España está en torno a los 29 años.

En muchas ocasiones estos jóvenes no han tomado conciencia de sí mismos, de lo que cada uno es y potencialmente puede ser, ni tampoco de lo que implica su interacción con los demás en la vida comunitaria. Asimismo, aunque en los espacios de acogida se procura trabajar la autonomía, existen condicionantes, como las habilidades de la vida diaria, que no favorecen que su día a día se asemeje a su futura emancipación.

La reciente Reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería, benefició en 2022 a más de 16.000 jóvenes migrantes en situación de extutela en aspectos que son fundamentales para su inclusión social, como el empleo y la residencia legal. En este marco, se han mejorado y agilizado aspectos asociados con la documentación de residencia y de trabajo para los mayores de 16 años (hasta los 23 años, en el caso de los jóvenes extutelados), lo que ha supuesto gran avance en materia de inclusión e integración y ha cambiado las expectativas de vida de estas personas.

Su vida doméstica habitualmente transcurre en el espacio de acogida de una residencia o piso tutelado que debe proporcionar las prestaciones del modelo de la Región de Murcia, tales como: atención residencial; elaboración, diseño e implementación del plan individual de atención o del proyecto educativo individualizado; seguimiento sanitario; seguimiento educativo; apoyo para la inserción laboral; y apoyo económico. Además, se considera que estos recursos deben contar con servicios transversales que refuercen la intervención, como apoyo psicológico; apoyo jurídico y administrativo; traducción/interpretación; actividades de ocio y tiempo libre; sensibilización; actividades comunitarias; y acciones que garanticen el mantenimiento de las infraestructuras.

En muchas ocasiones estos jóvenes no han tomado conciencia de sí mismos, de lo que cada uno es y potencialmente puede ser, ni tampoco de lo que implica su interacción con los demás en la vida comunitaria. Asimismo, aunque en ese espacio residencial se procura trabajar la autonomía, existen condicionantes, como las habilidades de la vida diaria, que no favorecen que su día a día se asemeje a su futura emancipación.

Se trata, por ello, de transformar el espacio instrumental en una experiencia de integración intercultural efectiva en la que cada uno aprenda a reconocer su ser y a vivir en comunidad, en un contexto de intercambio educativo en el que, a través de talleres, se adquieran aptitudes tecnológicas, instrumentales y relacionadas con saber hacer. Es decir, el objetivo último de estos programas de emancipación debería ser fomentar la autonomía de los residentes para la toma de decisiones y la organización de su vida diaria, mejorando, en comparación con su situación en el momento del ingreso, sus condiciones de seguridad personal, de auto conocimiento y socio culturales, así como facilitando herramientas para esa mejora.

Reconociendo la diversidad de situaciones existentes, las entidades sociales y la administración están comenzando a experimentar nuevas estrategias de integración y de desinstitucionalización con juventud migrante extutelada, atendiendo directamente su acceso a derechos y a recursos públicos en igualdad de condiciones con respecto al resto de jóvenes.

La reciente Reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería, a través del Real Decreto 903/2021, benefició en 2022 a más de 16.000 jóvenes inmigrantes en situación de extutela⁶³ en aspectos que son fundamentales para su inclusión social, como el empleo y la residencia legal. En este marco, se han mejorado y agilizado aspectos asociados con la documentación de residencia y de trabajo para los mayores de 16 años (hasta los 23 años, en el caso de los jóvenes extutelados), lo que ha supuesto un gran avance en materia de inclusión e integración y ha cambiado radicalmente tanto las realidades como las expectativas de vida de estas personas.

Así, según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el porcentaje de jóvenes inmigrantes en situación de extutela que tienen empleo, ha crecido del 28% al 51%, lo que significa que mientras que el 30 de junio de 2021 había 2.217 jóvenes dados de alta en la Seguridad

63 Consultado en: <https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/NP+datos+reforma+RELOEX.pdf/e80e63de-56ea-324d-02ee-463570af7af4?t=1667928131271>

Miles de jóvenes que ahora cuentan con empleo y permiso de residencia han dejado de hacer uso de diferentes prestaciones, lo que implica también beneficios en otros aspectos de su inclusión como el acceso a la vivienda, a la formación, a la salud o al ocio saludable. Sin embargo, no se han cubierto aún las necesidades y los derechos de jóvenes migrantes extutelados en situación de calle, sin acceso a una vivienda digna, a una atención psicosocial adecuada o a procesos de regularización jurídico administrativa.

Las cifras de jóvenes en situación de extutela que no acceden a una vivienda son alarmantes, lo cual está asociado a múltiples factores como la falta de vivienda social dirigida a este rango de edad, el racismo estructural que se expresa en el momento en el que las personas migrantes inician un proceso de alquiler, la estigmatización del colectivo y los altos precios del mercado. Por ello, son necesarias políticas de inclusión y de acceso a la vivienda enfocadas en las particularidades de esta juventud, así como una contranarrativa que cuestione las prácticas xenófobas y racistas en nuestra sociedad, a veces tan normalizadas.

Social, un año después este número casi se había triplicado alcanzando los 6.206⁶⁴. De este modo, miles de jóvenes que ahora cuentan con empleo y permiso de residencia han dejado de hacer uso de diferentes prestaciones, lo que implica también beneficios en otros aspectos de su inclusión como el acceso a la vivienda, a la formación, a la salud, al ocio saludable, a mejores relaciones sociales y familiares, o a la participación comunitaria.

Sin duda, se trata de un gran avance en políticas de inclusión que podría ser modelo para otros países de la UE. Sin embargo, como lo han señalado organizaciones sociales, el impacto se ha producido fundamentalmente entre juventud extutelada atendida por programas y entidades que abordan los procesos de emancipación y tránsito a la vida adulta, pero no ha cubierto, aún, las necesidades y los derechos de jóvenes inmigrantes extutelados en situación de calle, sin acceso a una vivienda digna, a una atención psicosocial adecuada o a procesos de regularización jurídico administrativa.

En este sentido, hay que señalar que los programas de emancipación y transición a la vida adulta, sólo llegan a la mitad de la juventud que los necesita⁶⁵, son heterogéneos (dado que operan según las regulaciones autonómicas) y, en general, requieren recursos humanos especializados, mejorar la estabilidad en su financiación y programación, y adecuar y flexibilizar los tiempos de estancia a las necesidades individuales de cada joven.

Por otro lado, las cifras de jóvenes en situación de extutela que no acceden a una vivienda son alarmantes⁶⁶, lo cual está asociado a múltiples factores como la falta de vivienda social dirigida a este rango de edad, el racismo estructural que se expresa en el momento en el que las personas inmigrantes inician un proceso de alquiler, la estigmatización del colectivo y los altos precios del mercado. Las consecuencias de esta situación incluyen, entre otras, el creciente sinhogarismo juvenil, el aumento de los problemas de salud mental y de adicciones, la criminalización de estos jóvenes y su transformación, a través de discursos de odio y actitudes xenófobas, en el supuesto centro de los problemas de la sociedad. Por ello, son necesarias políticas de inclusión y de acceso a la vivienda enfocadas en las particularidades de esta juventud, así como una contranarrativa que cuestione las prácticas xenófobas y racistas en nuestra sociedad, a veces tan normalizadas.

Otra gran desigualdad es la disparidad existente en los niveles de estudio y formación logrados por la juventud que ha estado tutelada y la que no, por lo cual el acceso en igualdad a la educación superior o intermedia se ha convertido en una de las principales reivindicaciones de las entidades que trabajan con juventud extutelada y una de las prioridades que deben asumir las políticas de inclusión. La reserva de plazas para jóvenes en situación de

64 Consultado en: <https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/0/NP+datos+reforma+RELOEX.pdf/e80e63de-56ea-324d-02ee-463570af7af4?t=1667928131271>

65 En busca de un lugar propio: Juventud extutelada, territorio y derechos. Fundación Cepaim. 2020. Disponible en: <https://www.cepaim.org/wp-content/uploads/2021/09/00-EN-BUSCA-DE-UN-LUGAR-ENVIO-CON-ISBN.pdf>

66 El sistema de (des)protección: joventut migrada extutelada a Catalunya i vulneracions del dret a l'habitatge. Consell Nacional de la Joventut de Catalunya. 2022. Disponible en: https://cnjc.cat/storage/app/media/Joves%20Migrades%20Soles/Informe_del%20sistema%20de%20desproteccio%20al%20carrer.pdf

Otra gran desigualdad es la disparidad existente en los niveles de estudio y formación logrados por la juventud que ha estado tutelada y la que no, por lo cual el acceso en igualdad a la educación superior o intermedia es una de las prioridades que deben asumir las políticas de inclusión. También se deben mejorar los recursos de salud mental, dado que tanto los recursos públicos como los que se brindan a través de los programas de emancipación son escasos.

Los procesos de desinstitucionalización de jóvenes han de ir acompañados de un fortalecimiento de los recursos comunitarios, para lo cual las administraciones públicas han de movilizar recursos que favorezcan el trabajo en red, la participación juvenil (especialmente focalizada en la población más vulnerable), e itinerarios individualizados y flexibles que fomenten su inclusión social.

Aunque la mujeres jóvenes extuteladas representan un número bastante inferior al de los varones, es creciente la tendencia en la migración de mujeres menores de edad y jóvenes con respecto a años anteriores, a la vez que es decreciente respecto a los varones debido al aumento de los trabajadores migrantes. Además, aquí entran en juego otras situaciones como la trata, la explotación sexual, riesgos específicos en salud mental y una mayor precariedad en el acceso empleo.

extutela que algunas universidades están realizando, es una buena práctica que favorece sus procesos de desinstitucionalización.

El empleo, por su parte, es un factor clave para la integración en el que, como se señaló antes, los indicadores han mejorado considerablemente tras la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones indica que los sectores en los que existe una mayor participación de jóvenes inmigrantes extutelados son la hostelería (1.634); la agricultura, ganadería y pesca (948); y las actividades administrativas (762). El acceso a empleos estacionales o precarios por parte de estos y estas jóvenes ha de ser abordado con políticas y medidas que favorezcan su participación en otros sectores de empleabilidad en los que puedan ser aprovechadas sus capacidades y potencial.

Otro elemento a mejorar, es el acceso a los recursos de salud mental, dado que, aunque se trata de atender necesidades esenciales, tanto los recursos públicos como los que se brindan a través de los programas de emancipación son alarmantemente escasos. Igualmente, en determinadas comunidades autónomas se debe mejorar el enfoque intercultural que esta atención requiere y es importante hacer accesible esta atención psicosocial a jóvenes que no cuenten con apoyos familiares o de apoyo.

Asimismo, los procesos de desinstitucionalización han de ir acompañados de un fortalecimiento de los recursos comunitarios. En este sentido, es de señalar que la participación comunitaria es un aspecto central de la integración, por lo cual las administraciones públicas han de movilizar recursos que favorezcan el trabajo en red, la participación juvenil (especialmente focalizada en la población más vulnerable), e itinerarios individualizados y flexibles con juventud extutelada que fomenten su inclusión social. Para ello, las entidades han de apostar por un enfoque comunitario, intercultural e interseccional en sus intervenciones y acompañamientos, buscando incidir en las causas de la exclusión y en el desarrollo de capacidades entre la juventud inmigrante extutelada.

En cuanto a las mujeres jóvenes extuteladas, es vital reconocer las vulnerabilidades específicas que sufren por su condición de mujeres, inmigrantes, jóvenes y extuteladas, teniendo en cuenta la falta de información sobre este colectivo y su carácter eminentemente masculinizado. Aunque ellas representan un número bastante inferior al de los varones, es creciente la tendencia en la migración de mujeres menores de edad y jóvenes con respecto a años anteriores, a la vez que es decreciente respecto a los varones debido al aumento de los trabajadores inmigrantes⁶⁷. Además, aquí entran en juego otras situaciones como la trata, la explotación sexual, riesgos específicos en salud mental y una mayor precariedad en el acceso al empleo.

Por lo anterior, son necesarias políticas, programas y proyectos que generen conocimiento y estrategias de acceso a recursos y derechos en materia de salud mental y empleo para mujeres jóvenes inmigrantes extuteladas. En esta línea, la financiación concedida por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 a proyectos como "Dextuteladas: Compartiendo buenas

67 UNDESA World Social Report, 2021. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2021-2.html>

prácticas con perspectiva interseccional y comunitaria para el acceso a Derechos y a recursos de salud mental con mujeres jóvenes extuteladas y vulnerabilizadas”, ofrece la posibilidad, mediante la investigación y la acción participativa, de detectar y proponer fórmulas comunitarias que arrojen alternativas para que las políticas de inclusión puedan abordar las vulnerabilidades que ellas tienen.

Como se indicaba anteriormente, la evidencia demuestra que la ampliación de los derechos y el acceso en igualdad a éstos, con los consiguientes recursos y políticas especialmente dirigidos a las personas más vulnerables, es el mejor camino para fomentar procesos de integración desde una perspectiva comunitaria, intercultural e interseccional.

2.3. Gobernanza: estrategias de coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas europeas, estatales y locales en materia de convivencia e integración

2.3.1. La gobernanza del Pacto Europeo de Migración y Asilo

Los tres pilares fundacionales de la Unión Europea son la integración comunitaria, una política exterior y de seguridad común, y la cooperación judicial. El primero incluye asuntos como el espacio fronterizo único o la política migratoria y de asilo; el segundo, la ayuda exterior y la cooperación internacional; y el tercero, la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de inmigrantes.

Cuando en septiembre de 2020 el vicepresidente de la Comisión Europea, Margaritis Schinas, anunció la renovación de los esfuerzos iniciados en 2016 y describió el **Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo** como una “*casa de tres pisos*”⁶⁸, hacía referencia a una estructura tripartita. Así, por un lado destacó la **dimensión exterior** que incluye acuerdos con países socios de la UE en materia de cooperación al desarrollo, gestiones previas a la entrada y visados, etc.; por otro, indicó una **gestión fronteriza** que implementaría sistemas de triaje o screening sanitario, securitario y de identidad de las personas que accedan a la UE, así como el establecimiento de procedimientos de asilo acelerados en frontera y la toma de medidas bilaterales o multilaterales con terceros países para asegurar la efectividad de las decisiones de retorno; y, finalmente, hizo alusión a la previsión de **mecanismos de solidaridad** con los países de la Unión con mayor presión migratoria, a acciones de respuesta a situaciones de crisis migratoria debido a un alto número de llegadas o a la instrumentalización de las mismas, y a la regulación de **vías migratorias legales y seguras** para “*atraer capacidades y talento a la UE*”.

La vicepresidenta de la Comisión Europea describió el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo como una “*casa de tres pisos*” que incluye la dimensión exterior (acuerdos con países socios de la UE), la gestión fronteriza y los mecanismos de solidaridad. Al respecto, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo [COM(2020) 609 final] contiene una hoja de ruta para desarrollar estos elementos constitutivos.

68 Consultado en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1736

Al respecto, la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo [COM(2020) 609 final] contiene un mayor detalle y un anexo⁶⁹ con una hoja de ruta que destaca los siguientes puntos:

- ➔ Adopción de un Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, incluidos mecanismos de solidaridad como, por ejemplo, un sistema permanente de reubicación.
- ➔ Establecimiento de un procedimiento de control en las fronteras exteriores.
- ➔ Modificación de la propuesta de Reglamento de procedimientos para incluir uno nuevo en materia fronteriza y una lista común de terceros países seguros.
- ➔ Modificación de la propuesta de reglamentos EURODAC y Dublín.
- ➔ Establecimiento de una nueva estrategia de retorno voluntario y reintegración.
- ➔ Adopción del reglamento relativo a la Agencia de la Unión Europea para el Asilo.
- ➔ Modificación de la Directiva de retorno.
- ➔ Propuestas de legislación para hacer frente a las situaciones de crisis migratoria y derogar la Directiva de protección temporal.
- ➔ Adopción de una recomendación de la Comisión sobre cooperación en materia de salvamento por entidades privadas, sin que pueda ser criminalizada.
- ➔ Adopción de un nuevo Plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito de inmigrantes.
- ➔ Desarrollo y profundización de diálogos y asociaciones en materia de inmigración.
- ➔ Incremento de la ayuda a quienes lo necesiten y a las comunidades que los acojan.
- ➔ Impulso normativo de las vías legales y seguras.
- ➔ Aprobación del Reglamento marco sobre reasentamiento y admisión humanitaria.
- ➔ Revisión de las Directivas relativas a residentes de larga duración, al permiso único y a la tarjeta azul UE.

⁶⁹ Consultado en: https://commission.europa.eu/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_es

A día de hoy el cumplimiento de la hoja de ruta del Pacto es irregular y queda por avanzar en la adopción de un Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración con un enfoque central de derechos humanos; en un sistema permanente de reubicación; en un marco común para el reasentamiento; y en unas normas claras para la admisión humanitaria, así como en garantizar el acceso al procedimiento en los territorios.

Es crucial ahondar en los esfuerzos de cooperación al codesarrollo y en la acción para la integración y la inclusión de personas migradas. En ambos aspectos, integración e inclusión, que son parte del Pacto de Migración y Asilo, las organizaciones de la sociedad civil serán decisivas para capitalizar los esfuerzos de la Unión Europea, reconociendo que debemos hacer uso de estas herramientas tan potentes desde un enfoque holístico que incluya a todas las personas de las sociedades de acogida como agentes de cambio.

- ➔ Adopción de un Plan integral de acción para la integración y la inclusión en el período 2021-2024.
- ➔ Implementación de una Asociación europea para la integración.

A día de hoy, el cumplimiento de los puntos anteriores es irregular⁷⁰. Se han adoptado las medidas relativas a la seguridad fronteriza; a la respuesta inmediata a crisis migratorias y al retorno de personas en situación irregular; y a la actualización de la normativa de Frontex (Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas). Por el contrario, entre las relacionadas con el Sistema Europeo Común de Asilo (o SECA) solamente se ha finalizado el Reglamento de la Agencia de la Unión Europea para el Asilo (antigua EASO), aprobado en 2021 e implementado desde enero de 2022, y se ha revisado la Directiva 2021/1883 que regula la Tarjeta Azul. Por su parte, los nuevos reglamentos relativos a EURODAC y al screening en frontera están en fase de negociación⁷¹.

Queda pendiente, entonces, **avanzar en la adopción de un Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración con un enfoque central de derechos humanos** que ponga el acento en la acogida y la inclusión de personas con necesidad de protección (pues el paquete en materia de seguridad fronteriza ya ha sido aprobado) y que integre otros estatus como la protección temporal⁷² y las situaciones de apatridia⁷³ o de trata de personas. También es necesario establecer un **sistema permanente de reubicación**, un **marco común para el reasentamiento** y unas **normas claras para la admisión humanitaria**, así como **garantizar el acceso al procedimiento en los territorios** con el objetivo de que sea posible formalizar la manifestación de voluntad para pedir asilo.

Estas cuestiones, que la presidencia española tendrá la oportunidad de liderar, son el reverso necesario de las medidas de control fronterizo ya acometidas y redundarán tanto en un mayor respeto por los derechos de las personas solicitantes (en el caso de la reubicación) o beneficiarias de protección internacional (en el reasentamiento), como en un reparto equitativo del esfuerzo de recepción e integración de nacionales de terceros estados.

Para ello, se insta a la presidencia de la UE a **incorporar en los esfuerzos normativos la experiencia y conocimiento de entidades o instituciones especializadas** (como la Red Europea de Migraciones, la Red Europea contra

70 Consultado en: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/packages>

71 Consultado en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>

72 Deben implementarse las experiencias de los distintos países en la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania, en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE, y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DOUE L71/1, de 4 de marzo de 2022).

73 La situación de las personas apátridas es un déficit normativo generalizado en Derecho comparado en la Unión Europea y requiere un impulso desde el ámbito comunitario. La presidencia española podría capitalizar la experiencia de su autoridad nacional de asilo, la OAR, y la existencia de un procedimiento regulado desde 2001 en el RD 865/2001, de 21 de julio.

la Apatridia o el Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados) y de entidades que representen a la población inmigrante con el fin de que ésta esté en el centro de la acción política y no sea una mera receptora de decisiones ajenas, bien sea directamente o a través de mecanismos de gobernanza (como el Foro consultivo de la Agencia de la Unión Europea para el Asilo).

Finalmente, es crucial ahondar en los esfuerzos de **cooperación al co-desarrollo** y en la acción para la **integración y la inclusión de personas migradas**, sin olvidar la necesidad de ampliar los derechos de participación política de la población migrante. En ambos aspectos, integración e inclusión, que son parte del Pacto de Migración y Asilo, las organizaciones de la sociedad civil serán decisivas para capilarizar los esfuerzos de la Unión Europea, reconociendo que debemos hacer uso de estas herramientas tan potentes desde un enfoque holístico que incluya a todas las personas de las sociedades de acogida como agentes de cambio.

2.3.2. Rol de la administración estatal, autonómica y local en los procesos de acogida e inclusión de personas refugiadas y solicitantes de protección internacional

El marco jurídico regulador de los sistemas de acogida e integración de las personas solicitantes de protección internacional viene marcado por el avance en la creación de una política común de asilo que incluye aspectos relativos a las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional. Para ello, a través de la Directiva 2013/33/UE de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de solicitantes de protección internacional, se han establecido disposiciones que garantizan un nivel de vida digno y condiciones comparables en todos los Estados miembros, y que han sido tenido en cuenta en el diseño y actualización del Sistema Nacional de Acogida. El art. 17.1 de dicha Directiva indica que los Estados miembros velarán por la seguridad de que los solicitantes puedan disponer de condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional y que éstas deben proporcionar *“un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica”*.

En España, lo anterior es competencia de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal de la Secretaría de Estado de Migraciones, y se desarrolla en el marco de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que determina la obligación de proporcionar a las personas solicitantes de protección internacional, cuando carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad. Asimismo, prevé la posibilidad de extender estas prestaciones a personas a las que se hubiera reconocido esta protección internacional (estatuto de refugiado o protección subsidiaria).

El Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, aprobado por el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, establece las condiciones generales básicas del sistema, y las características de los centros y recursos de acogida que lo integran. En

A través de la Directiva 2013/33/UE de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de solicitantes de protección internacional, se han establecido normas que garanticen un nivel de vida digno a los solicitantes de protección internacional y condiciones comparables en todos los Estados miembros de la UE, y que han sido tenido en cuenta en el diseño y actualización del Sistema Nacional de Acogida. Esto es competencia de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal de la Secretaría de Estado de Migraciones, y se desarrolla en el marco de la Ley 12/2009, de 30 de octubre.

El Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, aprobado por el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, establece las condiciones generales básicas del sistema, y las características de los centros y recursos de acogida que lo integran. En concreto, el artículo 25 regula la tipología de los recursos del sistema, entre los que se encuentran los dispositivos de acogida de titularidad privada, subvencionados a entidades del Tercer Sector de Acción social, que se pongan a disposición del sistema cuando sea necesario.

Las Comunidades Autónomas, en sintonía con sus Estatutos de autonomía, tienen competencias en políticas sociales (educación, sanidad, infancia, servicios sociales, empleo, cultura, deporte, etc.) que han resultado y resultan claves para lograr la plena integración de los extranjeros, en general, y de las personas solicitantes/beneficiarias de protección, en particular. En consecuencia, se trata de un sistema mixto configurado por la administración estatal y las entidades del Tercer Sector de Acción Social, en el cual las administraciones autonómica y local participan desarrollando actuaciones enmarcadas en los itinerarios individualizados y familiares.

concreto, el artículo 25 regula la tipología de los recursos del sistema, entre los que se encuentran los dispositivos de acogida de titularidad privada, subvencionados a entidades del Tercer Sector de Acción social, que se pongan a disposición del sistema cuando sea necesario por razones de urgente necesidad o interés general, o para garantizar la atención especializada a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

De acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y, posteriormente, con el artículo 1 del Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, que detalla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, corresponde a esta entidad desarrollar la política gubernamental en materia de extranjería, inmigración, emigración e inclusión. Igualmente, su artículo 5 concreta estas tareas entre las funciones de la Secretaría de Estado de Migraciones, mientras que su artículo 7 establece que la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (DGAIAH) se encargará de *“la planificación, desarrollo y gestión del sistema nacional de acogida integral e inclusión de solicitantes de asilo, refugiados y otros beneficiarios de protección internacional, en su caso apátridas y personas acogidas al régimen de protección temporal”*.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas, en sintonía con sus Estatutos de autonomía, tienen competencias en políticas sociales (educación, sanidad, infancia, servicios sociales, empleo, cultura, deporte, etc.) que han resultado y resultan claves para lograr la plena integración de los extranjeros, en general, y de las personas solicitantes/beneficiarias de protección internacional, en particular. Las entidades autonómicas y locales, siendo las administraciones más cercanas a la ciudadanía, deben responder a las demandas más inmediatas de los/as vecinos y su función es esencial para garantizar una buena cohesión social.

En consecuencia, se trata de un sistema mixto configurado por la administración estatal y las entidades del Tercer Sector de Acción Social, por el que las administraciones autonómica y local participan desarrollando actuaciones enmarcadas en los itinerarios individualizados y familiares. Este modelo participativo debe fortalecerse introduciendo mecanismos que permitan también la participación de otros actores que tienen competencias directas o transversales en la acogida e integración, incluyendo a la sociedad civil, como se plantea en la guía *“Camino de Convivencia: Claves para una adecuada integración social y convivencia intercultural en contextos locales”* elaborada por el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM) de la Universidad Pontificia de Comillas, y promocionada por el OBERAXE de la Secretaría de Estado de Migraciones.

2.3.3. Experiencias de patrocinio comunitario

En el marco de la UE, España asumió el compromiso de reasentar a personas refugiadas que no se ha cumplido. Por ejemplo, entre 2015 y 2018 reasentó a 1.433 personas y reubicó a 1.359, siendo su compromiso reasentar a 17.337 personas; en 2022 se comprometió a reasentar a 1.200 personas en el marco del Programa Nacional de Reasentamiento de Refugiados, siendo una cifra baja en comparación con las obligaciones adquiridas como país en las políticas de reasentamiento de la Unión; y aunque España cuenta

El patrocinio comunitario de personas refugiadas permite a las individuos y organizaciones unirse para brindar apoyo financiero, emocional y práctico en la recepción e inclusión de las personas refugiadas admitidas en terceros países. Por lo tanto, puede reforzar el Sistema de acogida de protección internacional al ofrecer a la ciudadanía la oportunidad de participar directamente en estos procesos.

El patrocinio comunitario para acogida de personas refugiadas se viene implantando por medio de experiencias piloto en el País Vasco, Valencia y Navarra que están en sus primeros pasos y que han conducido a una diversidad de resultados no siempre equilibrados. Es de resaltar como buena práctica la “Iniciativa Auzolana II” desarrollada en el País Vasco desde 2019 gracias a una alianza entre las autoridades nacionales españolas y el gobierno regional, así como a la colaboración de GRSI del ACNUR.

En la “Iniciativa Auzolana II” participan instituciones del gobierno central y del gobierno autonómico vasco, así como seis municipios, ONG patrocinadoras, grupos locales de patrocinio y el ACNUR. A la vez, existe una Comisión de Seguimiento que garantiza que la iniciativa funcione bien y que se aproveche la experiencia, además de participar en la validación de los Planes de Asentamiento.

con un número muy elevado de solicitantes de protección internacional, sólo concede el 5% de esas solicitudes.

El patrocinio comunitario de personas refugiadas permite a las individuos y organizaciones unirse para brindar apoyo financiero, emocional y práctico en la recepción e inclusión de las personas refugiadas admitidas en terceros países. Por lo tanto, puede reforzar el Sistema de acogida de protección internacional al ofrecer a la ciudadanía la oportunidad de participar directamente en estos procesos, eso sí, teniendo en cuenta dos distinciones:

- ➔ **El patrocinio comunitario como vía complementaria para la admisión**, con el cual se alienta a los patrocinadores a brindar apoyo en la llegada, estancia y acogida, ofreciendo así una vía de admisión complementaria al reasentamiento y a las alternativas tradicionales del Sistema Nacional de Acogida. Esto posibilita aumentar el número de personas refugiadas que tienen acceso a la protección y construir un modelo de acogida, inclusión y convivencia con base en la dimensión comunitaria de nuestros barrios, municipios y ciudades.
- ➔ **El patrocinio comunitario** para apoyar a las personas refugiadas que sean admitidas **a través del reasentamiento y de otras vías** como becas educativas o corredores humanitarios.

En España, el patrocinio comunitario para acogida de personas refugiadas, en tanto metodología innovadora, se viene implantando por medio de experiencias piloto en el País Vasco, Valencia y Navarra que están en sus primeros pasos y que han conducido a una diversidad de resultados no siempre equilibrados. En este sentido, conviene resaltar como buena práctica la “Iniciativa Auzolana II” desarrollada en el País Vasco desde 2019 gracias a una alianza entre las autoridades nacionales españolas y el gobierno regional, así como a la colaboración de la Iniciativa de Patrocinio de Responsabilidad Global (GRSI) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El proyecto piloto se inspira en el modelo canadiense de patrocinio, pero teniendo en cuenta el reparto de responsabilidades en la acogida de personas refugiadas y la colaboración entre los niveles central, regional y local de la administración según las responsabilidades que se describen a continuación:

- ➔ **Gobierno central.** El Ministerio de Inclusión, Bienestar Social y Migraciones es responsable de la protección de refugiados y solicitantes de asilo, asumiendo la selección de los participantes en los primeros países de asilo en coordinación con el ACNUR; la revisión de los planes de asentamiento; la aprobación de los patrocinadores; y la provisión de una red de seguridad. El Ministerio del Interior, por su parte, en tanto autoridad competente en procedimientos y documentación de protección internacional, participa en la selección de personas refugiadas y su documentación, en el marco del Programa Nacional de Reasentamiento.
- ➔ **Gobierno autonómico vasco.** Dirige el compromiso de las instituciones y los municipios en la recepción, acogida e integración de refugiados, incluidos los servicios relacionados con salud, educa-

El patrocinio comunitario no puede ni debe ser considerado como sustituto del Sistema Nacional de Acogida. Al contrario, debe desarrollarse en su marco, contando con un apoyo y seguimiento institucional que garantice, por un lado, el acceso de las personas refugiadas a sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y, por el otro, el cumplimiento de los objetivos planificados para el desarrollo de la comunidad local y la promoción de la convivencia desde un modelo intercultural.

ción, empleo y atención social. Además, asume un papel de coordinación entre todas las partes interesadas.

- ➔ **Municipios.** Los cinco municipios vascos que participan en la Iniciativa (Andoain, Arrigorriaga, Bilbao, Portugalete y Vitoria- Gasteiz) han sido seleccionados teniendo en cuenta su tamaño y el acceso a los servicios básicos. Proporcionan apoyo y conocimientos técnicos a nivel local para apoyar los esfuerzos de los patrocinadores y la inclusión local de las personas refugiadas.
- ➔ **ACNUR.** Las personas refugiadas participantes se seleccionan en el marco del Programa Español de Reasentamiento, el cual se centra en los casos remitidos por el ACNUR. Además, este organismo proporciona tanto asesoramiento técnico en el diseño y la implementación de la iniciativa como apoyo a los diferentes actores implicados. Asimismo, contribuye a la formación de los patrocinadores y en los mecanismos de coordinación.
- ➔ **ONG patrocinadoras.** Cáritas y la Fundación Ellacuría han sido seleccionadas como titulares de los Acuerdos de Patrocinio de la iniciativa y son responsables identificar y apoyar a los Grupos Locales de Patrocinio. Estas organizaciones tienen una amplia experiencia en el apoyo a refugiados y presencia tanto regional como nacional.
- ➔ **Grupos locales de patrocinio (LSG).** Con el apoyo de las ONG patrocinadoras, proporcionan apoyo directo a la integración local de los participantes en la iniciativa, en el marco de un Plan de Asentamiento y lo aplican definido a nivel comunitario.

Para garantizar que la Iniciativa piloto funcione bien y se aproveche la experiencia, a partir de su evaluación, se cuenta con una Comisión de Seguimiento que, además, participa en la validación de los Planes de Asentamiento. En ella participan representantes de los actores institucionales antes mencionados, quienes se reúnen cada tres meses y de manera extraordinaria cada vez que es necesario.

Tabla 10. Experiencias europeas de patrocinio comunitario o paralelas

	ITALIA Corredores humanitarios	FRANCIA Corredores humanitarios	REINO UNIDO Patrocinio comu- nitario	ALEMANIA Programas regionales de admisión
Acuerdo / Base legal	Memorándum de entendimiento entre las organizaciones religiosas y el Ministerio del Interior y de Asuntos Exteriores.	Memorándum de entendimiento entre las organizaciones religiosas y el Ministerio del Interior y de Asuntos Exteriores.	Basado en el Acuerdo Ministerial de la Ley de Igualdad.	Basado en la Ley de Residencia, que permite la declaración de compromiso por parte del patrocinador.
Patrocinadores	Organizaciones religiosas e iglesias.	Organizaciones religiosas e iglesias.	Organizaciones benéficas, religiosas o de interés comunitario registradas.	Ciudadanos o residentes en Alemania con vínculos familiares con el apadrinado.
Selección (identificación y remisión)	Identificados por los padrinos a través de las iglesias, las ONG y las redes de remisión del ACNUR.	Identificados por los padrinos a través de las iglesias, las ONG y las redes de remisión del ACNUR.	Identificados y remitidos por el ACNUR.	Identificado por el patrocinador (se requiere un vínculo familiar).
Visado de entrada	Visado humanitario (código de visado de la UE).	Visado D (visado de larga duración).	Visado de tres meses, seguido de un permiso de residencia biométrico.	Entrada por motivos humanitarios.
Estatus legal	Solicitud de asilo a la llegada.	Solicitud de asilo a la llegada.	5 años de protección humanitaria (vía de acceso a la ciudadanía).	Permiso de residencia de 2 años renovable.
Duración del patrocinio	1-2 años de media.	1 año de media.	1 año.	5 años.
Apoyo de patrocinadores	Viajes, alojamiento, gastos de manutención, apoyo a la integración.	Viajes (50% con AirFrance), alojamiento, gastos de manutención y apoyo a la integración.	Apoyo financiero y de liquidación, y responsabilidad para garantizar el alojamiento (1-2 años).	Gastos de viaje, alojamiento y manutención.
Participación de voluntariado	Nivel de participación variable, según la región.	Alto nivel de implicación; pueden organizarse en grupos.	Los voluntarios participan bajo la dirección de los patrocinadores.	Participación ocasional.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Universidad de Boston, la Universidad de Murcia y la Fundación Cepaim Convive⁷⁴.

74 Los datos presentados provienen del informe "Personas Refugiadas Revitalizando la España Vacía", elaborado por la Universidad de Boston y la Universidad de Murcia en coordinación con la Fundación Cepaim Convive.

Es de subrayar que el patrocinio comunitario no puede ni debe ser considerado como sustituto del Sistema Nacional de Acogida. Al contrario, debe desarrollarse en su marco, contando con un apoyo y seguimiento institucional que garantice, por un lado, el acceso de las personas refugiadas a sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y, por el otro, el cumplimiento de los objetivos planificados para el desarrollo de la comunidad local y la promoción de la convivencia desde un modelo intercultural. Por lo tanto, se trata de una vía complementaria y alternativa a la acogida tradicional del Sistema Nacional de Acogida y nunca debería ser visto como un modelo que lo sustituya o que funcione al margen del mismo.

2.4. Cómo avanzar

Entre los asuntos priorizados en la agenda presidencial de España en el Consejo de la UE destaca el protagonismo que el ejecutivo le ha otorgado a los asuntos migratorios. Por ello, se considera imprescindible implementar medidas que respondan al reto de que avanzar regionalmente hacia una política de migraciones, de asilo, de cohesión social y de gestión de la diversidad cultural:

- ➔ Que esté armonizada en todos los países de la Unión Europea; sea de obligado cumplimiento para todos ellos; se caracterice por ser eficaz y garantista de los derechos que asisten a las personas; y prevea un régimen sancionador a aquellos países que la incumplan.
- ➔ Que se corresponda con los valores y principios de la justicia social y los Derechos Humanos, avalando prácticas que garanticen los derechos fundamentales.
- ➔ Que funcione de facto y homogéneamente en todos los países, independientemente de las situaciones de presión migratoria que puedan llegar a ocurrir.
- ➔ Que se base en un consenso fundamentado en los valores comunes de la Unión y en las buenas prácticas que se han desarrollado, abriendo las puertas a experiencias innovadoras e integrales que están ofreciendo soluciones conducentes a un modelo de convivencia intercultural y a una gestión adecuada de la capitalización del talento.
- ➔ Que defina y marque la pauta en el marco europeo sobre cómo gestionar los mecanismos de solidaridad; los procedimientos en frontera y de control previo al acceso; y las acciones de impulso de la inclusión, la promoción de la convivencia y la gestión de la diversidad cultural.
- ➔ Que tenga en cuenta las realidades de los países de la frontera sur de Europa, así como sus y necesidades especiales en materia de migración, asilo y gestión de la diversidad.

- ➔ Que contemple una batería de medidas específicas hacia el mercado laboral, de manera que, como Unión, seamos capaces de gestionar el talento con visión de largo plazo y de la manera más provechosa para la ciudadanía que confluye en un territorio.
- ➔ Que incluya mecanismos de reubicación homogéneos y armonizados, así como canales seguros de acceso que permitan a las personas activar el procedimiento y obtener protección sin arriesgar la vida o perderla en el proceso migratorio.
- ➔ Que incluya un paquete de medidas de obligado cumplimiento enfocadas a mejorar la seguridad de las personas más vulnerables que emprenden un proceso migratorio, como mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas mayores y personas en condición de discapacidad, entre otras.
- ➔ Que genere incentivos para la repoblación de territorios rurales con la presencia de personas refugiadas e inmigrantes, estimulando el rejuvenecimiento, la revitalización, y la promoción socioeconómica de los mismos, y coordinando políticas migratorias, laborales, de vivienda y de integración social para maximizar la contribución de la población inmigrante en el mundo rural⁷⁵.

75 Debemos tener en cuenta que la mayoría de las personas inmigrantes extracomunitarias en España continúan concentrándose en las cohortes de edad potencialmente productivas y reproductivas, por lo tanto, este grupo y las políticas de integración pueden vislumbrarse también, al menos en el corto y medio plazo, como una de las soluciones al envejecimiento imparable de la población española que afecta tanto al medio urbano como al rural, y cuya tasa se ha disparado en el año 2022 hasta el 133,5% (INE, 2022).

3

Situación sociolaboral de la población de nacionalidad u origen extranjero

Elaborado por:

Comisión de Empleo e Igualdad de Oportunidades

Este capítulo aborda la situación sociolaboral de la población de nacionalidad u origen extranjero, brindando información detallada sobre indicadores básicos en el ámbito del trabajo y destacando lo que sucede en sectores como el trabajo doméstico y entre grupos específicos como las mujeres trabajadoras, los descendientes de personas inmigrantes, las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional o temporal, y las personas extranjeras en situación administrativa irregular. Asimismo, dedica los apartados finales a la igualdad de trato y oportunidades, y a la trata de seres humanos.

3.1. Mercado del trabajo en cambio

3.1.1. Un período de recuperación desigual

El 2022 ha seguido marcado por los impactos derivados de la COVID-19, si bien en menor medida que 2020 y 2021. A nivel general, con respecto a los dos años anteriores, se han incrementado la ocupación y la afiliación a la Seguridad Social, y ha descendido el paro, en una tendencia lógica tras la finalización de las restricciones y dada la concurrencia de diferentes elementos que han dinamizado el mercado de trabajo. Sin embargo, persisten diferencias en la inserción sociolaboral de la población de nacionalidad u origen extranjero y la de la autóctona, así como características de la presencia del grupo de población que nos ocupa en el mundo laboral.

Por otra parte, durante 2022 se han visto los efectos del Real Decreto-Ley 32/2021, del 30 de diciembre, sobre medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, y de los cambios introducidos por el Real Decreto 629/2022 en el Real Decreto 557/2011, a través del cual se aprobó el reglamento de la LO 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España. Algunos de tales efectos pueden ser analizados en este momento; pero otros no, en parte porque se desplegarán a medio plazo y también porque cuando se escribe este capítulo no se han publicado datos que recojan la situación en el mercado de trabajo de la población extranjera en el conjunto del año 2022.

- **Afiliación a la Seguridad Social**

La afiliación se incrementó entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022 en 471.360 personas. Entre ellas, el 40,5% (190.913 personas) tenían nacionalidad extranjera. Del incremento de personas extranjeras afiliadas, el 81,4% (155.413 personas) eran nacionales de terceros países; en este grupo de población el aumento supuso un 10,5% más de personas afiliadas que en diciembre de 2021. En cuanto a las diferencias por sexo, mientras que la afiliación de hombres nacionales de terceros países creció en un 9,2% (80.007 personas), el incremento fue del 12,2% en las mujeres (75.405 afiliadas en alta más). El mayor incremento de afiliación total, teniendo en cuenta todas las nacionalidades, se produjo entre las mujeres (267.109 afiliadas más con respecto a diciembre de 2021, frente al incremento de 204.251 hombres).

Tabla 11. Evolución de la afiliación a la Seguridad Social de mujeres y hombres de nacionalidad extranjera, diciembre de 2021 - diciembre de 2022

	DICIEMBRE 2021			DICIEMBRE 2022		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL SISTEMA	19.824.911	10.532.841	9.292.070	20.296.271	10.737.092	9.559.179
Afiliación de población extranjera	2.269.806	1.286.201	983.605	2.460.719	1.382.811	1.077.908
UE	791.306	425.742	365.564	826.806	442.345	384.461
No UE	1.478.500	860.459	618.041	1.633.913	940.466	693.446

Fuente: elaboración propia a partir de "Afiliación media mensual" del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Por tanto, entre diciembre de 2021 y el mismo mes de 2022, el incremento de la afiliación de personas de nacionalidad extranjera (Unión Europea y no Unión Europea) en un 8,4% superó ampliamente el incremento total de la afiliación del 2,4%. En el caso del Régimen General de la Seguridad Social (con los sistemas especiales agrario y de empleados de hogar), los cinco sectores en los que más aumentó la afiliación extranjera en el periodo señalado fueron: "suministro de Energía Eléctrica, Gas, Vapor y Aire acondicionado", con un aumento del 26,8%; "información y comunicaciones", con un 24,99%; "actividades profesionales científicas y técnicas", con un 17,19%; "actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento", con un 16,32%; y "hostelería", con un 15,22%. Un dato destacable es que en la primera de las actividades mencionadas ("suministro de Energía Eléctrica, Gas, Vapor y Aire acondicionado") únicamente había 887 personas afiliadas extranjeras en el mes de diciembre de 2021, pasando a 1.125 en el mismo mes de 2022.

Los mayores incrementos no corresponden a las actividades con mayor presencia de trabajadores extranjeros. Por ejemplo "hostelería", con 313.913 afiliados extranjeros en 2022, se incrementó un 15,22% respecto al 2021; "comercio", con 260.842 personas afiliadas extranjeras, aumentó en un 8,93%; y en "construcción", con 175.146 afiliados extranjeros, el incremento fue del 13,37%. Por otra parte, respecto a las actividades con mayor participación de personas extranjeras sobre el total de afiliadas (los dos sistemas especiales integrados en el Régimen General), el incremento es casi imperceptible o incluso negativo. En el Sistema Especial Agrario, con 226.648 personas extranjeras afiliadas en diciembre de 2022, que representaban el 32,02% del total de afiliados al Sistema, la variación respecto a diciembre de 2021 fue negativa (-2,58%); mientras que, en el Sistema Especial de Empleados de Hogar en el que las 168.203 personas afiliadas extranjeras representaban el 44,75% del total del Sistema, el incremento fue del 1,18%.

También en el caso del Régimen Especial de Autónomos la afiliación extranjera (406.313 en diciembre de 2022) se incrementó un 5,24% respecto a diciembre de 2021, a la vez que la afiliación total al Régimen se mantuvo invariable respecto al mes de diciembre de 2021.

Entre diciembre de 2021 y el mismo mes de 2022, los cinco sectores en los que más aumentó la afiliación extranjera en el Régimen General de la Seguridad Social fueron: "suministro de Energía Eléctrica, Gas, Vapor y Aire acondicionado", "información y comunicaciones", "actividades profesionales científicas y técnicas", "actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento" y "hostelería". Estos mayores incrementos no corresponden a las actividades con mayor presencia de trabajadores extranjeros.

• Personas ocupadas

En cuanto a la ocupación, esta se incrementó en 279.000 personas entre el último trimestre de 2021 y el último de 2022. Por nacionalidades, descendieron ligeramente las personas ocupadas de nacionalidad española, mientras que aumentaron aquellas con doble nacionalidad (5,4%) y, en mayor medida, las personas de nacionalidad extranjera (9,8%). El 86,1% del incremento total de la ocupación lo representaron las personas de nacionalidad extranjera, en una tendencia aún más acusada de la que hemos visto en el apartado sobre afiliación a la Seguridad Social. Por otra parte, aunque en el caso del incremento de la ocupación total (279.000 personas) el 52,6% eran hombres, en la doble nacionalidad el 58% de las 43.100 personas ocupadas en que este grupo aumentó, eran mujeres; un porcentaje que, en el caso de las personas de nacionalidad extranjera (240.300), alcanzó el 56,1%.

Tabla 12. Ocupación total por nacionalidad, 2021-2022

Ocupados totales	2021T4	2022T4	Diferencia absoluta 2021T4-2022T4	Diferencia relativa 2021T4-2022T4
TOTAL	20.184.900	20.463.900	279.000	+1,3%
Nacionalidad española	16.941.700	16.937.300	-4.400	-0,02%
Doble nacionalidad	794.900	838.000	43.100	+5,4%
Nacionalidad extranjera	2.448.300	2.688.600	240.300	+9,8%

Fuente: elaboración propia a partir de la "Encuesta de Población Activa", Instituto Nacional de Estadística.

Un hecho a destacar es que, según los datos del último trimestre de 2021, 1.805.100 personas ocupadas extranjeras, el 73,5% del total, llevaban en España siete años o más y solo el 3,2%, 79.500, un año o menos. Sin embargo, en el último trimestre de 2022 el porcentaje de ocupados extranjeros con una residencia de siete años o más fue del 67,3% (1.803.900), mientras que se incrementaron el número y el porcentaje de quienes llevaban en el país un año o menos: 163.500 personas ocupadas extranjeras, representando el 6,1% de este colectivo.

Es preciso señalar que en el caso de las personas de nacionalidad española la ocupación desciende, debido al descenso de la ocupación de mujeres de esta nacionalidad. Entre el último trimestre de 2021 y el último de 2022, la ocupación descendió en 27.800 mujeres españolas, mientras que se incrementó en 23.400 hombres ocupados de nacionalidad española respecto al cuarto trimestre de 2021.

Por otra parte, la distribución por grandes sectores de actividad de las personas ocupadas según su nacionalidad es diferente. En el último trimestre de 2022, en el sector servicios se agrupaba el 76,4% de la ocupación de nacionalidad española, el 82% de la doble nacionalidad y el 74,3% de la nacionalidad extranjera. En el sector de la construcción, se encontraba el 5,7% de las personas ocupadas de nacionalidad española, el 7,3% de las ocupadas con doble nacionalidad y el 10,4% de la población ocupada extranjera. El sector de industria agrupaba al 14,6% de la ocupación de nacionalidad española, el 9,2% de la ocupación de doble nacionalidad y el 9,4% de la ocupación de nacionalidad extranjera. En el sector de agricultura se encontraba el 3,4% de las personas ocupadas españolas, el 1,5% de las personas con doble nacionalidad y el 6,4% de las personas de nacionalidad extranjera. En términos absolutos, el sector servicios es el que agrupa al mayor número de ocupados con independencia de la nacionalidad. Para

las personas de nacionalidad española, el segundo sector en términos de ocupación es la industria, mientras que, para las personas con doble nacionalidad y nacionalidad extranjera, es el sector de la construcción.

Un hecho a destacar es que, según los datos del último trimestre de 2021, 1.805.100 personas ocupadas extranjeras (el 73,5% del total) llevaban en España siete años o más y solo el 3,2%, 79.500, un año o menos. Sin embargo, en el último trimestre de 2022 el porcentaje de ocupados extranjeros con una residencia de siete años o más fue del 67,3% (1.803.900), mientras que se incrementaron el número y el porcentaje de quienes llevaban en el país un año o menos: 163.500 personas ocupadas extranjeras, representando el 6,1% de este colectivo.

• Contratación

En cuanto a los efectos de la reforma laboral, en 2021 el 89,1% del total de contratos eran de carácter temporal, porcentaje que desciende al 61,6% en 2022. Por su parte, en 2021, el 87,7% de los contratos a personas extranjeras eran temporales, pasando al 51,2% en 2022. En el caso de los 981.511 contratos a ciudadanos comunitarios, el 48,7% tuvieron carácter temporal en diciembre de 2022, frente a un 52% en las personas nacionales de terceros países. En 2021, los contratos temporales en estas mismas categorías se situaron en 85,7% y 88,5%, respectivamente. En 2021, el 85,8% de los contratos a mujeres extranjeras fueron de carácter temporal, mientras que el caso de los hombres, el número de contratos temporales alcanzó el 88,9%. En diciembre de 2022 los contratos temporales se situaron en un 52% en las mujeres extranjeras, y en un 50,6% en el caso de los hombres.

Tabla 13. Evolución de la contratación temporal e indefinida para la población de nacionalidad extranjera por sexo, 2021 y 2022

Contratos	2021	2022
TOTAL	19.384.359	18.310.343
Indefinidos	2.113.341	7.027.160
Temporales	17.271.018	11.283.183
CONTRATOS A PERSONAS EXTRANJERAS	3.946.517	3.901.156
Indefinidos	483.886	1.904.320
Temporales	3.462.631	1.996.836

Fuente: elaboración propia a partir de "Datos estadísticos de contratos" y "Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones de desempleo", Servicio Público de Empleo Estatal.

Entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022 la contratación general descendió un 5,5%, pero la de las personas de nacionalidad extranjera lo hizo en un 1,1%.

• Tasa de paro y paro registrado

Respecto a la tasa de paro de las personas con nacionalidad de terceros países, en el último trimestre de 2022 la de las mujeres fue la más baja desde el último trimestre de 2008, cuando se situó en 20,39%. Por su parte, en el tercer trimestre de 2022, los hombres alcanzaron su tasa de paro más baja (16,69%) desde el segundo trimestre de 2008 (17,37%). En otras nacionalidades el comportamiento es similar. No obstante, las tasas de paro aún no se han reducido lo suficiente para alcanzar los niveles anteriores a la crisis del 2008. En cualquier caso, la tasa de paro de las mujeres nacionales de terceros países sigue siendo la más alta por sexo y nacionalidad.

Tabla 14. Tasa de paro por nacionalidad, cuarto trimestre de 2018 a cuarto trimestre de 2021

TASA DE PARO	Cuarto trimestre 2022	Cuarto trimestre 2021	Cuarto trimestre 2020	Cuarto trimestre 2019
HOMBRES	11,32	11,79	14,17	12,23
Nacionalidad española	10,61	11,05	12,95	11,42
Nacionalidad extranjera total	15,61	16,63	22,22	17,49
Nacionalidad extranjera UE	11,42	9,65	17,79	13,20
Nacionalidad extranjera no UE	17,29	19,46	24,34	19,87
TASA DE PARO	Cuarto trimestre 2022	Cuarto trimestre 2021	Cuarto trimestre 2020	Cuarto trimestre 2019
MUJERES	14,61	15,04	18,33	15,55
Nacionalidad española	13,39	13,41	16,18	14,43
Nacionalidad extranjera total	22,04	25,68	31,02	22,8
Nacionalidad extranjera UE	19,54	22,94	26,02	17,51
Nacionalidad extranjera no UE	23,06	26,88	33,42	26,08

Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.

En cuanto al paro registrado, en diciembre de 2022 alcanzó un total de 2.837.653 personas, de las que 359.469 (12,1%) tenían nacionalidad extranjera. El paro registrado total descendió en términos relativos un 8,64% con respecto al mismo mes del año 2021, mientras que, entre la población extranjera, el descenso fue del 9,32%.

Tabla 15. Paro registrado total y de la población extranjera, 2019-2022

PARO REGISTRADO	12/2019	12/2020	12/2021	12/2022
TOTAL	3.163.605	3.888.137	3.105.905	2.837.653
Variación anual relativa	-1,21·%	+22,9%	-20,1%	-8,64%
PARO REGISTRADO EXTRANJEROS	398.294	565.380	396.402	359.469
Variación anual relativa	+1,15%	+41,9%	-29,8%	-9,32%

Fuente: elaboración propia a partir de "Resumen mensual de datos estadísticos", Servicio Público de Empleo Estatal.

Si bien es cierto que en diciembre de 2022 el paro registrado descendió un poco más en el caso de la población extranjera que en el total del paro registrado con respecto al mismo mes del año anterior, es preciso poner el dato en el contexto de la evolución de los años anteriores, sobre todo en relación con 2020, cuando el paro registrado total aumentó un 22,9%, mientras que el de la población extranjera casi dobló esta cifra. Respecto al mismo mes del año 2019, anterior a la pandemia, el paro registrado total ha disminuido un 10,3% y el de la población extranjera, un 9,7%.

El 61,2% de las personas paradas registradas extranjeras son mujeres. Entre diciembre de 2019 y diciembre de 2022 el paro registrado de hombres extranjeros disminuyó un 17,1%, mientras que en el caso de las mujeres el descenso ha sido del 4,4%.

3.1.2. Brechas por nacionalidad

- **Salarios**

Si bien es cierto que los datos de 2020 y 2021 están asociados a las consecuencias de la pandemia, las diferencias de salarios medios brutos mensuales por nacionalidad son evidentes. El salario medio total de la nacionalidad extranjera en 2021 es un 26,6% inferior al de la nacionalidad española y un 21,8% al de la doble nacionalidad. En cuanto al tipo de jornada, las diferencias se reducen en la jornada completa, en la que las personas de nacionalidad extranjera perciben un 24% menos que las de nacionalidad española, y las de doble nacionalidad, un 18,8% menos. En la jornada a tiempo parcial, la diferencia es del 18,3% en la nacionalidad extranjera y del 12,2% en la doble nacionalidad. En cuanto a la evolución entre 2020 y 2021, la diferencia entre el salario medio bruto mensual total de la doble nacionalidad con respecto a la nacionalidad española se ha reducido en casi cinco puntos (del 26,2% inferior al 21,8%), mientras que esta diferencia ha aumentado en el caso de la nacionalidad extranjera (del 24,3% al 26,6%).

Tabla 16. Evolución de los salarios medios brutos mensuales por nacionalidad, 2020-2021

SALARIOS	2020	2021
TOTAL	2.038,5	2.086,7
Jornada completa	2.258,3	2.313,1
Jornada a tiempo parcial	800,3	830,3
NACIONALIDAD ESPAÑOLA	2.119,7	2.176,08
Jornada completa	2.336,1	2.396,3
Jornada a tiempo parcial	822,8	860,8
DOBLE NACIONALIDAD	1.565,1	1.702,2
Jornada completa	1.831,3	1.945,5
Jornada a tiempo parcial	705,5	755,1
NACIONALIDAD EXTRANJERA	1.605,6	1.599,3
Jornada completa	1.800,3	1.821,2
Jornada a tiempo parcial	710,7	703,6

Fuente: elaboración propia a partir del "Decil de salario del empleo principal" de la Encuesta de Población Activa.

En 2021, el 85,7% de las personas asalariadas de nacionalidad española trabajaban a tiempo completo, cifra que desciende al 80,1% en las personas asalariadas de nacionalidad extranjera y al 79,6% en aquellas con doble nacionalidad. Por otra parte, el 33,2% de las personas asalariadas de nacionalidad española se concentraban en los tres deciles correspondientes a los salarios más altos, donde sólo se encontraban el 13% de los asalariados extranjeros. En los tres deciles con salarios más bajos se agrupa casi la mitad de la población asalariada extranjera, el 47,8%, y el 26,7% de las personas asalariadas españolas.

• Tiempo parcial, grupo de ocupación y empresas de trabajo temporal

Entre los elementos que contribuyen a estas diferencias, además de una mayor presencia de los contratos a tiempo parcial entre la población extranjera y la de doble nacionalidad, se encuentra el tipo de ocupación. Tomando los datos de la EPA del último trimestre de 2022, el 7,5% de los hombres españoles, el 14,2% de los que tenían doble nacionalidad y el 20,4% de los de nacionalidad extranjera estaban ocupados en el grupo 9 de ocupación ("Ocupaciones elementales") y, por tanto, recibían menores salarios. En el caso de las mujeres, el 10,7% de las españolas se encontraban en este grupo, en el que se sitúa el 31,7% de las mujeres con doble nacionalidad y el 34,3% de las mujeres extranjeras.

Otro dato de interés, procedente de la Estadística de Empresas de Trabajo Temporal (datos de enero a noviembre de 2022)⁷⁶, es que de los 774.326

En el último trimestre de 2022, el 7,5% de los hombres españoles, el 14,2% de los que tenían doble nacionalidad y el 20,4% de los de nacionalidad extranjera estaban ocupados en el grupo 9 de ocupación ("Ocupaciones elementales") y, por tanto, recibían menores salarios. En el caso de las mujeres, el 10,7% de las españolas se encontraban en este grupo, en el que se sitúa el 31,7% de las mujeres con doble nacionalidad y el 34,3% de las mujeres extranjeras.

76 Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. Ministerio de Trabajo y Economía Social.

En el 8,7% de los hogares con persona de referencia española los ingresos disminuyeron como consecuencia de la COVID-19, lo que sube al 18,4% en los hogares sustentados por una persona nacional de tercer país y al 19,6% en los sustentados por persona nacional de la UE. En cuanto a la posibilidad de trabajar desde casa, el 49,4% de las personas adultas de nacionalidad española que trabajaron en 2020 no pudo hacerlo porque su trabajo no estaba adaptado para el teletrabajo, mientras que esta misma situación fue vivida por el 58,7% en el caso de las personas nacionales de la Unión Europea y el 68,1% en las personas nacionales de terceros países.

trabajadores con contrato registrados en los Servicios Públicos de Empleo que fueron contratados por empresas de trabajo temporal (ETTs) para ser cedidos a empresas usuarias, 208.765 (el 27%) tenían nacionalidad extranjera. Asimismo, mientras que el incremento con respecto al mismo periodo del año anterior de trabajadores con nacionalidad española fue del 3,7%, en la nacionalidad extranjera fue del 9,6%.

• Impacto de la COVID-19

El Módulo 2021 de la Encuesta de Condiciones de Vida, "Módulos de impacto de COVID-19", nos permite ver otras brechas que se pusieron de manifiesto como consecuencia de la pandemia. En el 73,7% de los hogares en los que la persona de referencia tenía nacionalidad española no se produjo ningún cambio en los últimos meses como consecuencia de la COVID-19. El porcentaje baja al 63,3% en los hogares sustentados por una persona extranjera nacional de la UE y al 65,6% en los hogares con persona de referencia nacional de tercer país. En el 8,7% de los hogares con persona de referencia española los ingresos disminuyeron como consecuencia de la COVID-19, lo que sube al 18,4% en los hogares sustentados por una persona nacional de tercer país y al 19,6% en los sustentados por persona nacional de la UE. En cuanto a la posibilidad de trabajar desde casa, el 49,4% de las personas adultas de nacionalidad española que trabajaron en 2020 no pudo hacerlo porque su trabajo no estaba adaptado para el teletrabajo, mientras que esta misma situación fue vivida por el 58,7% en el caso de las personas nacionales de la Unión Europea y el 68,1% en las personas nacionales de terceros países.

3.1.3. Mujeres trabajadoras de nacionalidad u origen extranjero

Hemos visto antes algunos elementos relacionados con las diferencias entre mujeres y hombres extranjeros en el período que abarca este informe. Entre los datos positivos, destaca que el incremento de la población ocupada de nacionalidad extranjera entre el último trimestre de 2021 y el último de 2022 correspondió en un 56,1% a mujeres y en un 58% a población ocupada con doble nacionalidad. Otros, aun siendo positivos, reflejan la desigualdad entre mujeres y hombres, como el descenso de la contratación temporal más acusado en el caso de los hombres extranjeros que en las mujeres. Algunos datos que permanecen inalterables, como que la tasa de paro de las mujeres nacionales de terceros países es la más alta por sexo y nacionalidad (sin tomar en consideración la edad) y que las mujeres extranjeras representan más del 50% de la población extranjera parada registrada.

• Afiliación a la Seguridad Social

En términos de afiliación a la Seguridad Social, una de las diferencias más notables entre mujeres de nacionalidad extranjera y mujeres de nacionalidad española reside en la afiliación al Sistema Especial de Empleados de Hogar (SEEH). Tomando los datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones sobre Afiliados medios a la Seguridad Social por sexo y régimen y Afiliados medios extranjeros por sexo y régimen, el 15,9% de todas las mujeres extranjeras afiliadas a la Seguridad Social en diciembre de 2022 lo estaban al SEEH. En el caso de las mujeres nacionales de la Unión Europea el porcentaje era del 9,8% y para las mujeres nacionales de

El 15,9% de todas las mujeres extranjeras afiliadas a la Seguridad Social en diciembre de 2022 lo estaban al Sistema Especial de Empleados de Hogar. En el caso de las mujeres nacionales de la Unión Europea el porcentaje era del 9,8% y para las mujeres nacionales de terceros países subía hasta el 19,5%. Tenemos que recordar que el salario medio mensual de esta actividad era en 2021 el más bajo de las ramas de actividad, siendo un 59% menos que el salario medio total para todas las ramas de actividad).

Las mujeres con doble nacionalidad y con nacionalidad extranjera comparten con las mujeres de nacionalidad española el hecho de que son mayoritarias en el empleo público. Si el 57,3% de las personas españolas asalariadas en el sector público son mujeres, este porcentaje se incrementa hasta el 70,5% en el caso de las mujeres con doble nacionalidad y al 69,3% en las mujeres extranjeras (nacionales de la Unión Europea y nacionales de terceros países).

terceros países subía hasta el 19,5%. Las mujeres españolas afiliadas a este Sistema Especial representaban el 2,4% del total de las mujeres españolas afiliadas. En este punto tenemos que recordar que el salario medio mensual de esta actividad era, según el Decil de Salario del empleo principal de la EPA de 2021, el más bajo de las ramas de actividad con 858,09 euros, un 59% menos que el salario medio total para todas las ramas de actividad (2.086,78 euros).

Con los datos del “Anuario de Estadísticas 2021” del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en 2021 se contabilizaron 958.564 mujeres de nacionalidad extranjeras afiliadas y en alta en Seguridad Social. Las divisiones de actividad con mayor número de afiliadas eran “actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico”, con 160.124 afiliadas; “servicios de comidas y bebidas”, con 137.668; y “comercio al por menor, excepto vehículos de motor y motocicletas”, con 97.778 afiliadas. Sólo estas tres divisiones representaban el 41,3% del total de mujeres extranjeras afiliadas.

• Trabajo por cuenta propia, empleadoras o empresarias

La EPA del cuarto trimestre de 2022 arroja un dato reseñable en cuanto a la situación profesional de las mujeres extranjeras. El 22,7% de las mujeres ocupadas españolas son trabajadoras por cuenta propia, empleadoras, empresarias sin asalariados o trabajadoras independientes. La cifra baja al 16,2% para las mujeres con doble nacionalidad, pero sube al 24,4% (un porcentaje mayor que el de las mujeres españolas) en el caso de las mujeres extranjeras.

• Empleo público

Por otra parte, y también con datos de la EPA, las mujeres con doble nacionalidad y con nacionalidad extranjera comparten con las mujeres de nacionalidad española el hecho de que son mayoritarias en el empleo público (en el caso de la población extranjera con restricciones según los puestos de trabajo para las personas nacionales de la Unión Europea y con la única posibilidad de desempeñar puestos como personal laboral para las personas nacionales de terceros países). Si el 57,3% de las personas españolas asalariadas en el sector público son mujeres, este porcentaje se incrementa hasta el 70,5% en el caso de las mujeres con doble nacionalidad y al 69,3% en las mujeres extranjeras (nacionales de la Unión Europea y nacionales de terceros países). Las mujeres con doble nacionalidad y las mujeres extranjeras asalariadas en el sector público (57.400 mujeres) representan el 2,9% de la totalidad de mujeres asalariadas en este sector (1.972.700).

• Formación

Un aspecto compartido por las mujeres españolas y extranjeras ocupadas es que presentan un nivel de formación superior al de los hombres de sus respectivas nacionalidades. En el caso de los estudios primarios incompletos y educación primaria, las mujeres, con excepción de las nacionales de países de América Latina, presentan porcentajes menores que los hombres. El porcentaje mayor de mujeres con este tipo de estudios corresponde a las mujeres extranjeras apátridas y no nacionales de América Latina o de la Europa no comunitaria. En los estudios universitarios hay diferencias mayores entre hombres y mujeres, y las más alta se produce en el grupo

Un aspecto compartido por las mujeres españolas y extranjeras ocupadas es que presentan un nivel de formación superior al de los hombres de sus respectivas nacionalidades. En el caso de los estudios primarios incompletos y educación primaria, las mujeres, con excepción de las nacionales de países de América Latina, presentan porcentajes menores que los hombres. En los estudios universitarios hay diferencias mayores entre hombres y mujeres, y las más alta se produce en el grupo de nacionalidad “Extranjera: resto mundo y apátridas”, en el que el porcentaje de mujeres con estudios superiores supera al de hombres en 12 puntos.

de nacionalidad “Extranjera: resto mundo y apátridas”, en el que el porcentaje de mujeres con estudios superiores (20%) supera al de hombres en 12 puntos (8%), seguida de la nacionalidad española con una diferencia de 11 puntos entre mujeres y hombres. El mayor porcentaje de mujeres con estudios universitarios se encontraba en la nacionalidad española (57,4%), seguido de las mujeres nacionales de la Europa no comunitaria (55,3%); y los más bajos, en el grupo “Extranjera: resto del mundo y apátrida” con un 20% y el grupo de nacionalidad “Extranjera: América Latina” con un 28,7%.

Tabla 17. Estudios primarios y educación superior por sexo y nacionalidad

PERSONAS OCUPADAS	ESTUDIOS PRIMARIOS INCOMPLETOS Y EDUCACION PRIMARIA		EDUCACION SUPERIOR	
	% HOMBRES	% MUJERES	% HOMBRES	% MUJERES
TOTAL	5%	3,2%	40,6%	53%
Nacionalidad española	3,4%	1,9%	44%	57,4%
Doble nacionalidad	8,3%	7,7%	27,9%	32,7%
Extranjera: total	13,5%	9,9%	23%	32,2%
Extranjera: Unión Europea	4,8%	3%	29,9%	37,2%
Extranjera: Resto Europa	2%	1,1%	45,1%	55,3%
Extranjera: América Latina	7%	9,7%	25,2%	28,7%
Extranjera: Resto mundo y apátridas	33,5%	28,3%	8%	20%

Fuente: Encuesta de Población Activa, Instituto Nacional de Estadística.

Resultan de interés, en relación con lo anteriormente señalado, los datos que ofrece el módulo 2021 de la Encuesta de Población Activa del INE (“Situación de los inmigrantes y sus hijos en relación con el mercado laboral”). 543.300 hombres y 753.800 mujeres nacidas en el extranjero encontraron obstáculos en España para tener un trabajo adecuado a su capacitación profesional. Para el 25,4% de las mujeres el motivo ha sido no tener convalidados u homologados los estudios obtenidos en el extranjero, lo que se reduce al 17,1% en los hombres. El motivo del origen, la religión o los antecedentes sociales (se incluye discriminación) impidió al 6% de las mujeres y al 3,5% de los hombres nacidos en el extranjero tener un trabajo adecuado a su formación.

- **Más mujeres que hombres en los últimos flujos migratorios**

Entre el último trimestre de 2021 y el último trimestre de 2022 se observa un cambio sustancial por sexo en el tiempo que las personas ocupadas extranjeras llevaban residiendo en España. En el último trimestre de 2021, el 74,9% de los hombres y el 72,2% de las mujeres llevaban residiendo en España siete años o más, pasando a ser, en el último trimestre de 2022, del 69,6% y del 64,1%, respectivamente. En el caso de quienes llevan residiendo

Entre el último trimestre de 2021 y el último trimestre de 2022 se observa un cambio sustancial por sexo en el tiempo que las personas ocupadas extranjeras llevaban residiendo en España. En el último trimestre de 2021, el 74,9% de los hombres y el 72,2% de las mujeres llevaban residiendo en España siete años o más, lo que pasó en el último trimestre de 2022 a ser del 69,6% y del 64,1%. Esto podemos relacionarlo con el hecho de que, en el primer semestre de 2021, el 46,3% de las personas que llegaron a España eran mujeres, mientras que, en el mismo período de 2022, ellas representaban el 52,6%.

en España menos de un año, en el cuarto trimestre de 2021, se encontraban en esta situación el 1,3% de los hombres extranjeros y el 1% de las mujeres extranjeras. Sin embargo, en el último trimestre de 2022, el 2,7% de los hombres extranjeros ocupados y el 3,7% de las mujeres extranjeras ocupadas llevaban residiendo en España menos de un año. De hecho, si en el 2021 los números absolutos eran de 18.200 hombres y 11.000 mujeres extranjeras ocupadas residentes en España durante menos de un año, en 2022 estas cifras se elevan a 45.100 mujeres y 40.100 hombres.

Este hecho podemos relacionarlo con los resultados de la Estadística de Migraciones del INE⁷⁷. En el primer semestre de 2021 llegaron a España 172.944 personas de nacionalidad extranjera, el 46,3% de ellas, mujeres; y en el segundo trimestre, con 283.629 personas inmigrantes de nacionalidad extranjera, el 49,6% fueron mujeres. Sin embargo, en el primer semestre del año 2022, con una entrada de 441.781 personas de nacionalidad extranjera en España, el 52,6% fueron mujeres. Si acudimos a los motivos de la entrada en España, en el caso de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional la mayoría son hombres, mientras que, en protección temporal, el 66% son mujeres.

- **La contratación indefinida y las mujeres extranjeras**

No deja de ser llamativa la diferencia en la repercusión de la reforma laboral para los trabajadores y las trabajadoras de nacionalidad extranjera. En diciembre de 2021, el 14,2% de los contratos de mujeres extranjeras eran indefinidos, frente a un porcentaje sensiblemente menor en el caso de los hombres extranjeros (11,1%). Sin embargo, en diciembre de 2022 la relación se invierte y el 49,4% de los contratos a hombres extranjeros tiene carácter indefinido, mientras que el incremento para las mujeres extranjeras se coloca en el 48%, siendo inferior al de los hombres. Una de las posibles razones es la influencia en las mujeres de la contratación como trabajadoras del hogar, tradicionalmente de carácter indefinido. En este sentido, el incremento para este grupo de población es inferior por el hecho de que esta contratación, importante en el caso de las mujeres extranjeras, ya era indefinida.

Tabla 18. Contratos indefinidos y temporales a personas extranjeras por sexo

CONTRATOS A TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EXTRANJEROS	MUJERES	HOMBRES
12/2021	1.471.000	2.475.525
% Contratos indefinidos	14,2%	11,1%
12/2022	1.570.422	2.330.734
% Contratos indefinidos	48%	49,4%

Fuente: elaboración propia a partir de "Datos estadísticos de Contratos", Servicio Público de Empleo Estatal.

77 Estadística de Migraciones. Resultados semestrales. Migraciones exteriores. INE.

Una de las preguntas clave es si los hijos de mujeres y hombres inmigrantes que han sido escolarizados y se han socializado o integrado en España tienen las mismas oportunidades que los hijos de los españoles a la hora de insertarse en el mercado laboral o si, por el contrario, sufren discriminación por razón de su origen nacional o de sus características raciales o culturales, sea esta consciente o inconsciente. Asimismo, es importante visibilizar los potenciales obstáculos con los que ellos se pueden encontrar en su integración.

El 55,2% de los jóvenes que trabajan total o parcialmente, o que están desempleados, pero en búsqueda activa de trabajo son hijos de inmigrantes. Sin embargo, un número considerablemente inferior, en comparación con los hijos de españoles, compaginan el trabajo con el estudio y una mayoría se encuentran desempleados.

Las mujeres de nacionalidad extranjera constituían en diciembre de 2022 el 48,1% de los beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo, es decir, un porcentaje menor del que representan la totalidad de las mujeres sobre el total de beneficiarios (54,4%).

3.1.4. Jóvenes descendientes de mujeres y hombres migrantes

El 2022 ha sido declarado por la Comisión Europea como el Año Europeo de la Juventud. Un gesto que tiene como objetivo establecer un diálogo con las personas jóvenes y tomar conciencia de los problemas que las afectan y de la importancia de solucionarlos. Esto no sólo da cuenta de los retos demográficos y económicos que se presentan para España, también supone reconocerlos en términos de empleo, educación, vivienda y, por ende, de desarrollo vital.

Una de las preguntas clave es si los hijos de mujeres y hombres inmigrantes que han sido escolarizados y se han socializado o integrado en España tienen las mismas oportunidades que los hijos de los españoles a la hora de insertarse en el mercado laboral o si, por el contrario, sufren discriminación por razón de su origen nacional o de sus características raciales o culturales, sea esta consciente o inconsciente. Asimismo, es importante visibilizar los potenciales obstáculos con los que ellos se pueden encontrar en su integración, sobre todo el de la discriminación, dado que los episodios de este tipo que sufren las personas de origen inmigrante en el mercado de trabajo tienen consecuencias negativas para su integración en las sociedades receptoras.

A continuación, señalamos algunos aspectos del estudio realizado en 2022, *“La integración de los jóvenes hijos de inmigrantes en el mercado laboral español.”*⁷⁸ El estudio sociodemográfico, que permite contextualizar en materia de inserción en el mercado de trabajo a los y las jóvenes de origen inmigrante en edades comprendidas entre los 16 y los 29 años, está vinculado al perfil ocupacional. Tomando como referencia el total de la muestra de hijos e hijas de inmigrantes de la segunda encuesta de seguimiento de la Investigación Longitudinal sobre la Segunda Generación (ILSEG)⁷⁹, el 55,2% de los jóvenes que trabajan total o parcialmente, o que están desempleados, pero en búsqueda activa de trabajo, son hijos de personas inmigrantes. Sin embargo, un número considerablemente inferior de ellos compaginan el trabajo con el estudio y una mayoría se encuentran desempleados.

Por otra parte, se observa que entre quienes trabajan o están en búsqueda de empleo existe una sobrerrepresentación de los hijos e hijas de inmigrantes ecuatorianos, a quienes siguen los de padres o madres de nacionalidad marroquí, colombiana, peruana y boliviana. Uno de los aspectos más importantes a resaltar, dado el objetivo de este informe, es el menor nivel de estudios alcanzado por los hijos de inmigrantes en comparación con el alcanzado por los hijos de nativos. Son significativamente más los primeros que han abandonado los estudios sin terminar la ESO o que no

78 Realizado por la Fundación José Ortega Gasset-Gregorio Marañón, con la cofinanciación de la Secretaría de Estado de Migraciones y el Fondo de Asilo, Migración e Integración y publicado por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE).

79 Proyecto ILSEG. Instituto Universitario Ortega-Marañón. Disponible en: [Proyecto ILSEG | Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset \(iuiog.com\)](https://www.proyectoilseg.com)

En este panorama se identifican algunas diferencias importantes entre los varones y las mujeres de ambos grupos. En líneas generales, las mujeres presentan un mayor nivel de desempleo que los hombres, pero aventajan a éstos en cuanto a nivel de estudios. Asimismo, aun siendo relativamente pocas, las mujeres tienden con mayor frecuencia que los hombres a estar casadas o vivir en pareja y a vivir fuera del hogar parental. Estas diferencias entre ambos sexos son menores entre los nativos que entre los hijos de inmigrantes.

Con el mismo nivel de estudios, una proporción muy superior de hijos e hijas de personas nativas consiguen empleo como técnicos y profesionales comparado con los hijos e hijas de inmigrantes. Esto parecería apuntar a la existencia de un cierto nivel de discriminación por parte de las empresas a la hora de seleccionar y de contratar jóvenes de origen inmigrante, lo cual se ve apoyado si se añade que los hijos de inmigrantes tardan mucho más que los hijos de nativos en encontrar empleo.

Mucho más frecuentemente que las personas nativas, los descendientes de personas inmigrantes se verán obligados a recurrir a su entorno cercano (familiares y amistades) para obtener empleo. Es esta también una de las razones por la que ocupan en mayor proporción puestos de trabajo en los niveles inferiores de la escala laboral, que son precisamente los que también ocupan sus padres, madres y otros familiares.

han continuado estudios después de terminarla y, en cambio, son muchos menos los que están cursando o han cursado algún tipo de enseñanza superior. Asimismo, si bien la mayoría de hijos e hijas de inmigrantes y de personas nativas son solteros, como es lógico por el grupo de edad del que se trata, entre los primeros una proporción mayor está casada o vive con su pareja, o se ha independizado de sus padres.

En este panorama se identifican algunas diferencias importantes entre los varones y las mujeres de ambos grupos. En líneas generales, las mujeres presentan un mayor nivel de desempleo que los hombres, pero aventajan a éstos en cuanto a nivel de estudios. Asimismo, aun siendo relativamente pocas, las mujeres tienden con mayor frecuencia que los hombres a estar casadas o vivir en pareja y a vivir fuera del hogar parental. Sin embargo, estas diferencias entre ambos sexos son menores entre los nativos que entre los hijos de inmigrantes.

Otra cuestión a la que aluden los jóvenes como dificultad para ser contratados es la falta de experiencia. Efectivamente, mucha experiencia no pueden haber acumulado cuando están en los inicios de su vida laboral; sin embargo, las diferencias existentes en los niveles educativos no llegan a explicar suficientemente las diferencias en los tipos de trabajos que obtienen unos y otros. Los datos muestran que, con el mismo nivel de estudios, una proporción muy superior de hijos e hijas de personas nativas consiguen empleo como técnicos y profesionales comparado con los hijos e hijas de inmigrantes. Esto parecería apuntar a la existencia de un cierto nivel de discriminación por parte de las empresas a la hora de seleccionar y de contratar jóvenes de origen inmigrante, lo cual se ve apoyado si se añade que, como indica el estudio citado, los hijos de inmigrantes tardan mucho más que los hijos de nativos en encontrar empleo y también les cuesta mucho más obtenerlo a través de las vías más habituales como el envío de currículum mediante los portales especializados en internet o entregándolos personalmente en las empresas. La consecuencia es que, mucho más frecuentemente que las personas nativas, los descendientes de personas inmigrantes se verán obligados a recurrir a su entorno cercano (familiares y amistades) para obtener empleo.

Es esta también una de las razones por la que ocupan en mayor proporción puestos de trabajo en los niveles inferiores de la escala laboral, que son precisamente los que también ocupan sus padres, madres y otros familiares. Las diferencias en las condiciones de trabajo también ilustran el deficiente nivel de integración: la temporalidad de los contratos (36% frente al 23,4% de los nativos); los acuerdos verbales (que suponen el 8% de los contratos temporales entre los extranjeros frente al 1,7% entre los españoles); o la dedicación a tiempo parcial (17,6% frente a 13%).

El desempleo juvenil es una gran dificultad que ha permanecido en nuestra sociedad y economía durante un gran periodo de tiempo. En el caso de las personas jóvenes, que son las más afectadas por esta situación, supone un inconveniente importante, pues dificulta planificar y estabilizar su vida adulta, obstaculizando doblemente a la juventud inmigrante. Es algo que afecta a muchos jóvenes que habían comenzado los estudios en sus países de origen y que vieron truncado su proyecto de formación al ser transformado en un proyecto migratorio familiar, por lo que se han visto

En todos los niveles educativos las tasas de escolarización en enseñanzas no obligatorias son significativamente más bajas en la población extranjera, excepto en FP básica y grado medio, lo que reafirma una mayor tendencia en estos alumnos/as hacia este tipo de ciclos debida a su orientación hacia el mundo laboral. Desde una perspectiva de género, la tasa de escolarización de las mujeres es mayor a la de los hombres en ambos colectivos, con una brecha de género similar en nativos y extranjeros.

Los jóvenes de origen extranjero aspiran a obtener una titulación superior. Sin embargo y aunque cuenten con apoyo familiar, uno de cada tres abandona tempranamente sus estudios. Entre las causas principales de este abandono destaca la escasa confianza que perciben por parte de sus profesores. El abandono temprano de la educación y la formación convierte a estos jóvenes en más vulnerables al desempleo y al riesgo de exclusión social que los jóvenes autóctonos. De igual modo, el alumnado nativo obtiene mejores resultados que el alumnado inmigrante en todos los ámbitos, en un contexto de mayor inseguridad jurídica y social.

obligados a realizar una transición laboral más rápida de lo imaginado, a la espera de oportunidades de mejoras. Además, existe una gran diversidad étnico-cultural en la infancia y juventud que plantea retos de integración en los que España se juega su bienestar y cohesión social de cara al futuro.

• Formación y no formación

La tasa de escolarización de los estudiantes extranjeros en España es de 49% frente al 73% de los españoles, es decir, es un tercio inferior en la población inmigrante, sobre todo en las etapas más avanzadas, según el informe del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), "Informe sobre la integración de los estudiantes extranjeros en el sistema educativo español"⁸⁰. Este estudio también señala que los estudiantes extranjeros se concentran principalmente en Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía, mientras que en Extremadura, Galicia y Asturias hay una menor presencia.

En todos los niveles educativos las tasas de escolarización en enseñanzas no obligatorias son significativamente más bajas en la población extranjera, excepto en FP básica y grado medio, lo que reafirma una mayor tendencia en estos alumnos/as hacia este tipo de ciclos debida a su orientación hacia el mundo laboral. Desde una perspectiva de género, la tasa de escolarización de las mujeres es mayor a la de los hombres en ambos colectivos, con una brecha de género similar en nativos y extranjeros.

Los niveles educativos alcanzados por las personas autóctonas son significativamente superiores a los de los hijos e hijas de personas inmigrantes, lo cual les va a dar una ventaja en el mercado de trabajo. Esto se reflejará en que un porcentaje significativamente mayor de descendientes de españoles ocupen puestos de trabajo como técnicos y profesionales mientras que será considerablemente mayor la proporción de descendientes de inmigrantes con puestos de trabajo no cualificados o semicualificados.

Los jóvenes de origen extranjero aspiran a obtener una titulación superior. Sin embargo y aunque cuenten con apoyo familiar, uno de cada tres abandona tempranamente sus estudios. Entre las causas principales de este abandono destaca la escasa confianza que perciben por parte de sus profesores. El abandono temprano de la educación y la formación convierte a estos jóvenes en más vulnerables al desempleo y al riesgo de exclusión social que los jóvenes autóctonos. De igual modo, el alumnado nativo obtiene mejores resultados que el alumnado inmigrante en todos los ámbitos, en un contexto de mayor inseguridad jurídica y social. Este abandono de los estudios desde muy jóvenes tiene también relación con su socialización en los países de origen.

Al analizar la existente brecha educativa del alumnado hijo/a de padres y madres inmigrantes se puede concluir que la tendencia es que tengan menos cualificación académica comparada con la de hijos de nativos y, por lo tanto, menos posibilidades de encontrar un empleo que les proporcione una calidad de vida óptima.

80 Autores: Ramón Mahía Casado y Eva Medina Moral. Editado y distribuido por OBERAXE. Disponible en: [OBERAXE. Informe sobre la Integración de los estudiantes extranjeros en el sistema educativo español \(inclusion.gob.es\)](https://www.inclusion.gob.es/)

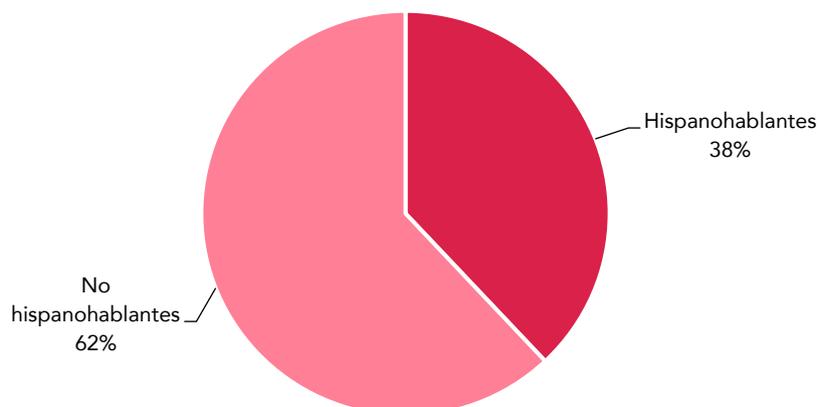
3.1.5. Personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional y de protección temporal

La situación sociolaboral de las personas solicitantes y titulares de protección internacional es compleja y varía en función de su perfil sociolaboral.

- **Cambio en los perfiles**

Antes del cierre de fronteras por la pandemia de la COVID-19, el perfil de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional que accedían a los proyectos de empleo específicos del Sistema de Acogida de Protección Internacional eran de personas hispanohablantes. Entre ellas, el 47% eran mujeres con edades comprendidas entre 25 y 45 años; la mayor parte de nacionalidad venezolana⁸¹ (33% de las solicitudes), seguidas de personas de Colombia y de El Salvador; con estudios superiores o medios y una alta empleabilidad, pues en algunos de los casos hablaban un segundo idioma, generalmente inglés.

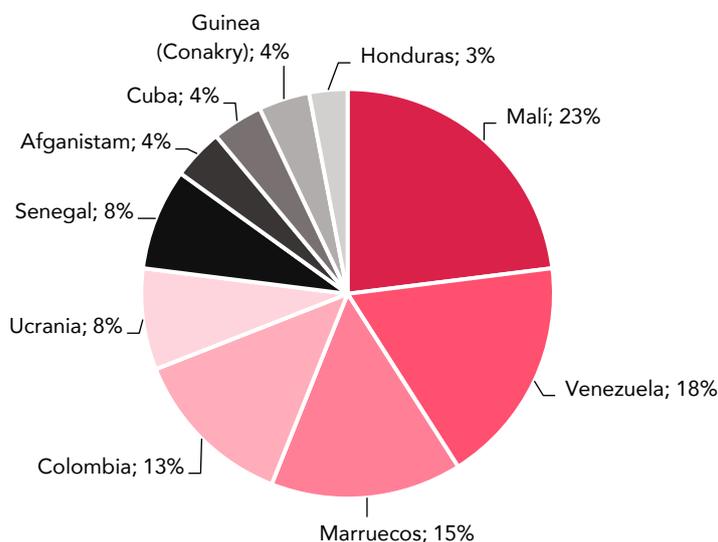
Gráfico 3. Porcentaje de personas SPI que acceden al programa de empleo de asilo del Servicio de Empleo y Formación de CEAR, 2022



Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

81 Cifras de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional. Oficina de Asilo y Refugio. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/>

Gráfico 4. Principales nacionalidades de las personas SPI que acceden al programa de empleo de asilo del Servicio de Empleo y Formación de CEAR, 2022



Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

Durante los años de pandemia se ha producido un cambio de perfil, pues se reduce la llegada de personas hispanohablantes (en 20 puntos aproximadamente en las nacionalidades de Venezuela y Colombia), mientras se incrementan quienes llegan de países africanos (en concreto de Malí, Marruecos y Senegal). En este caso son hombres jóvenes y solteros, sin menores a su cargo, entre los 18 y 34 años (el 53%), procedentes de las zonas rurales de su país de origen, sin alfabetizar en su lengua materna y en los idiomas cooficiales, sin estudios y con un gran interés por trabajar de forma rápida en trabajos poco cualificados e incluso, en algunos casos, en la economía sumergida de sectores como el agrario. Por lo anterior, su acceso a los programas de empleo del Sistema de Acogida de Protección Internacional se retrasa, especialmente porque no hablan castellano.

• Barreras para acceder a un trabajo

A continuación, se detallan algunas barreras o dificultades para el acceso al mercado laboral que tienen las personas solicitantes y titulares de protección internacional en España. Es importante destacar que esta situación es variable y puede cambiar en función de factores como el nivel educativo adquirido, la nacionalidad, la edad y el género.

- ➔ Al ser personas que no tienen competencias de alfabetización ni de lectoescritura, los procesos de aprendizaje del castellano son más lentos. Además, con la nueva duración del itinerario de empleo, que se ha reducido a 18 meses⁸², es difícil avanzar en su empleabili-

82 Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2022/03/30/pdfs/BOE-A-2022-4978.pdf>

Entre las barreras para acceder al trabajo que enfrentan las personas inmigrantes se encuentra que al ser personas que no tienen competencias de alfabetización ni de lectoescritura, los procesos de aprendizaje del castellano son más lentos. Además, con la nueva duración del itinerario de empleo, que se ha reducido a 18 meses, es difícil avanzar en su empleabilidad mediante la formación, dado que no cumplen el criterio de acceso a estos recursos públicos con respecto al nivel de castellano.

Las dificultades para cumplir con los criterios de homologación de estudios universitarios, especialmente los asociados con la documentación a presentar (los documentos deben ser oficiales, estar legalizados o tener la apostilla de la Haya y venir acompañados de traducción oficial al castellano). La ausencia de títulos homologados obstaculiza el acceso al empleo y restringe las posibilidades de participar en procesos formativos.

dad mediante la formación, dado que no cumplen el criterio de acceso a estos recursos públicos con respecto al nivel de castellano.

- La escasez en recursos públicos y gratuitos de acceso a la educación y a la alfabetización básica para personas adultas se suma a la dificultad que tienen muchas de estas personas para conciliar la vida laboral y la educativa.
- El bajo nivel educativo o la ausencia de estudios básicos dificulta el acceso tanto a cursos de formación básica para el empleo como a trabajos decentes y estables.
- En muchos casos, la ausencia de estudios o el bajo nivel de los mismos limita el acceso a cursos de formación para el empleo y/o certificados de profesionalidad, relegando a este grupo de personas hacia sectores formativos de bajo nivel de cualificación y, por ello, con salarios más bajos o contratos laborales más precarios.
- Las dificultades para cumplir con los criterios de homologación de estudios universitarios, especialmente los asociados con la documentación a presentar (los documentos deben ser oficiales, estar legalizados o tener la apostilla de la Haya y venir acompañados de traducción oficial al castellano). La ausencia de títulos homologados obstaculiza el acceso al empleo y restringe las posibilidades de participar en procesos formativos. Para optar a cursos que ofertan los servicios públicos de empleo cuando no se dispone de titulación reconocida, es preciso superar los exámenes de acreditación de competencias clave, las cuales incluyen competencias lingüísticas avanzadas que no están al alcance de personas con una estancia corta en el territorio español.
- Los largos tiempos de espera para tener la resolución de su solicitud de homologación (desde un año para estudios no universitarios hasta una media de dos años para estudios universitarios).
- La dificultad que, en términos generales, tienen para acceder al carnet de conducir es un elemento que obstaculiza la inserción sociolaboral, dado el auge de ocupaciones en el sector de transportes, logística y movilidad, y la necesidad de las personas de desplazarse hacia los centros productivos de las grandes ciudades.
- La falta de reconocimiento de estudios o de experiencia laboral previa es una barrera en aquellos casos que no cuentan con documentación acreditativa.
- La rigidez de los programas de acogida de protección internacional no permite la movilidad de refugiados y solicitantes de asilo entre comunidades autónomas para la búsqueda de empleo.
- Por la falta de formación, oportunidades y conocimiento del mercado laboral español, muchas personas solicitantes y titulares de protección internacional aceptan trabajos precarios y mal remunerados.
- Los principales sectores de ocupación de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional son aquellos donde pri-

Los principales sectores de ocupación de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional son aquellos donde priman la informalidad y las remuneraciones bajas, como la agricultura, la limpieza y el servicio doméstico. La tasa de desempleo entre personas solicitantes y titulares de protección internacional es significativamente más alta que la de la población general.

También son obstáculos la profunda brecha digital que existe entre las y los solicitantes de protección internacional (especialmente de algunos países), y la rápida digitalización de las administraciones públicas. Finalmente, la ausencia de redes sociales que faciliten la conciliación familiar y laboral provoca un aumento de las jornadas a tiempo parcial, especialmente entre las mujeres extranjeras, quienes, en muchos casos, conforman núcleos familiares monomarentales.

Las personas beneficiarias de protección temporal también tienen que enfrentarse a una serie de barreras para acceder al mercado laboral, especialmente el conocimiento del idioma, dado que, aunque gran parte de las personas ucranianas dominan una segunda lengua ésta no suele ser el español. Esto, no obstante, el amplio número de ofertas laborales que se habilitaron al inicio del conflicto para este colectivo que obtuvo de manera inmediata la autorización de trabajo. Otras dificultades para el acceso al trabajo son la incertidumbre sobre cuándo podrían regresar a su país y la conciliación.

man la informalidad y las remuneraciones bajas, como la agricultura, la limpieza y el servicio doméstico.

- ➔ La tasa de desempleo⁸³ entre personas solicitantes y titulares de protección internacional es significativamente más alta que la de la población general.
- ➔ Las barreras legales, administrativas y sociales para el acceso al mercado laboral incluyen la falta de conocimiento de la documentación administrativa (manifestación de voluntad de solicitar protección internacional; documento expedido una vez que la policía registra la intención de solicitar de asilo y válido hasta que se formaliza la solicitud; el Resguardo de presentación de solicitud que tiene una vigencia de 9 meses; y la tarjeta roja renovable cada 6 meses); los prejuicios asociados a la población migrante; y la falta de información sobre sus derechos laborales.
- ➔ También son obstáculos la profunda brecha digital que existe entre las y los solicitantes de protección internacional (especialmente de algunos países), y la rápida digitalización de las administraciones públicas.
- ➔ Finalmente, la ausencia de redes sociales que faciliten la conciliación familiar y laboral provoca un aumento de las jornadas a tiempo parcial, especialmente entre las mujeres extranjeras, quienes, en muchos casos, conforman núcleos familiares monomarentales.

• Personas beneficiarias de protección temporal

En 2022, la situación sociolaboral de las personas beneficiarias de protección temporal es similar a la de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, aunque el perfil sociolaboral y la casuística sean diferentes. En este caso, la mayoría de personas beneficiarias⁸⁴ son mujeres (67%), de nacionalidad ucraniana (99%), de 40 años en promedio, con una media de 2-3 hijos menores de 17 años y con hijos a cargo. Asimismo, el 62% de quienes han llegado al país tienen estudios universitarios (14,7% en economía; 6,9% en abogacía; el 6,8% tiene una ingeniería; y el 8% trabajaban en dirección o empresariado); el 23,8% cuentan con Formación Profesional o Bachillerato (con profesiones como estética y peluquería, conducción de vehículos, contabilidad, comerciales, personal operario, etc.); y el 5% tienen estudios secundarios (con profesiones como operarios de la construcción y peones, personas desempleadas, cocineros/as, etc.). El otro gran grupo son mujeres, de 28 años en promedio, con estudios superiores (64%) y con una media de 2,5 hijos en la unidad familiar.

83 Estudio del Mercado Laboral para las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/05/estudio-Mercado-Laboral-solicitantes-de-asilo.pdf>

84 Cifras de los dispositivos CREADES para Ucrania. Datos a fecha 31 de enero de 2023. Disponible en: https://public.tableau.com/views/ucrania_16490687789290/ucrania_cifras?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#1

La diferencia con respecto a las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional es que las personas beneficiarias de protección temporal tienen la autorización administrativa para trabajar de manera inmediata con la autorización de residencia temporal, y con la misma duración que ésta.

Las entradas irregulares disminuyen por segundo año consecutivo y por tercera vez en cuatro años como resultado de la política migratoria impulsada por el Ministerio del Interior en este periodo, a través de la cual se promueve la cooperación con los países de origen y tránsito, y se refuerza la lucha contra las mafias que trafican con personas. Esta doble estrategia permite evitar en origen cerca del 40% de las salidas hacia el territorio español.

Las personas beneficiarias de protección temporal también tienen que enfrentarse a una serie de barreras para acceder al mercado laboral, especialmente el conocimiento del idioma, dado que, aunque gran parte de las personas ucranianas dominan una segunda lengua ésta no suele ser el español. Esto, no obstante, el amplio número de ofertas laborales que se habilitaron al inicio del conflicto para este colectivo que obtuvo de manera inmediata la autorización de trabajo.

Otras dificultades para el acceso al trabajo son la incertidumbre sobre cuándo podrían regresar a su país, especialmente teniendo en cuenta que la mayoría son mujeres con menores de edad que han viajado sin cónyuge, pareja o hijos varones mayores de 21 años que debían quedarse en Ucrania; y la conciliación, más aún en los casos en que los hijos e hijas en edad escolar ingresaron al sistema educativo español en septiembre (en los primeros meses tras su llegada siguieron el curso escolar en Ucrania vía online).

La diferencia con respecto a las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional es que las personas beneficiarias de protección temporal tienen la autorización administrativa para trabajar de manera inmediata con la autorización de residencia temporal, y con la misma duración que esta. En definitiva, aunque la situación sociolaboral de las personas titulares de protección temporal, al igual que las de las primeras, sigue siendo un desafío, existen medidas específicas tendientes a mejorar su situación y promover su integración tanto en la sociedad como en el mercado laboral.

3.1.6. Población en situación administrativa irregular

El Informe "Inmigración irregular. 2022" publicado por el Ministerio del Interior⁸⁵ evidencia una reducción del 25,6% en la llegada de personas inmigrantes respecto al año anterior, es decir, 10.726 personas menos, pasando de 41.945 personas en 2021 a 31.219 en 2022. La reducción es más acusada en las entradas por vía marítima⁸⁶, mostrando una caída generalizada en las costas de la Península, Ceuta, Islas Baleares y Canarias, tanto en el número de personas inmigrantes irregulares en situación administrativa irregular como en el de embarcaciones. Las llegadas irregulares por mar descienden en un 27,9%, lo que supone una reducción de 11.170 personas respecto del año anterior. En este marco, el descenso más significativo en números totales se produce en las Islas Canarias (29,7% respecto a 2021), donde las llegadas de personas inmigrantes en situación administrativa irregular se redujeron en 6.634, desde los 22.316 hasta los 15.682. En el caso de las embarcaciones, la cifra baja en 445, esto es, un 20,7% menos.

Las entradas irregulares disminuyen por segundo año consecutivo y por tercera vez en cuatro años como resultado de la política migratoria impulsada por el Ministerio del Interior en este periodo, a través de la cual se promueve la cooperación con los países de origen y tránsito, y se refuerza la lucha contra las mafias que trafican con personas. Esta doble estrategia permite evitar en origen cerca del 40% de las salidas hacia el territorio español.

85 Consultado en: [Presentación de PowerPoint \(interior.gob.es\)](https://interior.gob.es)

86 El informe recoge exclusivamente las entradas por vía marítima en la Península, Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, y las entradas por vía terrestre a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Pese a los cálculos que realizan diferentes entidades, no es posible disponer de datos precisos y oficiales del número de personas que actualmente viven en España en situación administrativa irregular. A 30 de junio de 2022, de un total de 2.520.176 autorizaciones, 338.520 habían sido concedidas por circunstancias excepcionales (el 13,4%).

La reforma del reglamento de Extranjería, que se aprobó en Consejo de Ministros a finales de julio y entró en vigor en agosto de 2022, tiene por objetivo modernizar el modelo migratorio y propiciar la migración regular y segura, en palabras del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Entre las medidas incluidas *“se racionalizan y actualizan las figuras del arraigo social y laboral y la reagrupación familiar”* y *“se crea una nueva figura de arraigo para la formación”* que va a permitir acceder a la documentación a migrantes que lleven dos años en España y que quieran formarse en alguna de las modalidades que prevé la norma.

Asimismo, se modifican las figuras del arraigo laboral y social y, por tanto, sus requisitos. Esto puede beneficiar a personas originariamente estudiantes extranjeras y extranjeras solicitantes de protección internacional que se hubieran quedado en situación administrativa irregular. Por otro lado, y dentro de la lucha contra la economía sumergida, se modifica el acceso a la situación administrativa regular de las personas extranjeras que colaboren con las autoridades en ese sentido, permitiendo que, con seis meses de trabajo en el plazo de un año y acreditados por acta de la inspección de trabajo y seguridad social, puedan solicitar una autorización.

La situación administrativa irregular, bien sea de inicio o sobrevenida, conduce a la precariedad laboral y a la falta de protección social. Es, además, una condición de vulnerabilidad que convierte a las personas sin autorización en potenciales víctimas de abusos y explotación, lo que se expresa, entre otras formas, en jornadas de trabajo inacabables y sin descansos, y en el cese de la actividad laboral sin que sean abonadas las prestaciones salariales debidas. En algunos casos, es la ausencia de una regulación eficaz no abierta a interpretaciones la que genera situaciones indeseadas, como ocurre con las personas solicitantes de protección internacional cuya solicitud ha sido denegada y que interponen un recurso de reposición contra la resolución de la solicitud que les permite conservar la situación administrativa y los derechos como solicitantes, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo (Sentencia núm. 1582/2022), aunque en muchos casos sin una documentación física que de soporte a su situación legal administrativa, lo que les deja a expensas de las interpretaciones que las administraciones o los/as empleadores/as hagan de esta situación.

La mayoría de las personas en situación administrativa irregular, con la regulación anterior a la modificación del reglamento de extranjería, iniciaban el proceso para acceder a la documentación tras 3 años de permanencia en España. Es evidente que estas personas y sus familiares trabajan para subsistir, y únicamente pueden hacerlo en el marco de la economía sumergida donde son víctimas de abusos de empleadores poco escrupulosos con el cumplimiento de las leyes laborales; esto, además, conlleva un fraude a las arcas públicas, la competencia desleal frente a quienes sí cumplen la norma y el perjuicio que estos puntos implican para el resto de ciudadanos. En los casos más graves, la explotación deriva en conductas delictivas en

La situación administrativa irregular, bien sea de inicio o sobrevenida, conduce a la precariedad laboral y a la falta de protección social. Es, además, una condición de vulnerabilidad que convierte a las personas sin autorización en potenciales víctimas de abusos y explotación, lo que se expresa, entre otras formas, en jornadas de trabajo inacabables y sin descansos, en el cese de la actividad laboral sin que sean abonadas las prestaciones salariales debidas.

La situación de irregularidad administrativa conlleva la ausencia de determinados derechos como solicitar ayudas sociales, acceder al trabajo o disfrutar de la atención sanitaria en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía, entre otros. A pesar de que muchas de las personas en situación de irregularidad administrativa trabajan en sectores que durante la pandemia se consideraron esenciales, su participación en la sociedad es limitada. En este sentido, es clave recordar que la dignidad de las/los trabajadoras también debería ser esencial.

las que se deniegan no sólo los derechos básicos de trabajadores/as, sino incluso los más fundamentales derechos humanos. En esta situación pueden encontrarse también personas documentadas.

La situación de irregularidad administrativa conlleva la ausencia de determinados derechos como solicitar ayudas sociales, acceder al trabajo o disfrutar de la atención sanitaria en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía, entre otros. A pesar de que muchas de las personas en situación de irregularidad administrativa trabajan en sectores que durante la pandemia se consideraron esenciales, su participación en la sociedad es limitada. En este sentido, es clave recordar que la dignidad de las/los trabajadores también debería ser esencial.

Los sectores de empleo donde más se concentran personas en situación administrativa irregular son la construcción, la hostelería, los cuidados, el trabajo de hogar y la agricultura, lo que va de la mano de condiciones laborales y salarios precarios. La vulnerabilidad de quienes carecen de autorización para residir y trabajar no es reciente y se da por varias razones, por ejemplo, la barrera lingüística, las dificultades para probar la situación de empleo ilegal, el desconocimiento de los trámites administrativos o el temor a denunciar la situación por posibles consecuencias legales.

• Trabajadores y trabajadoras en situación administrativa irregular en el campo

Este es un sector caracterizado por un gran desgaste físico, un bajo requerimiento de cualificación y unas condiciones laborales precarias. Además, en el caso de los trabajadores de campañas, no proporciona estabilidad económica. La gran mayoría de las personas que realizan estos trabajos son hombres. La OIT advierte que los trabajadores del sector agrícola corren al menos el doble de riesgo de morir en el lugar de trabajo que los trabajadores de otros sectores de producción.

Las condiciones descritas han generado que parte de las personas autóctonas empleadas hayan ido abandonado las ocupaciones asociadas a este sector laboral, donde son empleadas personas en situación administrativa irregular, siendo sustituidos por personas migrantes originarias de una amplia variedad de países. En el apartado sobre autorizaciones e infracciones en relación con el trabajo de los extranjeros del "Informe Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2021"⁸⁷ se señala que, si bien sólo el 10,5% de las actuaciones de la ITSS en esta materia se produjeron en este sector (1.485 actuaciones), el número de infracciones a las que dieron lugar fue de 1.004, lo que significa que la eficacia fue del 67%, siendo la más alta de todos los sectores de actividad.

Otra particularidad de este mercado laboral es la corta duración de la relación laboral con el empleador, al vincularse con las temporadas de cosecha. Las diferentes campañas que atraen a miles de personas en la búsqueda de un trabajo van desde la recolección del fruto rojo en Huelva hasta la cosecha de la fruta dulce en Lleida durante el verano, pasando por la agricultura intensiva de mayor duración como la horticultura murciana y almeriense. El flujo constante de trabajadores entre las diferentes explotaciones agrarias llevó a que este colectivo fuera conocido como los temporeros.

El trabajo en el campo se caracteriza por un gran desgaste físico, un bajo requerimiento de cualificación y unas condiciones laborales precarias. Además, en el caso de los trabajadores de campañas, no proporciona estabilidad económica. La gran mayoría de las personas que realizan estos trabajos son hombres.

Otra particularidad de este mercado laboral es la corta duración de la relación laboral con el empleador, al vincularse con las temporadas de cosecha. Las diferentes campañas que atraen a miles de personas en la búsqueda de un trabajo van desde la recolección del fruto rojo en Huelva hasta la cosecha de la fruta dulce en Lleida durante el verano, pasando por la agricultura intensiva de mayor duración como la horticultura murciana y almeriense. El flujo constante de trabajadores entre las diferentes explotaciones agrarias llevó a que este colectivo fuera conocido como los temporeros.

87 Consultado en: [Memoria_ITSS_2021_8.pdf \(mites.gob.es\)](#)

La precariedad laboral del trabajo temporero en situación administrativa irregular se caracteriza por una elevada inestabilidad laboral; ausencia total de empoderamiento, en tanto las personas no cuentan con un marco de protección legal; elevada vulnerabilidad agudizada por su situación legal y su estatus de inmigrante; nivel de ingresos insuficiente y más bajo que el de trabajadores contratados regularmente; ausencia de derechos laborales y escaso poder para exigir mejores condiciones. En este marco, además, la fuerte competencia por los puestos de trabajo dificulta el asociacionismo y la solidaridad entre el colectivo de trabajadores, incrementándose aún más su vulnerabilidad.

y almeriense. El flujo constante de trabajadores entre las diferentes explotaciones agrarias llevó a que este colectivo fuera conocido como los temporeros. Las actividades del trabajo agrícola son numerosas: cosecha, poda, recolección, tratamiento, acondicionamiento, etc.; igualmente, existe un significativo grupo dedicado a las labores en naves o almacenes para el embalaje y almacenamiento del producto. El periodo de contrataciones es variable según la región y la especie a recolectar. Mientras que en los campos del sur predominan las mujeres magrebíes, en los del norte lo hacen los hombres subsaharianos y en los almacenes la mano de obra tiende a ser femenina y de Europa del Este.

Las personas inmigrantes, principalmente aquellas en situación administrativa irregular, afrontan diversas carencias socioeconómicas (ausencia de familiares y de redes de apoyo, aislamiento social, barreras idiomáticas, escasas oportunidades de empleo, etc.) y diversas barreras de acceso a los servicios sanitarios (legales, culturales, lingüísticas, económicas, etc.), así como condiciones laborales y habitacionales precarias.

La precariedad laboral del trabajo temporero en situación administrativa irregular se caracteriza por una elevada inestabilidad laboral; ausencia total de empoderamiento, en tanto las personas no cuentan con un marco de protección legal; elevada vulnerabilidad agudizada por su situación legal y su estatus de inmigrante; nivel de ingresos insuficiente y más bajo que el de trabajadores contratados regularmente; ausencia de derechos laborales y escaso poder para exigir mejores condiciones. En este marco, además, la fuerte competencia por los puestos de trabajo dificulta el asociacionismo y la solidaridad entre el colectivo de trabajadores, incrementándose aún más su vulnerabilidad.

3.2. Trabajo doméstico e implementación del Convenio 189 de la OIT

3.2.1. Situación del sector

Se calcula que más de 600.000 mujeres trabajan en este sector. Entre ellas, 70.000 se encuentran en situación administrativa irregular, según los datos de la investigación "Esenciales y sin derechos" de Oxfam Intermon⁸⁸. Unas 40.000 mujeres trabajan como internas y 9 de cada 10 son extranjeras.

El 8 de septiembre de 2022 se publicó en el BOE el *Real Decreto-Ley 16/2022 para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras del hogar*⁸⁹ cuyo objetivo es mejorar las condiciones de trabajo y las prestaciones de Seguridad Social en un sector que no ha tenido todo el amparo legal que merece, incluyéndolo en el ámbito

88 Consultado en: [Esenciales y sin derechos \(oxfamintermon.org\)](https://oxfamintermon.org)

89 Consultado en: [BOE-A-2022-14680 Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar.](https://www.boe.es/boe/BOE-A-2022-14680)

El Real Decreto-Ley 16/2022 para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras del hogar busca mejorar las condiciones de trabajo y las prestaciones de Seguridad Social en un sector que no ha tenido todo el amparo legal que merece. De este modo se busca igualar las condiciones laborales y de Seguridad Social de las personas que trabajan en los hogares familiares con las de otros trabajadores por cuenta ajena.

La realidad de las personas que trabajan en este sector, especialmente de quienes se encuentran en situación administrativa irregular, es que pueden llegar a sufrir violencia y maltrato por parte de sus empleadores/as, más aún en el caso de las cuidadoras e internas, las cuales desde hace mucho se intentan visibilizar. A la vulnerabilidad de este sector hay que sumar el racismo que se traduce en maltrato, desprecio y vejaciones de todo tipo por ser mujeres inmigrantes irregulares y, sobre todo, de origen latinoamericano.

Una década después de su entrada en vigor, España ratificó el Convenio 189 de la OIT que amplía los derechos de este colectivo de empleados, compuesto por unas 600.000 personas. La inmensa mayoría mujeres y muchas de ellas inmigrantes.

de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales; estableciendo la cotización por contingencia de desempleo; y eliminando el desistimiento como forma de extinción del contrato. De este modo se busca igualar las condiciones laborales y de Seguridad Social de las personas que trabajan en los hogares familiares con las de otros trabajadores por cuenta ajena.

Muchas de las trabajadoras que se encuentran en situación administrativa irregular se ven obligadas a aceptar un trabajo precario para sobrevivir, con salarios precarios y jornadas excesivas, llegando incluso a trabajar de forma interna con pocos o ningún día de libranza. Ellas se encuentran en una situación doblemente invisible por su trabajo en un hogar familiar y también por su situación administrativa, sin que pueda ser valorado por la sociedad el servicio que ofrecen. A su vez, esto contribuye a la infravaloración general de los servicios de cuidados en el hogar y de la prestación de cuidados profesionalizados.

La situación administrativa irregular implica no ser dada de alta en la Seguridad Social, trabajando de forma irregular y sin protección. Igualmente, al no cotizar se carece del derecho a prestaciones de la Seguridad Social como la baja por maternidad o por accidente laboral; si la persona enferma no cobrará prestación por incapacidad temporal ni generará derecho a una pensión de jubilación.

La realidad de las personas que trabajan en este sector, especialmente de quienes se encuentran en situación administrativa irregular, es que pueden llegar a sufrir violencia y maltrato por parte de sus empleadores/as, más aún en el caso de las cuidadoras e internas, las cuales desde hace mucho se intentan visibilizar. A la vulnerabilidad de este sector hay que sumar el racismo que se traduce en maltrato, desprecio y vejaciones de todo tipo por ser mujeres inmigrantes irregulares y, sobre todo, de origen latinoamericano.

No se puede dejar de insistir en que las condiciones laborales de este sector laboral tienen que ser revisadas por las autoridades competentes.

3.2.2. El Convenio 189 de la OIT en España

El 9 de junio de 2022 se aprobó en el Congreso de los Diputados la ratificación del Convenio 189 de la OIT, gracias a la lucha de muchos años de mujeres trabajadoras de cuidados y del hogar organizadas, así como de organizaciones de inmigrantes y de organizaciones sindicales. Casi una década después de su entrada en vigor, el 28 de febrero de 2023, España depositó el instrumento de ratificación ante el director general de la OIT, Gilbert F. Houngbo. El Convenio 189 de la OIT amplía los derechos de este colectivo de empleados, compuesto por unas 600.000 personas. La inmensa mayoría mujeres y muchas de ellas inmigrantes. por lo cual es importante tener en cuenta varias propuestas para mejorar los derechos de las trabajadoras y cuidadoras del hogar:

- ➔ Proporcionar un asesoramiento a los Estados y a otras partes interesadas en el cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y desarrollo de los derechos humanos de las personas inmigrantes en situaciones vulnerables.

- ➔ Inversión económica para la formación y profesionalización de las trabajadoras de cuidados (cuidados integrales) que actualmente se están consumiendo en el empleo de hogar interno. Los horarios de la formación tendrán que responder a las necesidades de las trabajadoras de cuidados.
- ➔ Derecho a conciliar la vida familiar como cualquier otra persona trabajadora y a disfrutar de los descansos establecidos (las mujeres inmigrantes y migradas también tenemos familias).
- ➔ Mayores recursos para la inspección laboral y más eficacia en la investigación del respeto por parte de empleadores y familiares de las condiciones establecidas en el contrato de trabajo de las trabajadoras, exigiendo el cumplimiento de la jornada laboral de 8 horas diarias, tal como se hace en otros gremios y sectores laborales, entre ellos las residencias, la hostelería, el comercio, etc.
- ➔ Por último, la desaparición del empleo de hogar interno, categorizando las jornadas laborales como lo hacen en las residencias: jornada de mañana, tarde y noche.

3.3. Igualdad de trato y oportunidades, y no discriminación

3.3.1. Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y la no discriminación

El 14 de julio de 2022 entró en vigor la Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y la no discriminación (publicada en el BOE del 13 de julio) que sigue la pauta normativa de la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Su objetivo es prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación, así como proteger eficazmente a las víctimas en todos los ámbitos de la sociedad (educación, sanidad, cultura, vivienda y trabajo).

El 14 de julio de 2022 entró en vigor la Ley 15/2022 integral para la igualdad de trato y la no discriminación (publicada en el BOE del 13 de julio)⁹⁰ que sigue la pauta normativa de la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Su objetivo es prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación, así como proteger eficazmente a las víctimas en todos los ámbitos de la sociedad (educación, sanidad, cultura, vivienda y trabajo). Se trata, según la explicación de la ley, de una trasposición más adecuada de los cometidos de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE, y de cierta jurisprudencia constitucional en torno al artículo 14 de la Constitución Española. Las novedades más relevantes de la Ley 15/2022 en materia de empleo se detallan a continuación.

- **Ampliación de los casos de discriminación**

Si bien hasta ahora los legisladores se han centrado en la discriminación laboral desde una perspectiva de género, con esta nueva ley se amplía claramente el enfoque para incluir todas las formas de discriminación basadas en cualquier variable. Por eso:

⁹⁰ Consultado en: [BOE-A-2022-11589](https://www.boe.es/boe/BOE-A-2022-11589) Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

- ➔ Nadie podrá ser discriminado por razón de enfermedades o condiciones de salud, condiciones serológicas y/o predisposición genética a patologías y trastornos, además de otros factores como el origen racial o étnico, la edad, la expresión de género, el idioma o el nivel socioeconómico, como posibles causas de discriminación (14 CE "cualquier otra situación personal o social").
- ➔ Se regulan nuevas formas de discriminación como la discriminación múltiple, por error, por asociación e interseccional: a la vez que la incitación, orden o instrucción a discriminar está contenida en el acto discriminatorio.

- **Acceso al empleo**

No podrá establecerse limitación, segregación o exclusión para el acceso al empleo basada en las causas contempladas en la ley (incluidos los criterios de selección, capacitación laboral, promoción profesional, retribución, tiempo de trabajo y otras condiciones de empleo), así como en la extinción los contratos de trabajo, suspensión o despidos.

- **Nuevas obligaciones para las empresas**

Las empresas deben utilizar herramientas para detectar, prevenir y detener situaciones de discriminación. Si estas se producen y no se respetan tales obligaciones, la empresa podrá ser responsable de los daños y perjuicios causados. En el marco de futuros cambios legislativos, las empresas con más de 250 empleados pueden verse obligadas a publicar la información salarial necesaria para analizar los impulsores de la brecha salarial en relación con los motivos legales de discriminación (incluidos, entre otros, raza u origen étnico, género, religión, edad, discapacidad, enfermedad, orientación o identidad sexual). Sin embargo, esta obligación aún no debe cumplirse hasta su posible implementación por reglamento.

- **El nuevo papel de la representación legal laboral en temas de responsabilidad social corporativa**

Determina que los representantes legales de los trabajadores deben asumir un comportamiento socialmente responsable encaminado a promover la igualdad de trato y las condiciones no discriminatorias en la empresa y su entorno social. Por otro lado, se indican facultades comerciales para concertar estas actividades con los representantes legales mencionados.

- **Plan anual Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

En su amplio plan de acción anual, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) desarrollará programas específicos sobre igualdad de trato y no discriminación en términos de oportunidades de empleo y condiciones de trabajo como objetivo general.

- **Régimen sancionador**

Finalmente, se aprueba un nuevo régimen sancionador que introduce infracciones específicas relacionadas con la discriminación y sancionadas con

La igualdad de oportunidades y, especialmente, los principios de igualdad de trato y no discriminación son elementos esenciales de nuestro país democrático y de derecho. Se trata, además, de elementos ineludibles desde el punto de vista de la justicia y de los derechos fundamentales que debidamente formulados conducen a la cohesión social y al desarrollo económico sostenible, aumentando la legitimidad de la acción pública.

Una de las dificultades para investigar y juzgar actos y delitos discriminatorios es la falta de datos sobre hechos discriminatorios acaecidos, dada la ausencia de publicaciones con estadísticas que permitan entender su contenido cuantitativo y dimensiones cualitativas; en este sentido, el desarrollo de incidentes relacionados con delitos de odio en España, publicado por el Ministerio del Interior desde 2013, es el único registro oficial de delitos de odio en el Estado español.

hasta 500.000€. La Ley Orgánica 6/2022⁹¹ complementaria de la Ley 15/2022, modifica en la Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal en los artículos 22 excepción 4.ª y 510, puntos 1 y 2, para incluir motivos de discriminación hasta ahora no contemplados.

3.3.2. Dificultades para abordar adecuadamente la discriminación

La discriminación como infracción en el ámbito social o administrativo o por ser víctima de un delito penal por razón de género, raza, orientación o identidad sexual, nacionalidad, discapacidad o exclusión social es una realidad de la que no podemos ni debemos sustraernos. Su raíz se encuentra en las desigualdades generalizadas y de larga data entre las personas y los grupos. A medida que los derechos humanos y las libertades fundamentales se fortalecen en el orden jurídico, constitucional e internacional, aumenta su reconocimiento entre las instituciones públicas y los ciudadanos, quienes finalmente están convencidos de que la conducta discriminatoria es inaceptable e incompatible con tales derechos y libertades fundamentales. Por tanto, la igualdad de oportunidades y, especialmente, los principios de igualdad de trato y no discriminación son elementos esenciales de nuestro país democrático y de derecho. Se trata, además, de elementos ineludibles desde el punto de vista de la justicia y de los derechos fundamentales que debidamente formulados conducen a la cohesión social y al desarrollo económico sostenible, aumentando la legitimidad de la acción pública.

Existen muchas dificultades para investigar y juzgar actos discriminatorios y/o delitos basados en la aversión irracional y el odio hacia las personas. Este es un hecho muy importante porque si estos obstáculos no son comprendidos y adecuadamente abordados, el sistema de protección de los derechos fundamentales seguramente se verá socavado.

Una de estas dificultades es la falta de datos sobre hechos discriminatorios acaecidos, dada la ausencia de publicaciones con estadísticas que permitan entender su contenido cuantitativo y dimensiones cualitativas; en este sentido, el desarrollo de incidentes relacionados con delitos de odio en España, publicado por el Ministerio del Interior, es el único registro oficial de delitos de odio en el Estado español desde el año 2013.

También es de señalar la infradenuncia que se produce, en general, por las siguientes razones:

- ➔ Falta de conocimiento sobre los derechos existentes y sobre cómo o dónde denunciar estos delitos. Las instituciones administrativas del Estado deberían tomar medidas educativas en esta dimensión.
- ➔ En muchos casos la discriminación forma parte de la vida cotidiana de las víctimas, por lo cual es normalizada e incluida como parte natural de sus vidas.

91 Consultado en: [BOE-A-2022-11588 Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio, complementaria de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.](#)

- ➔ Existe una desconfianza generalizada y profunda hacia las instituciones responsables de combatir la discriminación. En el caso específico de la comunidad gitana, esta desconfianza se debe a su histórica persecución por parte del sistema.
- ➔ En muchos casos, quejarse puede tener consecuencias indeseables para una persona que ha sufrido un comportamiento discriminatorio. Por ejemplo, para las personas LGTBI buscar ayuda supone revelar la propia sexualidad o identidad de género, algo para lo que no todos están preparados. Esto también le sucede a personas inmigrantes indocumentadas que han renunciado a sus derechos por temor a ser deportados si denuncian que han sido víctimas de una infracción o un delito relacionado con la discriminación.

3.4. Trata de seres humanos y explotación

El Ministerio del Interior presentó el 12 de enero de 2022 su “Plan Estratégico Nacional contra la trata y la explotación de seres humanos 2021-2023”⁹², que se suma al resto de instrumentos no normativos sobre la trata de seres humanos. Previamente, el 24 de diciembre de 2021, se publicó en el Boletín Oficial del Estado el “Plan de Acción contra el trabajo forzoso: relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas”⁹³. Por otra parte, tras recibir un borrador de anteproyecto por parte del Ministerio de Igualdad, en marzo de 2022, el Ministerio de Justicia encargó a la Comisión Nacional de Codificación la elaboración de una ley integral contra la trata de seres humanos.

Según el informe del Ministerio del Interior “Trata y explotación de seres humanos en España. Balance estadístico 2017-2021”⁹⁴, durante 2021 se realizaron 1.380 inspecciones en lugares de prostitución en las que se encontraron 4.704 personas en riesgo. Contrastan estos datos con las 2.228 inspecciones y las 10.111 personas en riesgo del 2017. Asimismo, en 2021 se identificaron 136 víctimas de trata sexual, un número inferior a las 160 de 2020 y a las 294 de 2019 (el año con más víctimas identificadas de la serie que abarca el balance). Una de las razones se encuentra en la “Memoria de la Fiscalía General del Estado 2022”⁹⁵, en la que se indica que en 2021 “se ha incrementado notoriamente el ejercicio de la prostitución en pisos y casas”.

Por otro lado, también en 2021 y en relación con la trata y la explotación laboral, se realizaron 5.218 inspecciones administrativas y fueron 13.836 los

Durante 2021 se realizaron 1.380 inspecciones en lugares de prostitución en las que se encontraron 4.704 personas en riesgo. Contrastan estos datos con las 2.228 inspecciones y las 10.111 personas en riesgo del 2017. Asimismo, en 2021 se identificaron 136 víctimas de trata sexual, un número inferior a las 160 de 2020 y a las 294 de 2019.

92 Consultado en: [La Moncloa. 12/01/2022. Interior presenta el Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos 2021-2023 \[Prensa/Actualidad/Interior\]](#)

93 Consultado en: [BOE-A-2021-21340 Resolución de 20 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 2021, por el que se aprueba el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas.](#)

94 Consultado en: [Balance-Ministerio-TSH-2017-2021.pdf \(interior.gob.es\)](#)

95 Consultado en: [Documentación - Fiscal.es](#)

En 2021 y en relación con la trata y la explotación laboral, se realizaron 5.218 inspecciones administrativas y fueron 13.836 los trabajadores inspeccionados; en ambos casos se trata de las cifras más altas del periodo 2017-2021. En estas acciones se identificaron 51 víctimas, muy lejos de las 99 de 2020 y de las 192 de 2019.

trabajadores inspeccionados; en ambos casos se trata de las cifras más altas del periodo 2017-2021. En estas acciones se identificaron 51 víctimas, muy lejos de las 99 de 2020 y de las 192 de 2019. Al hacer referencia a la trata con fines de trabajo forzoso, la "Memoria de la Fiscalía General del Estado 2022" señala que "el destino laboral más utilizado es el de la agricultura. Otros ámbitos han sido el sector del cuidado de las personas mayores y servicio doméstico, así como el de la construcción".

Finalmente, con datos de 2017 a 2020, el informe "Global report on trafficking in persons 2022"⁹⁶ de la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito ofrece información por países y zonas geográficas. En el caso del Oeste y Sur de Europa, el número de víctimas de trata en 2020 ascendió a 376 personas, siendo muy superior a las 65 del año 2019. 212 fueron víctimas de trata con fines de explotación sexual, 86 de trata con fines de trabajo forzoso y 81 de trata con otras finalidades. Los datos sobre España son los mismos que figuran en los balances del Ministerio del Interior. El informe también alerta que los conflictos aumentan el número de víctimas de trata y señala que una de las consecuencias de la COVID-19 para las víctimas de trata es que han sido trasladadas a lugares menos visibles y más inseguros.

3.5. Cómo avanzar

Teniendo en cuenta lo presentado en este capítulo, se hacen las siguientes recomendaciones:

- ➔ **Garantizar el cumplimiento del plazo de seis meses para la homologación de títulos extranjeros establecido en el Real Decreto 889/2022**, con la finalidad de que la empleabilidad de las personas inmigrantes, particularmente de las mujeres, pueda mejorar.
- ➔ **Adoptar políticas activas de empleo** que propicien el acceso de hombres y mujeres extranjeros a ocupaciones más adecuadas a su formación y/o que les permitan acceder a puestos de trabajo diferentes de los nichos de empleo habituales.
- ➔ **Impulsar, a nivel europeo, la adopción de una política migratoria, de asilo y refugio común que favorezca la integración socio-laboral**, la activación, el reconocimiento de las cualificaciones y el desarrollo de las competencias de las personas migrantes.
- ➔ **Promover la participación social y la orientación, formación e información dirigida a las personas jóvenes para facilitar su proceso de integración en la sociedad**, con medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, ajustándose a sus necesidades y teniendo en cuenta los cambios demográficos, familiares y culturales. **La percepción de apoyo del profesorado es el factor de prevención más importante ante el riesgo de abandono escolar temprano**,

96 Consultado en: [Trafficking in Persons \(unodc.org\)](https://www.unodc.org)

además de las aspiraciones académicas del alumnado, su vinculación escolar y el apoyo de sus familias.

- ➔ **Establecer itinerarios inclusivos hacia la educación secundaria superior** y para acompañar activamente a los/as alumnos/as a través de una orientación personalizada en todos los centros educativos en cuanto a las herramientas para la integración social. Igualmente, desarrollar mecanismos para mejorar las competencias profesionales y el aprendizaje permanente en la juventud, así como su conocimiento de las lenguas oficiales del Estado.
- ➔ **Promover cursos de formación que favorezcan la inclusión laboral en sectores de actividad menos precarizados**, haciendo hincapié en aquellas profesiones de difícil ocupación o mayor demanda como las relacionadas con soldadura y fontanería, los nuevos nichos de empleo verde y la transformación digital. Esto, adaptando los programas formativos a la situación de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional y protección temporal (niveles educativos, horario, conciliación familiar etc.), y facilitando la concesión de becas para formación.
- ➔ **Flexibilizar requisitos de admisión** para garantizar el acceso a las plazas de formación para la mejora de la empleabilidad dispuestas por los recursos públicos; fomentar la participación de las autoridades autonómicas y locales en los planes de acceso a la educación de personas solicitantes de protección internacional, refugiadas y beneficiarias de protección temporal; adaptar dichas formaciones con aulas de enlace a nivel lingüístico que respondan a la llegada del alumnado de origen diverso durante el curso escolar; e incluir en los contenidos y en la formación del profesorado temáticas sobre migraciones, asilo, refugio e interculturalidad como elementos clave en diferentes áreas de conocimiento. Esta adaptación, formación y contenidos podrán promoverse a través del contacto directo y coordinado entre los centros formativos y las organizaciones especializadas que trabajan con estas personas y las acogen.
- ➔ **Garantizar una actuación eficaz de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para luchar contra el fraude a la Seguridad Social y la competencia desleal** que supone la utilización de trabajadores y trabajadoras en situación administrativa irregular, permitiendo a éstos utilizar las vías existentes de acceso a la documentación. Asimismo, incrementar las actuaciones de la ITSS en aquellos sectores en los que es más frecuente el empleo de personas en situación administrativa irregular, no limitándose a la comprobación de la tenencia de documentación, sino extendiéndose a las condiciones de trabajo para evitar la explotación y conductas que atentan contra los derechos humanos.
- ➔ **Modificar la normativa de extranjería para que la denuncia de cualquier infracción administrativa, social o conducta delictiva por parte de una persona en situación administrativa irregular no conlleve la apertura de un procedimiento sancionador.**

- ➔ **Garantizar la igualdad en el derecho básico a la asistencia sanitaria de la población inmigrante** sea cual sea su situación administrativa.
- ➔ Aunque la extensión de la protección por desempleo a las trabajadoras del hogar, la inclusión en la Ley de Prevención de Riesgos, la desaparición formal del desistimiento y la ratificación del Convenio 189 de la OIT son avances importantes, **es preciso continuar equiparando los derechos de quienes trabajan para un empleador particular con los del resto de trabajadores y trabajadoras, en particular haciendo desaparecer la modalidad de trabajo interno; garantizando el control sobre el horario de trabajo; profesionalizando el trabajo de cuidados; y adaptando la formación necesaria a los horarios de las trabajadoras.**
- ➔ **Establecer modos de intervención eficaces de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que aseguren los derechos de las trabajadoras del hogar**, incluidas aquellas que se encuentran en situación administrativa irregular.
- ➔ Revisar que **al entrar en vigor para España el Convenio 190 de la OIT sobre la violencia y el acoso**, existan **medidas que protejan de estas circunstancias a las trabajadoras del hogar**, sea cual sea su situación administrativa.
- ➔ **Extender el uso de currículums ocultos en los que no aparezcan datos personales como nombre, apellidos, edad, sexo y foto para que no exista ningún sesgo** a la hora de hacer el proceso de selección.
- ➔ **Establecer grupos de difusión para que aquellos puestos de trabajo atractivos a nivel salarial, de condiciones y de horarios, que requieran una mayor formación académica y experiencia profesional, puedan llegar a personas inmigrantes y racializadas**, ya que en muchas ocasiones ciertos trabajos no son conocidos por esta población.
- ➔ **Incrementar las inspecciones dirigidas a detectar víctimas de trata de seres humanos o de explotación tanto sexual como laboral.** En este último caso, establecer los mecanismos necesarios para garantizar la atención y protección de sus víctimas.

4

Situación de la población inmigrante en materia educativa y propuestas para su integración

Elaborado por:

Comisión de Educación y Sensibilidad Social

En este capítulo se analizan los avances relacionados con la normativa educativa orientada a la inclusión de la población inmigrante en España, incluyendo la evolución legislativa, la perspectiva ética y la formación profesional. Igualmente, se observan los impactos del discurso de odio en internet y las redes sociales, así como de las contranarrativas impulsadas en estos medios por las entidades del tercer sector.

Para empezar, es importante señalar que actualmente el sistema educativo español se encuentra en un proceso de transformación. Con la reciente **Ley de Educación (Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre), que modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (LOMLOE)** y con los nuevos modelos de **desarrollo curricular** que han sido recientemente aprobados y se han empezado a impartir en el curso 2022-2023, se han abierto perspectivas para la escuela inclusiva. Asimismo, se impulsó una modernización de la formación profesional con la aprobación en 2018 y 2020 de sendos Planes Estratégicos de la Formación Profesional, la cual ha tenido continuidad con la **Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional**. Esta ley pretende una transformación global del Sistema de Formación Profesional que sea capaz de responder con flexibilidad a los intereses, expectativas y aspiraciones de cualificación profesional de las personas a lo largo de su vida y a las competencias demandadas por el mundo laboral. Las dos reformas son una oportunidad para desarrollar instrumentos que faciliten la inclusión social y educativa de las personas más vulnerables, entre las que se encuentran muchas de las familias de origen inmigrante.

Por otro lado, el Informe sobre la Integración de Estudiantes Extranjeros en el Sistema Educativo Español, publicado por el OBERAXE⁹⁷, muestra un importante desfase del alumnado extranjero con respecto al alumnado español en varios indicadores de la integración en el sistema educativo (tasa bruta de escolarización, segregación pública-privada, resultados educativos o trayectoria escolar, entre otros). La importancia de una escuela inclusiva para superar esta brecha y, a la vez, promover el éxito educativo del alumnado de origen inmigrante se ha puesto de manifiesto en los anteriores informes anuales del Foro, específicamente en los capítulos enfocados en el ámbito educativo.

Vivimos en un mundo plural que compartimos con personas procedentes de todas las partes del mundo, quienes profesan distintas religiones y tienen creencias, costumbres y culturas que les son propias. Esta multiculturalidad también está presente en los centros educativos. Por ello, por ejemplo, niñas y niños pueden manifestar sus creencias usando símbolos religiosos, velo, kipá o turbante, lo cual es un ejercicio de derechos consagrados en la Constitución española (art. 16 y 18, entre otros), siempre teniendo en cuenta que ésta establece que *“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”*. Desde esta perspectiva, el derecho a la educación abarca otros derechos, como el de libertad religiosa y el derecho al honor y a la propia imagen.

4.1. Ética y educación

Los cambios ocurridos en el mundo en los últimos años y la manera en que se está gestionando la inmigración y las diásporas de diferentes naciones, hacen necesario establecer un marco ético que fundamente una educación

El cuestionamiento de la violencia y la guerra, la discriminación étnica y racial o por orientación sexual y género, la construcción de comunidades y el respeto a los derechos humanos, en un escenario histórico y político que sigue incitando al odio en el mundo, hace necesaria la inclusión de la formación ética en los modelos educativos nacionales para construir una nueva realidad. En un sentido similar, fenómenos como el cambio climático, las convulsiones sociales permanentes, los conflictos políticos vividos en diferentes sitios del planeta el hambre y la miseria en grandes capas sociales y múltiples países, requieren de esta respuesta fundamentada en la construcción de valores.

⁹⁷ Disponible en: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0153.htm

inclusiva y diversa. Desde su estructuración en la filosofía griega, la ética ha servido de soporte a la creación de valores universales y humanos que permitan la creación de una ciudadanía universal, así como la tolerancia y el respeto a los diversos grupos de seres humanos, agrupados en culturas y naciones a lo largo y ancho del planeta. De este modo, la ética ha permitido la construcción de la paz y la convivencia entre millones de personas.

El cuestionamiento de la violencia y la guerra, la discriminación étnica y racial o por orientación sexual y género, la construcción de comunidades y el respeto a los derechos humanos, en un escenario histórico y político que sigue incitando al odio en el mundo, hace necesaria la inclusión de la formación ética en los modelos educativos nacionales para construir una nueva realidad. En un sentido similar, fenómenos como el cambio climático, las convulsiones sociales permanentes, los conflictos políticos vividos en diferentes sitios del planeta, el hambre y la miseria en grandes capas sociales y múltiples países, requieren de esta respuesta fundamentada en la construcción de valores.

Hablamos de una axiología novedosa y transformadora que ubique en la formación de las nuevas generaciones la necesidad de cambio de marcha en la concepción educativa y centre el proceso educativo en la formación ética. Esto requerirá la formación permanente de los tres principales actores que participan en el modelo educativo: los maestros, los alumnos y las familias, es decir, de la trilogía mediante la cual se establece el acto educativo y que hace de la institución educativa el lugar físico y mental donde se lleva a cabo el proceso de formación y se refuerzan los valores sociales y morales entregados desde el hogar.

Los cambios curriculares, resultado de las fluctuaciones políticas y el control del estado nacional moderno, no han permitido el avance de esta fundamentación ética, teniendo en cuenta que, ésta no implica sólo la transversalidad educativa, sino también la formación permanente de los tres grandes actores de la educación para que se impliquen en la formación en valores y principios tanto cívicos como sociales. La paz, convertida en un antiguo sueño de libertad frente al odio y la violencia, y la apertura de las nuevas generaciones a la convivencia, el respeto, la antidiscriminación, la tolerancia y la solidaridad, se convierten ahora en necesidades categóricas para la formación de los niños y las niñas en una ética universal que supera las barreras nacionales de los diversos países del mundo.

Esto, teniendo en cuenta que la garantía de la ética estriba en una universalidad que supera las concepciones nacionales y nacionalistas, regionales y locales para instaurarse en un marco en el que los valores son los mismos para la humanidad en su conjunto y responden a la manera como los humanos nos comprendemos a nosotros mismos y a los demás. Esta estructura, que puede permear los currículos nacionales y que se convierte en una estrategia de formación, es lo que proponemos para un cambio curricular español que establezca, de una vez por todas, la educación inclusiva y antidiscriminatoria tanto para los niños españoles como para niños llegados de otros contextos educativos y culturales, quienes se integran en el sistema a veces con dificultades dado que cada currículum nacional pone sus principios en juego y no suele permitir ni la apertura, ni la adaptación, ni la flexibilización.

Los cambios curriculares, resultado de las fluctuaciones políticas y el control del estado nacional moderno, no han permitido el avance de esta fundamentación ética, teniendo en cuenta que ésta no implica sólo la transversalidad educativa, sino también la formación permanente de los tres grandes actores de la educación para que se impliquen en la formación en valores y principios tanto cívicos como sociales.

Proponemos un cambio curricular español que establezca, de una vez por todas, la educación inclusiva y antidiscriminatoria tanto para los niños españoles como para niños llegados de otros contextos educativos y culturales, quienes se integran al sistema a veces con dificultades dado que cada currículum nacional pone sus principios en juego y no suele permitir ni la apertura, ni la adaptación, ni la flexibilización.

La ética ha demostrado hasta ahora su capacidad para acortar distancias, generar solidaridad y apertura, establecer lazos de unidad y amor y, especialmente, de construir la convivencia que necesitamos en el mundo actual. Igualmente, permite abrir espacios de crítica que hacen posible a los seres humanos cambiar estructuras y modernizar procesos de acuerdo con las demandas de un mundo que se está agotando en nuestras manos. Los seres humanos no podemos seguir matándonos unos a otros, odiándonos ni generando multiplicidad de violencias que promueven una guerra de todos contra todos, individual y colectiva.

Las nuevas generaciones requieren la incorporación de valores de tipo universal. La educación transnacional y transcultural, el movimiento de las diásporas de los diversos países y la pluralidad producida en el encuentro con otras culturas, nacionalidades, formas de interpretar la realidad, elementos culturales y concepciones, requieren una apertura mundial válida para maestros, niños y niñas y familias, también llegados de otros países, así como concepciones sociales, étnicas, religiosas, políticas y culturales distintas.

La ética ha demostrado hasta ahora su capacidad para acortar distancias, generar solidaridad y apertura, establecer lazos de unidad y amor y, especialmente, de construir la convivencia que necesitamos en el mundo actual. Igualmente, permite abrir espacios de crítica que hacen posible a los seres humanos cambiar estructuras y modernizar procesos de acuerdo con las demandas de un mundo que se está agotando en nuestras manos. Los seres humanos no podemos seguir matándonos unos a otros, odiándonos ni generando multiplicidad de violencias que promueven una guerra de todos contra todos, individual y colectiva.

Este planteamiento puede resultar duro y catastrofista, pero también motiva una reflexión sobre nuestros comportamientos sociales e individuales que lleve a privilegiar el bien común. Ha llegado el momento de construir la paz en el mundo, más allá de credos, creencias, mitos ideológicos, leyendas o tabús religiosos y culturales que han impedido hasta ahora la construcción de una verdadera humanidad planetaria. La ética consolida este proceso y es una propuesta única para dar respuesta a muchas de nuestras necesidades.

Los sistemas educativos están llamados a recogerla para el mundo entero y, por ello, hablamos de una internacionalización del currículum y de una universalidad de principios; de transformar el modelo educativo para crear la inclusión en la diversidad, la unión y el pluralismo curricular y extracurricular como soporte de la educación para el futuro. La institución educativa desde el preescolar hasta la educación universitaria requiere en sus diversas fases de la formación ética, no sólo como asignatura sino como elemento transversal que dé respuesta en los diferentes estadios de desarrollo a preguntas fundamentales de la vida y forme seres humanos integrales, holísticos, amorosos, resilientes, buenos (en el sentido del bien griego), tolerantes y dispuestos a la comprensión y el respeto de sus semejantes.

4.2. Discriminación racial en el ámbito educativo

Desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2022, se atendieron un total de **1.570 incidentes discriminatorios**, de los cuales 407 se produjeron en el ámbito de acceso a bienes y servicios; 196 en el ámbito del empleo; 186 en el ámbito de vivienda; 144 en el ámbito de servicios de salud y **141 en el ámbito educativo**, entre otros. En este último, los principales comportamientos fueron, por ejemplo, la denegación de ayudas, becas, homologación de títulos y acceso por el uso del velo; comentarios despectivos; situaciones de *bullying* y agresiones físicas. En algunos casos

Desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2022, se atendieron un total de 1.570 incidentes discriminatorios, de los cuales 407 se produjeron en el ámbito de acceso a bienes y servicios; 196 en el ámbito del empleo; 186 en el ámbito de vivienda; 144 en el ámbito de servicios de salud y 141 en el ámbito educativo, entre otros. En este último, los principales comportamientos fueron, por ejemplo, la denegación de ayudas, becas, homologación de títulos y acceso por el uso del velo; comentarios despectivos; situaciones de bullying y agresiones físicas.

Con el fin de poner al servicio de la ciudadanía recursos institucionales asociados a los incidentes de discriminación racial, en 2007 fue creado el Consejo para la Eliminación de la discriminación racial o étnica (CEDRE), cuyas principales funciones son tres: promover el principio de igualdad de trato y no discriminación; prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación racial o étnica; y realizar análisis y estudios, con autonomía e independencia, así como publicar informes y elaborar recomendaciones en torno a estas formas de discriminación.

son observaciones de algunos docentes sobre la comunidad gitana, las personas afrodescendientes o la población magrebí, cargados de estereotipos y prejuicios que mantienen la estigmatización de estos alumnos en los centros educativos y otros espacios formativos. Esto marca especialmente a las niñas, en torno a quienes algunos docentes tienen expectativas muy bajas, lo que reafirma los roles de género y manifiesta una discriminación interseccional.

De los 141 incidentes anotados, 15 se han producido en Andalucía, 10 en Canarias, 17 en Madrid, 10 en Cataluña, 17 en Melilla y 11 en Extremadura; entre las víctimas, es de mencionar que 31 se auto identifican como parte del pueblo gitano, 11 como árabes, 15 como amazigh, 13 como latinoamericanas blancas, 4 como nativas americanas y 12 como afrodescendientes / africanas / negras / afroespañolas. Finalmente, de los 1.570 incidentes discriminatorios atendidos en todos los ámbitos (no sólo el educativo), 572 corresponden a personas de nacionalidad española; 57 a personas de nacionalidad marroquí; 1.130 a personas de Colombia; 66 a nacionales de Venezuela; 61 a personas de nacionalidad peruana; 32 a personas hondureñas; 29 a nacionales de Senegal; 26 a personas ucranianas; 22 a personas de Mali; 14 a personas de Nicaragua; 12 a nacionales de Ecuador; 11 a personas de Guinea; 10 a nacionales de Nigeria y 10 a personas de Pakistán, entre otros.

Con el fin de poner al servicio de la ciudadanía recursos institucionales asociados a los incidentes de discriminación racial, en 2007 fue creado el Consejo para la Eliminación de la discriminación racial o étnica (CEDRE), a través de Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, cuyas principales funciones son tres: promover el principio de igualdad de trato y no discriminación; prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación racial o étnica y realizar análisis y estudios, con autonomía e independencia, así como publicar informes y elaborar recomendaciones en torno a estas formas de discriminación.

El CEDRE produce memorias anuales sobre sus actividades y ha puesto en marcha la campaña de comunicación "Sí es racismo" (disponible en la web del Ministerio de Igualdad y difundida en radio, televisión, redes sociales, prensa y otros medios), con el fin de dar a conocer su Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas. Esta campaña se dirige tanto a quienes sufren con asiduidad la discriminación racial como a la población general, mostrando situaciones de racismo; buscando la identificación y la solidaridad social y animando a denunciar. Asimismo, el CEDRE ha aumentado el número de oficinas en todos el territorio nacional (son ya 23) y recientemente ha introducido el teléfono gratuito 900 20 30 41 (en breve 021), disponible 12 horas diarias y 365 días del año.

4.3. Discriminación por el uso de símbolos religiosos en el ámbito educativo

Algunas asociaciones han conocido varios casos en los que alumnas que decidían llevar el velo eran obligadas por el centro educativo a dejar de llevarlo para continuar allí y algunas, de hecho, han tenido que cambiar de institución. Por otro lado, hemos comprobado que en el comedor de sus centros educativos algunos niños y niñas no pueden acceder al menú kosher o halal que corresponde a la religión que profesan, a la vez que encuentran muchas trabas a la hora de solicitar y recibir la clase de religión en coherencia con la confesión profesada.

Se debe mencionar que la ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, regula y garantiza el ejercicio de este derecho fundamental, estableciendo en su art. 2.1 a) y b) que la libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende el derecho de toda persona a profesar las creencias religiosas que libremente elija y practicar los actos de culto sin discriminación por motivos religiosos.

En lo que respecta al derecho a la libertad religiosa, recogido en el art. 16 de la Constitución de España, su apartado 3 establece que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”, lo que implica una neutralidad por parte del Estado y las instituciones que garantiza el ejercicio de la igualdad y la libertad de conciencia de todos los ciudadanos.

Algunas asociaciones, como la Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes, han conocido varios casos en los que alumnas que decidían llevar el velo eran obligadas por el centro educativo a dejar de llevarlo para continuar allí y algunas, de hecho, han tenido que cambiar de institución. Esta es una situación de discriminación que vulnera varios derechos fundamentales, entre ellos el derecho de libertad religiosa y el derecho a la educación. Es de señalar que España no tiene ninguna norma que regule específicamente el derecho a llevar el velo en los centros educativos; sin embargo, sí cuenta con una amplia jurisprudencia que establece el respeto a esta manifestación religiosa y con numerosos instrumentos que amparan este derecho, entre ellos, la Constitución; La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; y la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

Por otro lado, hemos comprobado que en el comedor de sus centros educativos algunos niños y niñas no pueden acceder al menú kosher o halal que corresponde a la religión que profesan, a la vez que encuentran muchas trabas a la hora de solicitar y recibir la clase de religión en coherencia con la confesión profesada. Se debe mencionar que la ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, regula y garantiza el ejercicio de este derecho fundamental, estableciendo en su art. 2.1 a) y b) que la libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende el derecho de toda persona a profesar las creencias religiosas que libremente elija y practicar los actos de culto sin discriminación por motivos religiosos. Asimismo, existen diversos acuerdos de cooperación con confesiones religiosas, como la evangélica, la islámica o la judía, que permiten solicitar tanto los citados menús como las respectivas clases de religión.

Siguiendo con este punto, la Asamblea General de Naciones Unidas proclamó el 25 de noviembre de 1981, en el art. 2 y el art. 2.1 de la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en Religión o en las Convicciones, que nadie podrá ser discriminado por motivos de religión o convicciones por parte de ningún Estado, institución, grupo de personas o particulares; es decir, que no podrá sufrir distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En lo que respecta al derecho a la libertad religiosa, recogido en el art. 16 de la Constitución de España, su apartado 3 establece que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”, lo que implica una neutralidad por parte del Estado y las instituciones que garantiza el ejercicio de la igualdad y la libertad de conciencia de todos los ciudadanos. El Tribunal Constitucional ha señalado que esta neutralidad implica que el Estado debe ser imparcial respecto a las convicciones y creencias de sus ciudadanos, dado que lo contrario vulnera el principio de igualdad y da lugar a la división de los ciudadanos en varias

El Tribunal Constitucional ha señalado que esta neutralidad implica que el Estado debe ser imparcial respecto a las convicciones y creencias de sus ciudadanos, dado que lo contrario vulnera el principio de igualdad y da lugar a la división de los ciudadanos en varias categorías según sus creencias. Dicho en otras palabras, daría lugar a una discriminación de la libertad de conciencia que tendría como un efecto posible la coacción y limitación de las personas que la sufren.

Se puede decir que los casos descritos al inicio de esta parte muestran que algunos centros educativos están vulnerando los siguientes derechos fundamentales previstos en la Constitución: derecho a la manifestación de la libertad religiosa (art. 16); derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18); derecho a la educación (art. 27); y derecho a la igualdad (art. 14), el cual supone un valor superior de nuestro ordenamiento jurídico.

categorías según sus creencias. Dicho en otras palabras, daría lugar a una discriminación de la libertad de conciencia que tendría como un efecto posible la coacción y limitación de las personas que la sufren.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos decir que la neutralidad religiosa del Estado es, además, una consecuencia obligada que se expresa en el pluralismo de creencias existentes en la sociedad española. Así, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 34/2011, de 28 de marzo de 2011, *“la neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática”*. A sensu contrario, cuando las instituciones vulneran la neutralidad religiosa están rompiendo la convivencia pacífica entre las distintas confesiones, pudiendo retroalimentar con ello el discurso de la exclusión social e imposibilitando la integración y la cohesión social. Así, estas actuaciones públicas contrarían la lucha contra la polarización que vive nuestra sociedad.

Otras sentencias del Tribunal constitucional que reafirman la neutralidad del Estado en materia religiosa y los derechos asociados son las siguientes:

- ➔ Sentencia 177/96, de 11 de noviembre de 1996, relativa a la libertad religiosa, cuyo Fundamento Jurídico 4 *“garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la personalidad y dignidad individual”*, y asimismo, *“junto a esta dimensión interna, esta libertad... incluye también una dimensión externa de agere licere que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros”* (SSTC 19/1985, de 13 de febrero, FJ 2 ; 120/1990, de 27 de junio, FJ 10 , y 137/1990, de 19 de julio , FJ 8). Este reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de agere licere lo es *“con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales”*.
- ➔ Sentencia 101/04, de 23 de junio de 2004, que establece: *“la libertad religiosa comporta una doble exigencia, a que se refiere el Art. 16.3 CE: primero, la de neutralidad de los poderes públicos, ínsita en la aconfesionalidad del Estado; segundo, el mantenimiento de relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas iglesias”*.
- ➔ Sentencia 566/2014, la cual establece en su Fundamento Jurídico 8 que *“nos encontramos en presencia de un principio establecido en la Constitución Española de aconfesionalidad del Estado en el sentido de aconfesionalidad o laicidad positiva partiendo de una declaración de neutralidad en el ámbito de la libertad religiosa”*.

Este planteamiento también ha sido recogido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en las sentencias 46254/99 y 31888/02, con las siguientes palabras: *“cabe recordar que los Estados tienen como misión garantizar, permaneciendo neutrales e imparciales, el ejercicio de las distintas religiones, cultos y creencias. Su papel es contribuir a garantizar el orden público, la paz religiosa y la tolerancia en una sociedad democrática, especialmente entre grupos opuestos. Ello concierne tanto a las relaciones*

entre creyentes y no creyentes, como a las relaciones entre partidarios de las distintas religiones, cultos y creencias”.

Con todo lo expuesto, se puede decir que los casos descritos al inicio de esta parte muestran que algunos centros educativos están vulnerando los siguientes derechos fundamentales previstos en la Constitución: derecho a la manifestación de la libertad religiosa (art. 16); derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18); derecho a la educación (art. 27) y derecho a la igualdad (art. 14), el cual supone un valor superior de nuestro ordenamiento jurídico.

Debemos hacer un esfuerzo por conservar estos derechos y evitar su vulneración a los miembros más protegidos de nuestra sociedad, los menores de edad, ya que desde la escuela, en algunas ocasiones, no se garantizan el respeto a los derechos y libertades fundamentales ni se enseñan valores como la igualdad y la tolerancia. Al contrario, a través de situaciones como las descritas, se incentivan conductas de segregación y discriminación que impiden lograr un clima de respeto y tolerancia entre todos los alumnos. Asimismo, se debe tener en cuenta que portar un símbolo religioso es una decisión libre de los alumnos y que para ellos hacerlo tiene un significado que es distinto a vestir otro tipo de prenda, por lo cual lograr una adecuada comunicación en el centro educativo es esencial para comprender esta distinción y establecer en los reglamentos internos excepciones a los supuestos que están prohibidos o buscar soluciones.

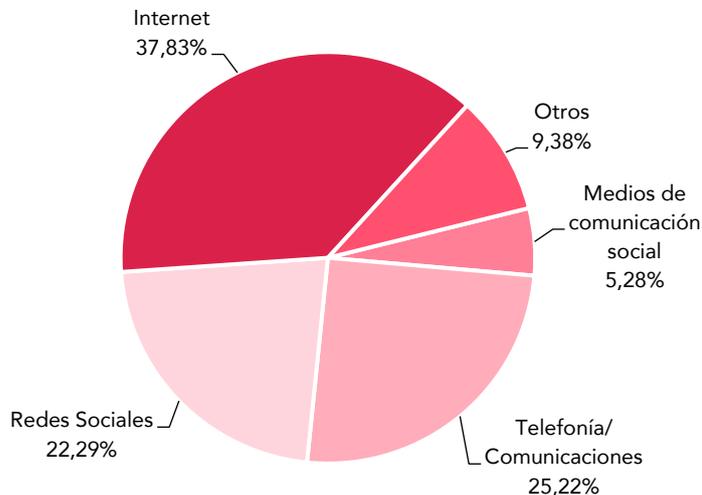
El derecho fundamental a la educación requiere que nuestras instituciones respeten la dignidad de todos los alumnos y que garanticen la neutralidad religiosa, a la vez que forman en el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Sólo a través de la educación es posible la formación de las nuevas generaciones en el cuidado del planeta, en el respeto a sus semejantes y en la capacidad que tiene la vida de cuidarse a sí misma para continuar su evolución en el planeta.

4.4. Impacto del discurso de odio vs. contranarrativa en redes sociales

Nuestra sociedad ha normalizado la existencia de mensajes de odio en internet y redes sociales; nos hemos habituado a ellos y convivimos con su difusión, siendo testigos de su aumento día tras día. Muchos de estos mensajes, además, dan lugar a delitos de odio que también han crecido.

Se debe tener en cuenta que portar un símbolo religioso es una decisión libre de los alumnos y que para ellos hacerlo tiene un significado que es distinto a vestir otro tipo de prenda, por lo cual lograr una adecuada comunicación en el centro educativo es esencial para comprender esta distinción y establecer en los reglamentos internos excepciones a los supuestos que están prohibidos o buscar soluciones.

Gráfico 5. Características de los delitos de odio a través de internet o en las redes sociales, 2021



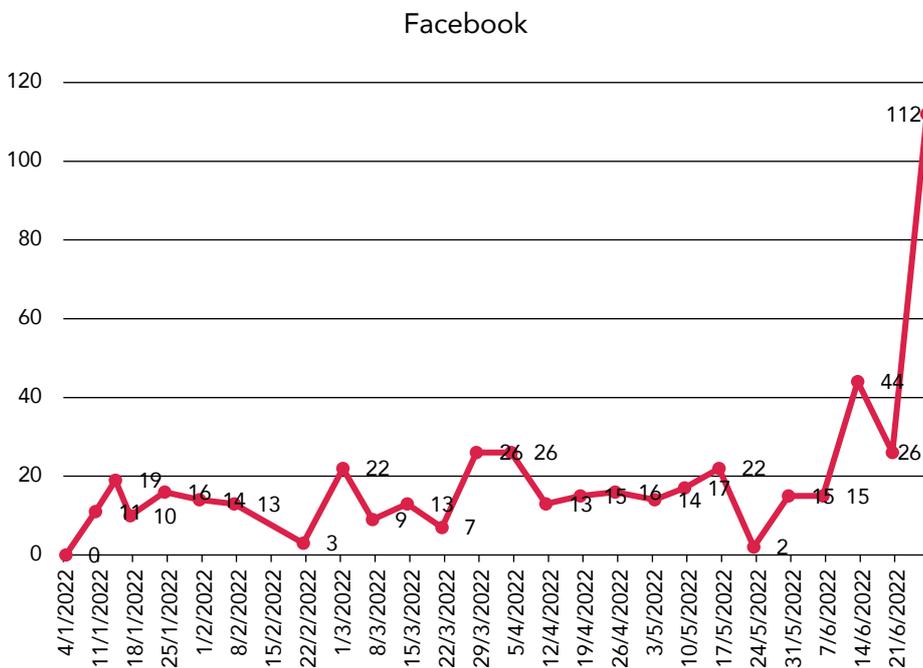
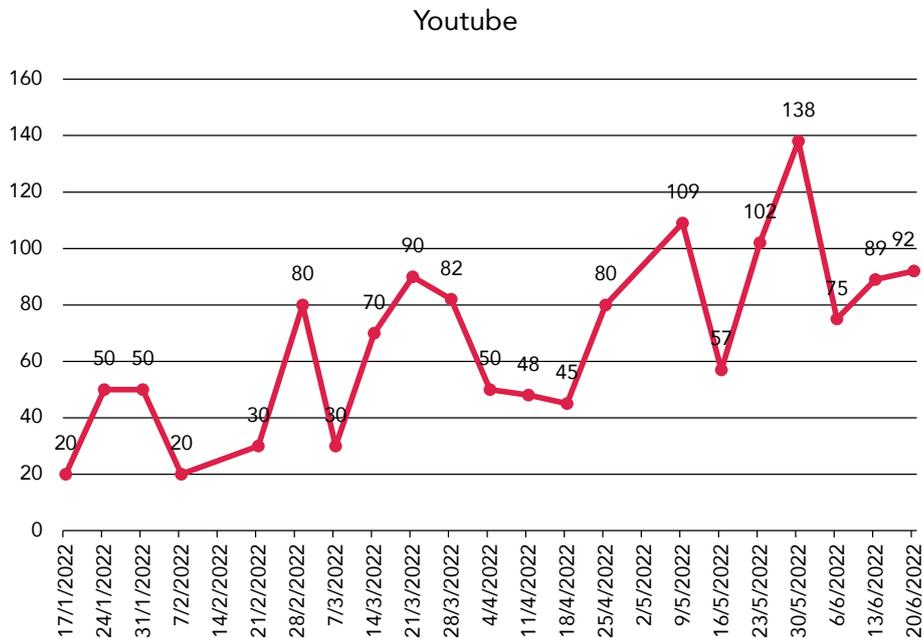
Entre los hechos conocidos relativos a los delitos de odio que se hayan podido cometer a través de Internet o redes sociales, los ámbitos de "ideología", "orientación sexual e identidad de género" y "racismo y xenofobia" son los que muestran mayor incidencia en 2021, con un total de 179 hechos conocidos de los 232 hechos conocidos registrados. Las amenazas, injurias y promoción/incitación pública al odio, se computan como los hechos delictivos que más se repiten, siendo Internet (37,83%) y telefonía/comunicaciones (25,22%) los medios más empleados para la comisión de estos hechos. A continuación se emplean las redes sociales (22,29%) y a mayor distancia, los medios de comunicación social (5,28%).

Fuente: Ministerio de Interior.⁹⁸

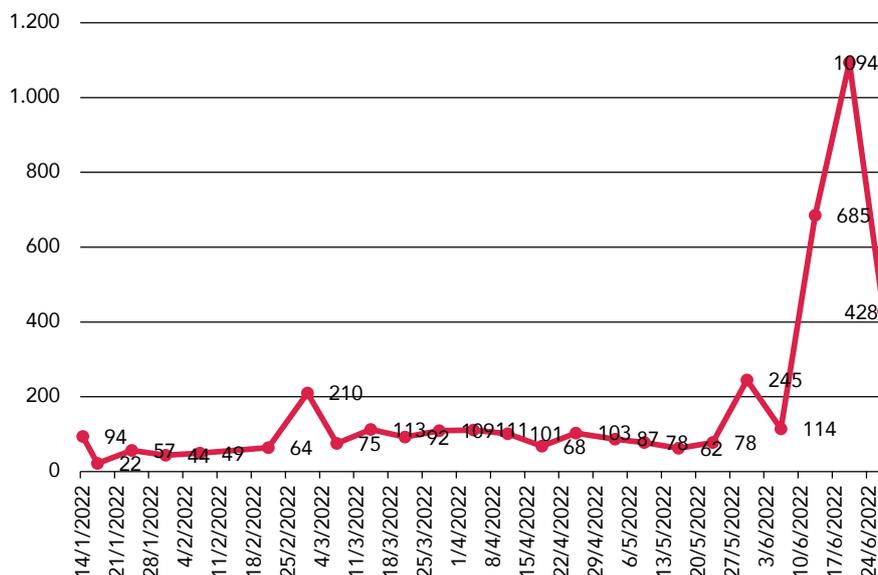
Actualmente, la mayoría de entidades del tercer sector tienen presencia en las redes sociales, lo que les permite poner en marcha estrategias digitales de sensibilización social y contranarrativas que se opongan a los discursos de odio y a sus impactos.

98 Informe sobre la evolución de delitos de odio de 2022. Disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas/informe-sobre-la-evolucion-de-los-delitos-de-odio-en-Espana/Informe_evolucion_delitos_odio_Espana_2021_126200207.pdf

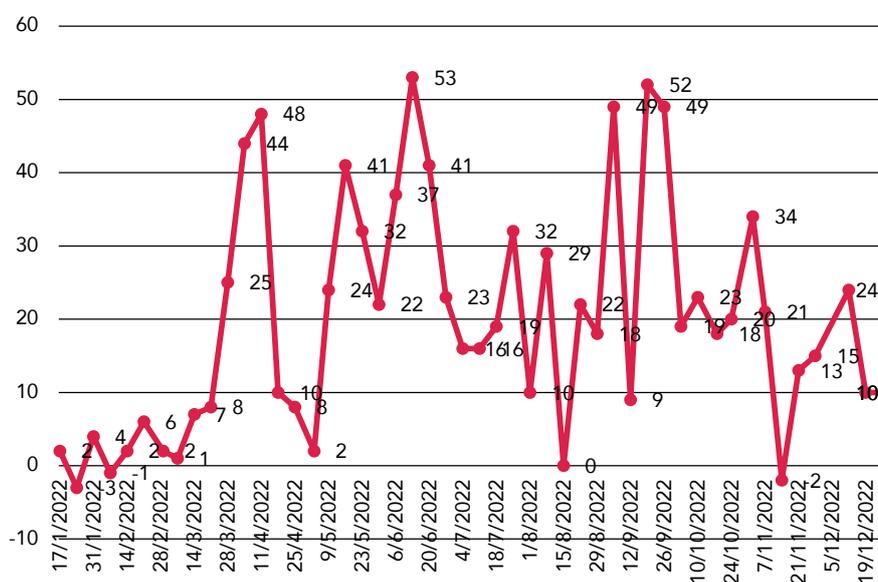
Gráfico 6. Evolución del número de seguidores en redes sociales de la Asociación Marroquí para la integración de los inmigrantes, 2022



Instagram



Twitter



Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

Lo que se propone en este apartado es que los discursos de odio tienen mayor alcance en las redes sociales que las contranarrativas que las entidades impulsan desde sus perfiles digitales porque las cuentas (de grupos o de individuos) desde donde se producen esos discursos tienen muchos más seguidores. Un ejemplo de ello es lo sucedido con la campaña de Twitter «Quítale las etiquetas al velo», coordinada por la Fundación Al Fanar como parte del proyecto europeo Stop-Islamophobia y apoyada por Twitter for Good, con el objetivo de ofrecer una visión plural de las mujeres musulmanas que fuera más allá de los estereotipos y que contrarrestara aquellos discursos

Lo que se propone en este apartado es que los discursos de odio tienen mayor alcance en las redes sociales que las contranarrativas que las entidades impulsan desde sus perfiles digitales porque las cuentas (de grupos o de individuos) desde donde se producen esos discursos tienen muchos más seguidores.

Los discursos de odio generados en las redes sociales se caracterizan por la ausencia de diálogo entre los diferentes actores, así como por sus altas dosis de negatividad, y que la hipermediación de los tuits islamófobos favorece la difusión de actitudes islamófobas, la estigmatización de colectivos sociales, su discriminación y la polarización de la opinión pública, poniendo en riesgo la inclusión de la diversidad y la cohesión social.

de odio fundamentados en la islamofobia. En este sentido, es de señalar que este tipo de discursos generados en las redes sociales se caracterizan por la ausencia de diálogo entre los diferentes actores, así como por sus altas dosis de negatividad, y que la hipermediación de los tuits islamófobos favorece la difusión de actitudes islamófobas, la estigmatización de colectivos sociales, su discriminación y la polarización de la opinión pública, poniendo en riesgo la inclusión de la diversidad y la cohesión social.

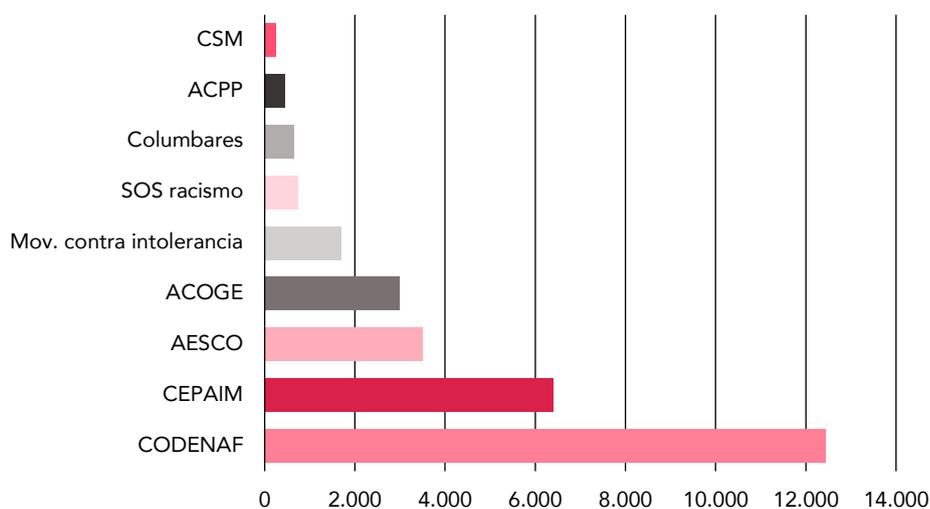
Siguiendo con la campaña mencionada, contar con el respaldo de Twitter permitió llegar a casi 8 millones de interacciones, 2,5 millones de visualizaciones del vídeo y más de 3.500 «me gusta» y retuits. También se generaron aproximadamente 1.500 mensajes, la mayoría de ellos agresivos e islamófobos (el 73%); de hecho, los mensajes de odio que se recibieron se viralizaron mucho más que los mensajes positivos o neutros, especialmente aquellos fundamentados en la acción de criticar.

Para observar el impacto que tienen las entidades del tercer sector en las redes sociales y su fuerza digital para contrarrestar la difusión de discursos de odio, a continuación se presenta una serie de consolidados del número de seguidores con el que cuentan en las diferentes redes, haciendo énfasis en aquellas que han recibido ayudas del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) para implementar proyectos de lucha contra el odio y proyectos de sensibilización o promoción de la interculturalidad.

• Instagram

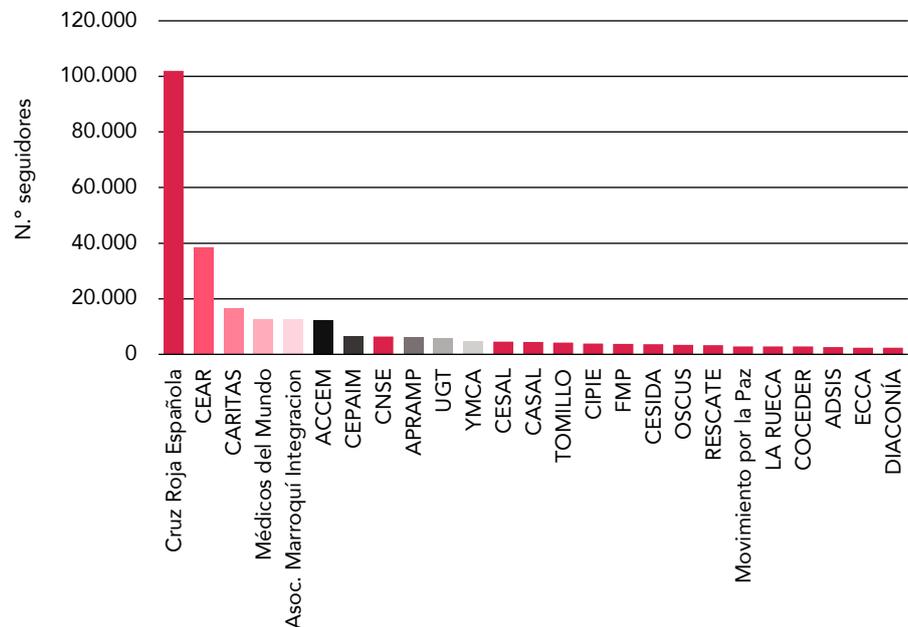
Las entidades sociales con mayor número de seguidores en Instagram son Cruz Roja Española (102.000), CEAR (38.300), Cáritas (16.700), Médicos del Mundo (12.800), Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes (12.500), Accem (12.400) y CEPAIM (6.469). El impacto total de las que luchan contra el odio es 33.390 seguidores, mientras que el de las que promueven discursos de sensibilización es 303.620.

Gráfico 7. Entidades sociales que luchan contra el odio en Instagram



Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

Gráfico 8. Entidades sociales que realizan proyectos de sensibilización e interculturalidad en Instagram

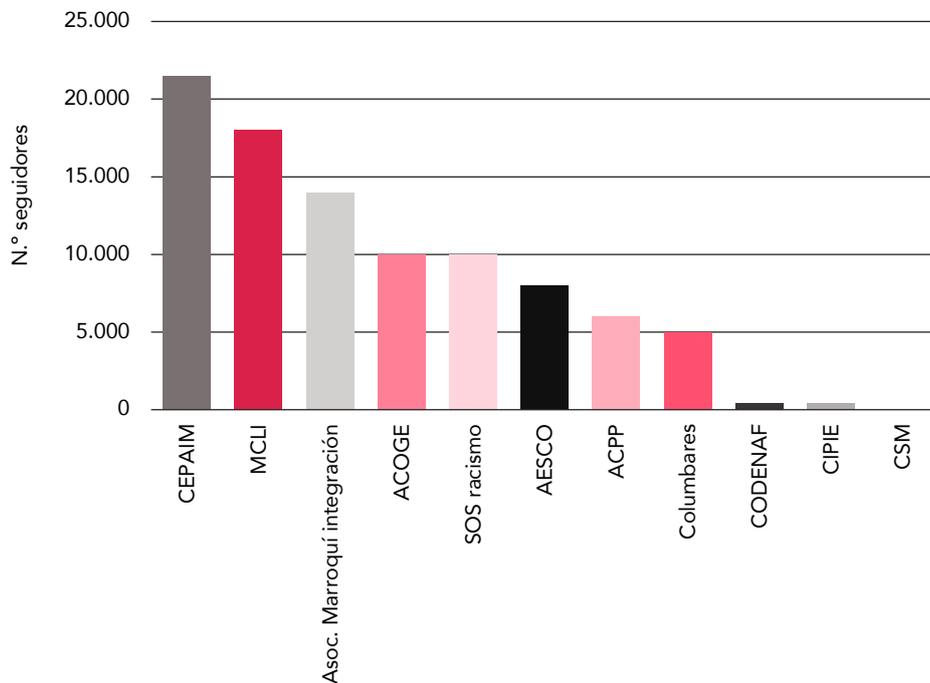


Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

• Facebook

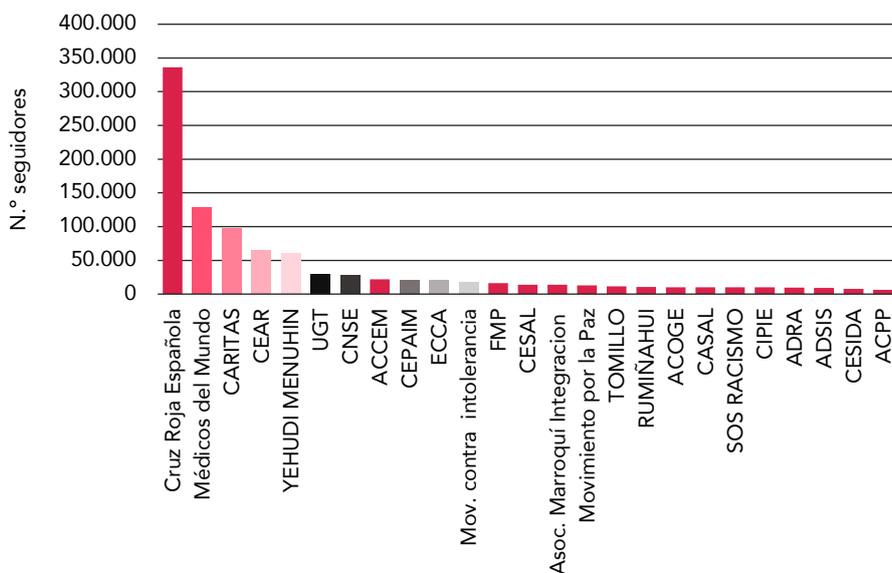
Las entidades sociales con mayor número de seguidores en Facebook son Cruz Roja Española (336.000); Médicos del Mundo (128.000); Cáritas (98.000); CEAR (65.000); Yehudi Menuhim (60.000); UGT (30.000); Confederación Estatal de Personas Sordas (28.000); Accem (22.000); CEPAIM (21.397); ECCA (20.000); Movimiento contra la intolerancia (18.000); Federación de Mujeres Progresistas (16.000); CESAL (14.000); Asociación Marroquí para la integración de los Inmigrantes (13.740); Movimiento por la Paz (12.989); Asociación Tomillo (11.430); Rumiñahui (10.446); Red Acoge (10.000) y SOS Racismo (9.920). El impacto total de las entidades sociales que luchan contra el odio es 92.980 seguidores, mientras que el de las que promueven discursos de sensibilización es 148.754.

Gráfico 9. Entidades sociales que luchan contra el odio en Facebook



Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

Gráfico 10. Entidades sociales que realizan proyectos de sensibilización e interculturalidad en Facebook

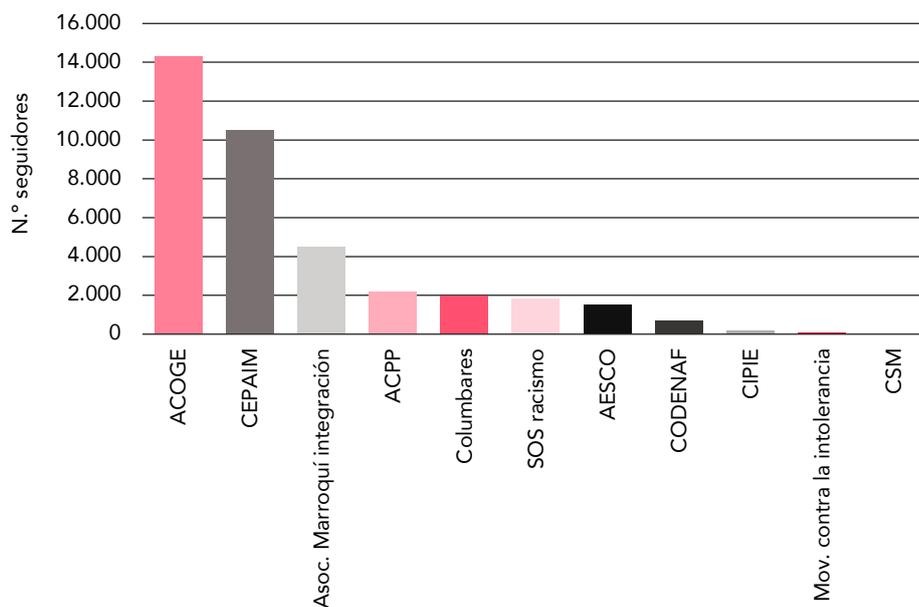


Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

• **Twitter**

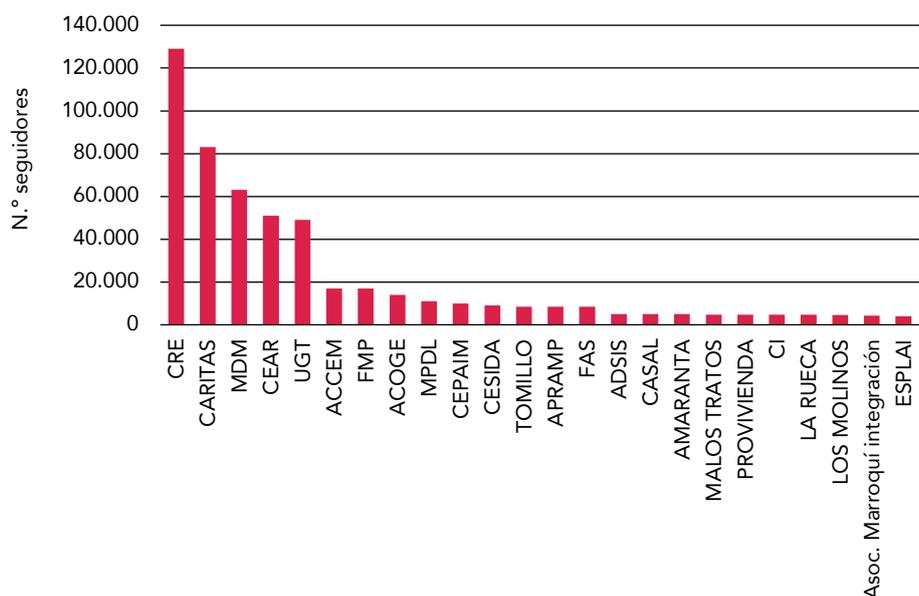
Las entidades sociales con mayor número de seguidores en Twitter son Cruz Roja Española (129.300), Cáritas (83.000), Médicos del Mundo (62.900), CEAR (51.300), UGT (48.900), Accem (17.600), Federación de Mujeres Progresistas (16.900) y Red Acoge (14.300). El impacto total de las entidades sociales que luchan contra el odio es 37.671 seguidores, mientras que el de las que promueven discursos de sensibilización es 581.667.

Gráfico 11. Entidades sociales que luchan contra el odio en Twitter



Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

Gráfico 12. Entidades sociales que realizan proyectos de sensibilización e interculturalidad en Twitter

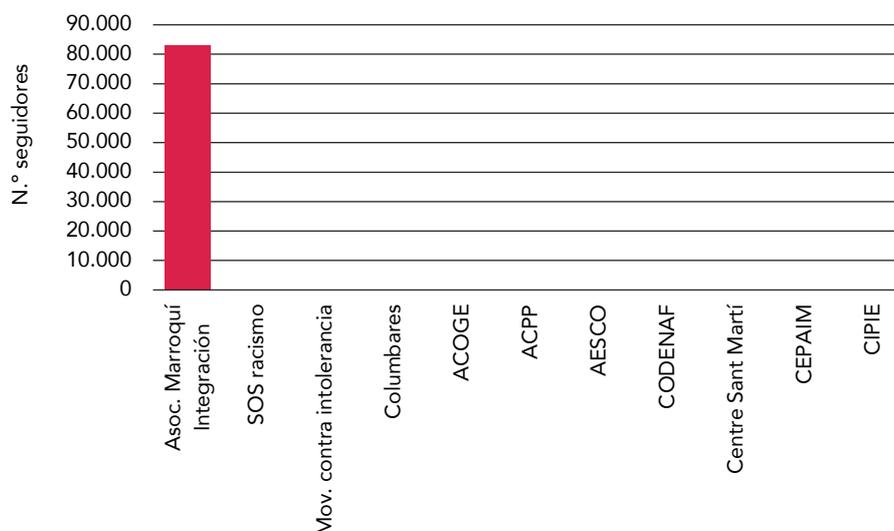


Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

• **TikTok**

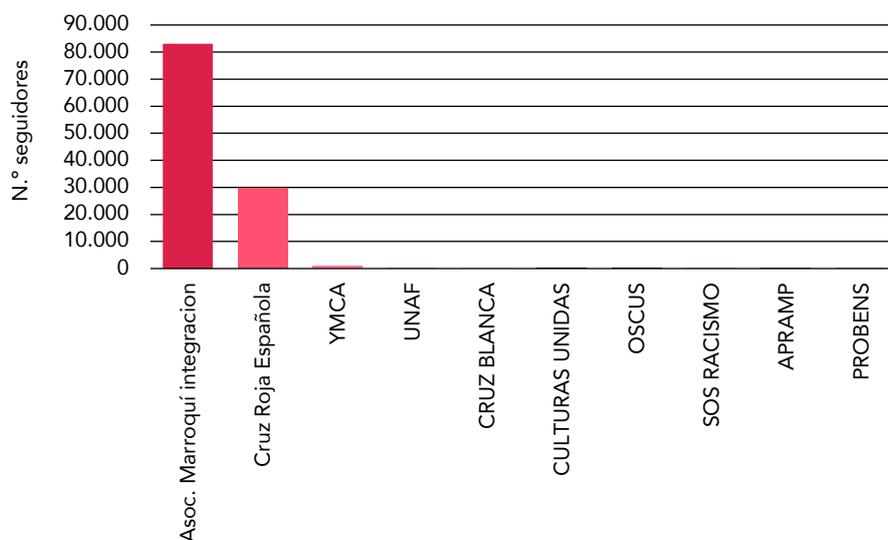
Las entidades sociales con mayor número de seguidores en TikTok son la Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes (82.100), Cruz Roja Española (29.600), YMCA (800), UNAF (162) y Fundación Cruz Blanca (146). El impacto total de las entidades sociales que luchan contra el odio es 83.103 seguidores, mientras que el de las que promueven discursos de sensibilización es 303.620.

Gráfico 13. Entidades sociales que luchan contra el odio en TikTok



Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

Gráfico 14. Entidades sociales que realizan proyectos de sensibilización e interculturalidad en TikTok

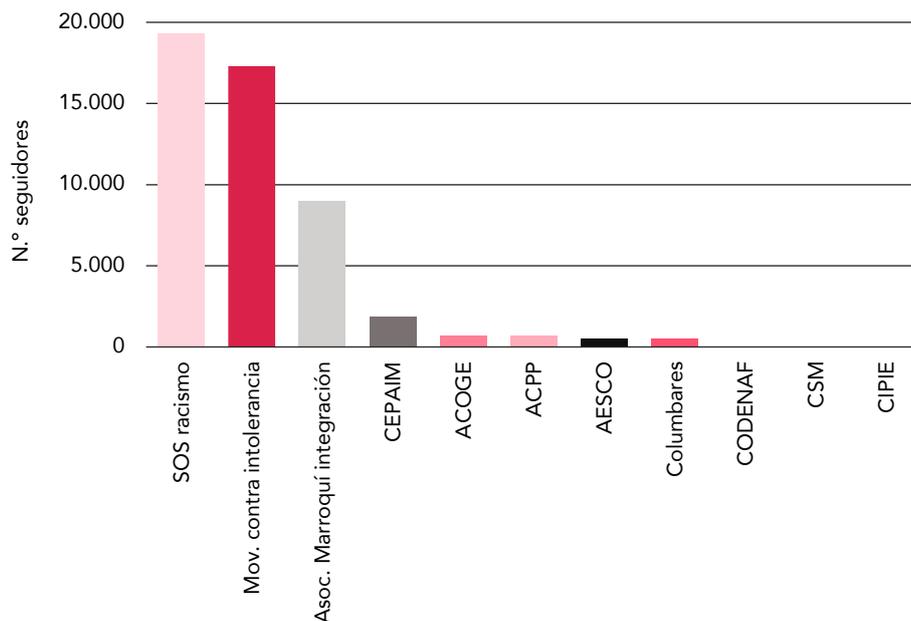


Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

• **Youtube**

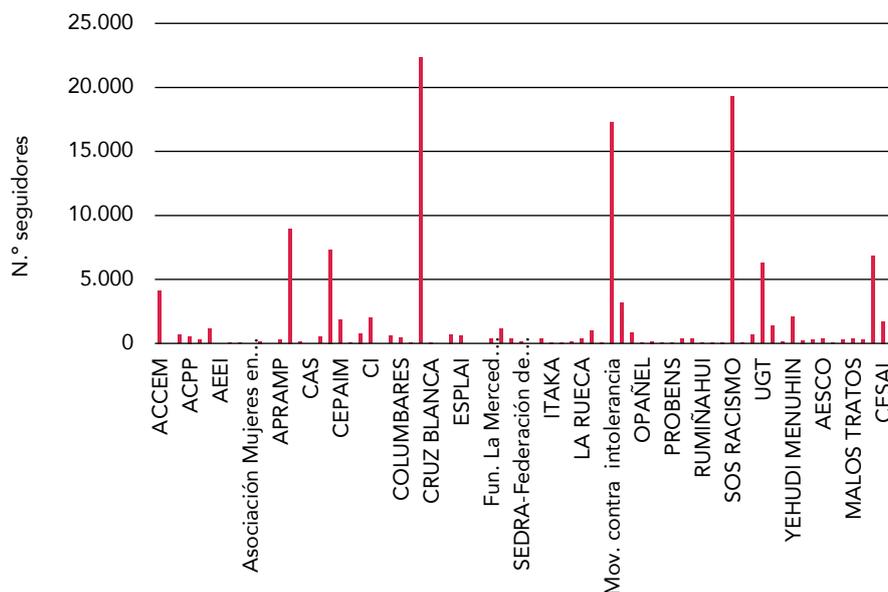
Las entidades sociales con mayor número de seguidores en Youtube son Cruz Roja Española (29.600), YMCA (800), UNAF (162) y Fundación Cruz Blanca (146). El impacto total de las entidades sociales que luchan contra el odio es 33.390 seguidores, mientras que el de las que promueven discursos de sensibilización es 303.620.

Gráfico 15. Entidades sociales que luchan contra el odio en Youtube



Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

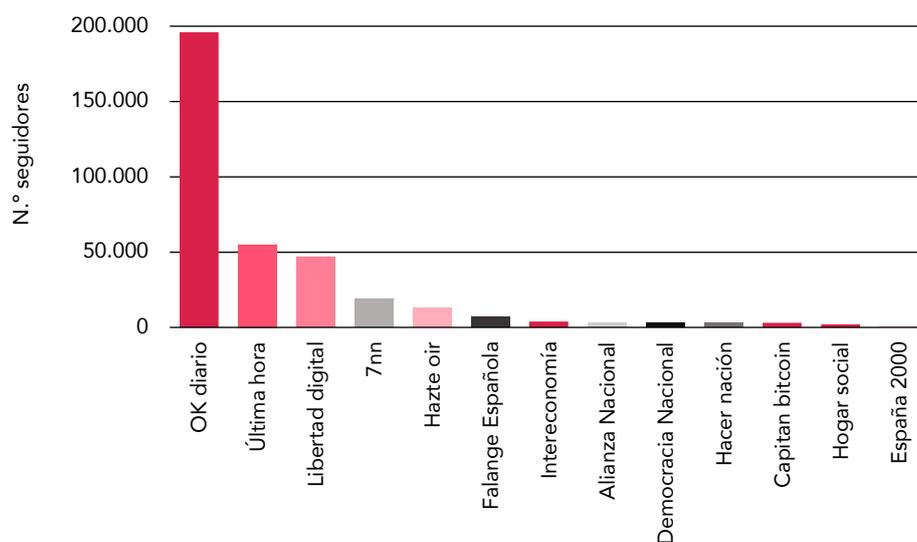
Gráfico 16. Entidades sociales que realizan proyectos de sensibilización e interculturalidad en Youtube



Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

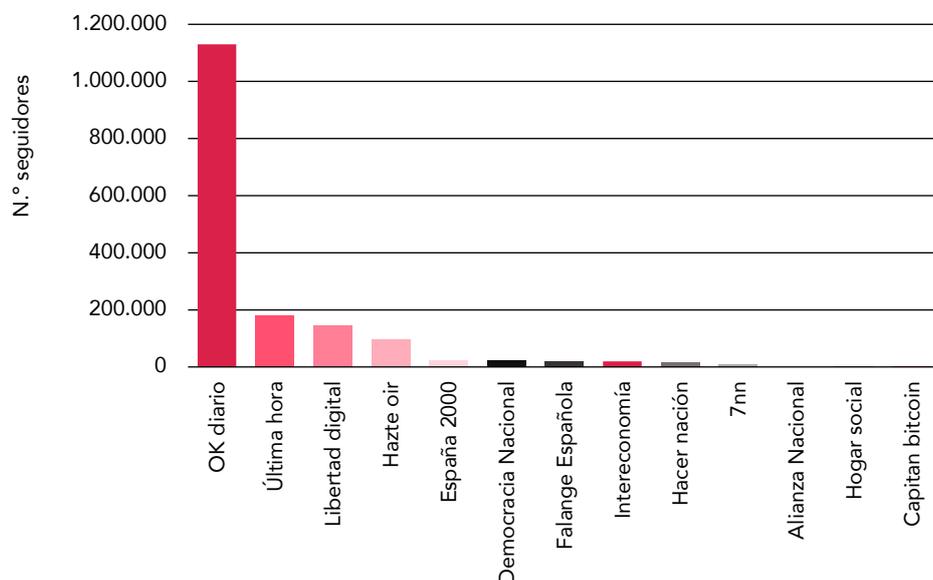
En los siguientes gráficos se puede observar la distribución por red social del impacto de los grupos más populares que difunden noticias falsas o discursos de odio racistas, xenófobos e islamófobos, con excepción de TikTok donde estos perfiles no tienen incidencia porque la estrategia de difusión se sitúa en el marco de perfiles personales utilizados como plataforma para la difusión de contenidos (foros, comentarios, publicaciones de actualidad, etc.) que pueden estar alojados en las páginas web correspondientes.

Gráfico 17. Distribución en Instagram del impacto de grupos que difunden noticias falsas o discursos de odio



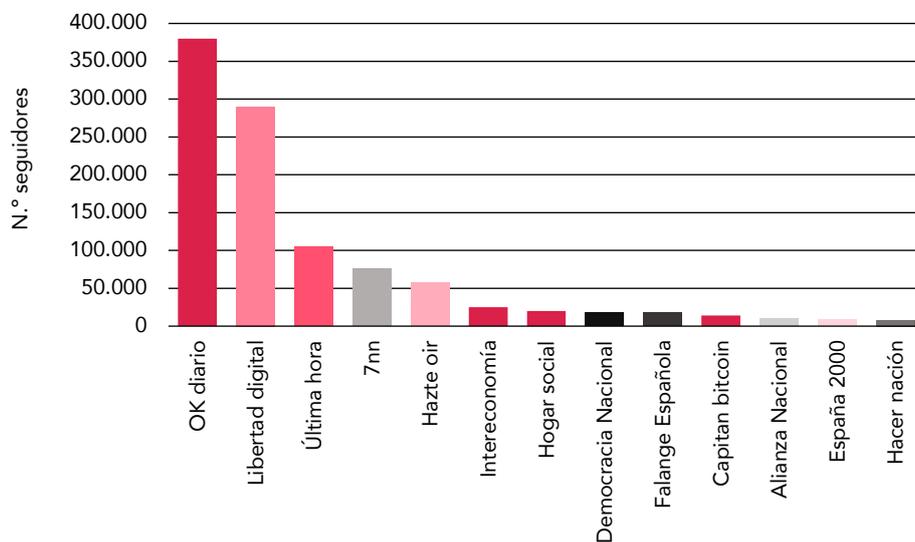
Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

Gráfico 18. Distribución en Facebook del impacto de grupos que difunden noticias falsas o discursos de odio



Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

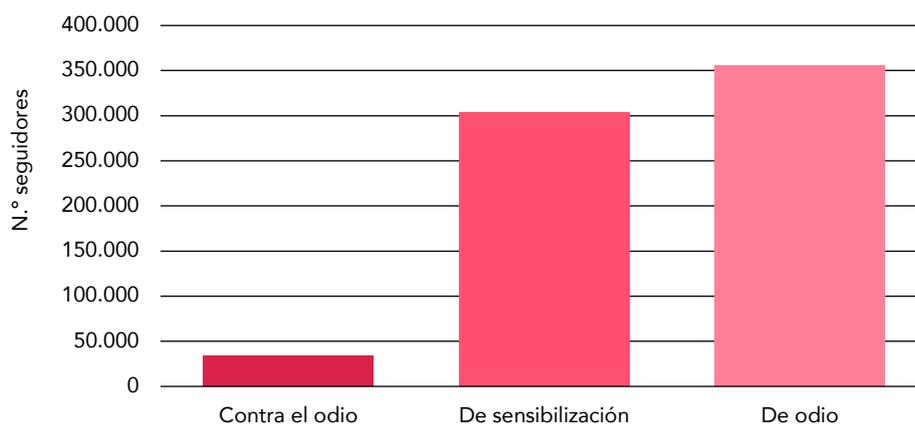
Gráfico 19. Distribución en Twitter del impacto de grupos que difunden noticias falsas o discursos de odio



Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

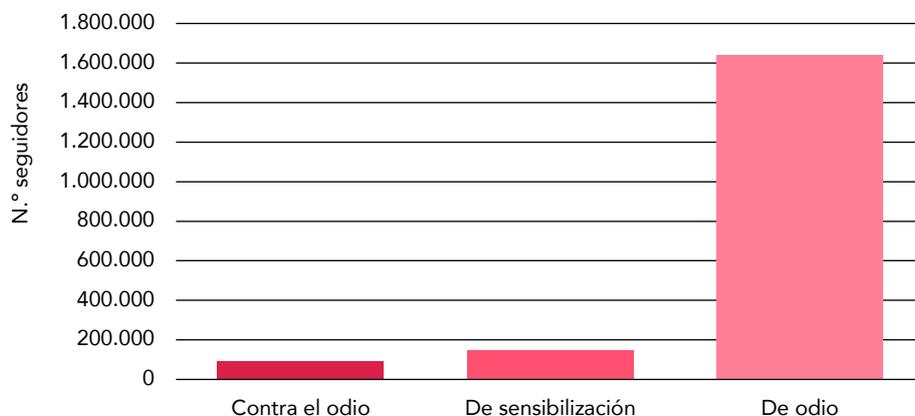
Ahora se muestra la comparación entre los impactos desiguales obtenidos por los discursos de odio y las contranarrativas de las entidades sociales, teniendo en cuenta que hemos seleccionado el grupo de impacto positivo más alto (proyectos que promueven la convivencia a través de la sensibilización) y lo hemos comparado con el grupo de perfiles que difunden discursos de odio en redes sociales.

Gráfico 20. Número de perfiles según discursos en Instagram



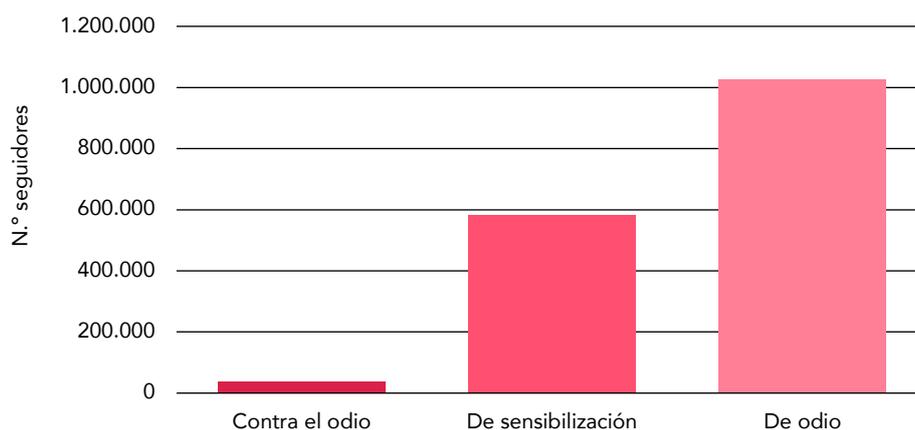
Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

Gráfico 21. Número de perfiles según discursos en Facebook



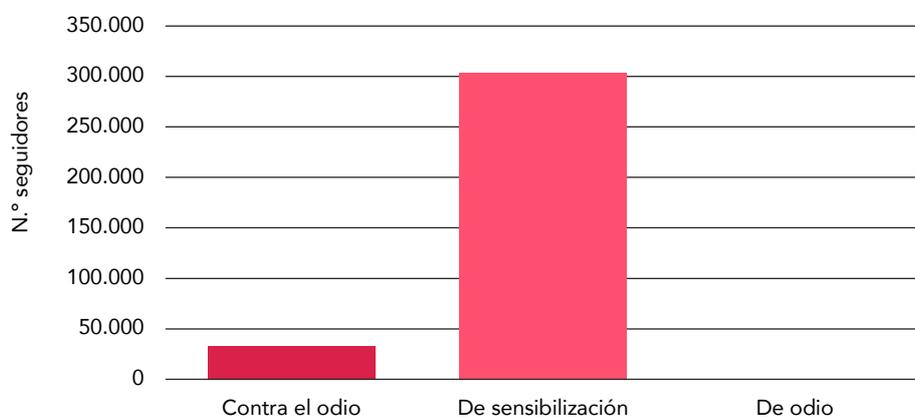
Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

Gráfico 22. Número de perfiles según discursos en Twitter

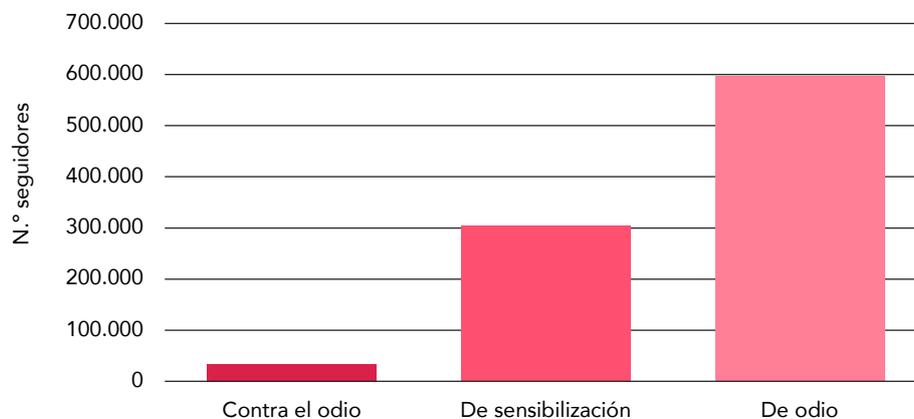


Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

Gráfico 23. Número de perfiles según discursos en TikTok

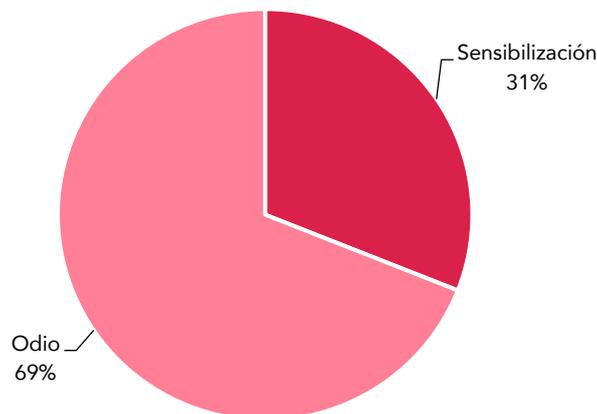


Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

Gráfico 24. Número de perfiles según discursos en Youtube

Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

La información antes presentada confirma la hipótesis de que el impacto de los discursos de odio generados en redes sociales por los medios de difusión más populares es mayor que el de la contranarrativa que realizan las principales entidades sociales en España. Finalmente, cabe añadir que el impacto total de todas las entidades que realizan sensibilización es del 31% frente al 69% de los discursos de odio.

Gráfico 25. Distribución general de los diferentes discursos en las redes sociales

Fuente: Informe de medios, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.

4.5. Formación profesional y arraigo para la formación: un modelo educativo dirigido a la inclusión del alumnado inmigrante

La mayor brecha de escolarización en FP corresponde al Grado Superior, donde el 58% de alumnado es español y el 35% es extranjero, lo que pone de manifiesto las barreras que los segundos enfrentan para acceder a estudios más avanzados.

En julio de 2022 se aprobó la reforma del Reglamento de Extranjería a través del Real Decreto 557/2011 de 20 de abril; esta modificación está contenida en RD 629/2022 publicado el día 27 en el Boletín Oficial del Estado y que entró en vigor el 16 de agosto. Uno de los elementos más novedosos de esta reforma es la introducción de un nuevo tipo de arraigo denominado “arraigo para la formación”, con el cual se propone que personas que se encuentren en España en situación irregular y cumplan un compromiso efectivo de formación puedan obtener una autorización de residencia, así como incorporar al mercado laboral formal a quienes estén trabajando de manera precaria o irregular.

Para situar al alumnado de origen inmigrante en los niveles educativos correspondientes a la Formación Profesional (FP), mostraremos su tasa de escolarización bruta y la brecha entre los estudiantes españoles y los extranjeros. Según el “Informe sobre la Integración de los Estudiantes Extranjeros en el Sistema Educativo Español”⁹⁹ del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la FP está compuesta por un 54% de alumnado español y un 44% de alumnado extranjero.

En este escenario, la tasa de escolarización en FP Básica es de 7% para el alumnado español y de 13% para el alumnado inmigrante, reflejando la preferencia del segundo hacia este tipo de ciclos formativos; por su parte, en la FP de Grado Medio la tasa de escolarización del alumnado extranjero es de 41% y la del alumnado español de 43%, siendo éstas unas cifras que apenas reflejan brecha de escolarización, aunque es importante tener en cuenta que la gran presencia de alumnado extranjero se relaciona con dificultades para acceder a otros niveles educativos como Bachillerato; finalmente, la mayor brecha de escolarización en FP corresponde al Grado Superior, donde el 58% de alumnado es español y el 35% es extranjero, lo que pone de manifiesto las barreras que los segundos enfrentan para acceder a estudios más avanzados.

En julio de 2022 se aprobó la reforma del Reglamento de Extranjería a través del Real Decreto 557/2011 de 20 de abril; esta modificación está contenida en RD 629/2022 publicado el día 27 de julio de 2022 en el Boletín Oficial del Estado y que entró en vigor el 16 de agosto. Uno de los elementos más novedosos de esta reforma es la introducción de un nuevo tipo de arraigo denominado “arraigo para la formación”, con el cual se propone que personas que se encuentren en España en situación irregular y cumplan un compromiso efectivo de formación puedan obtener una autorización de residencia, así como incorporar al mercado laboral formal a quienes estén trabajando de manera precaria o irregular.

Casi dos meses después de la entrada en vigor de la reforma, la Secretaría de Estado de Migraciones dictó la primera Instrucción de desarrollo (número 1/2022); en ella se aclaran, entre otras cuestiones, los tipos de formación contemplados: formación reglada perteneciente al sistema de Formación Profesional; una formación que lleve a la obtención “de la certificación de aptitud técnica o habilitación profesional necesaria para el ejercicio de una ocupación específica”; formación promovida por los Servicios Públicos de Empleo, debiendo ésta estar incluida en el catálogo de especialidades formativas y con la obligación por parte los solicitantes de inscribirse previamente como demandantes de servicios previos al empleo; y titulaciones de “*máster oficial de las universidades, cursos de ampliación o actualización*”

99 Disponible en: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0153.htm

Actualmente no se disponen de datos exactos sobre las solicitudes de arraigo para la formación que se han cursado en los últimos meses, por lo que es difícil valorar la acogida de esta nueva figura y su impacto en la situación de la población extranjera en nuestro país. No obstante, se ha de subrayar la importancia de la formación no solo para obtener la regularización administrativa, sino también para mejorar las posibilidades de acceso al mercado laboral. Por ello, aquí se entiende que esta nueva figura o modalidad de arraigo tiene un potencial efecto positivo a la hora de facilitar la regularidad, primero de residencia y después de trabajo, de la población trabajadora extranjera en situación irregular.

de competencias y habilidades formativas o profesionales en el ámbito de la formación permanente de las universidades, así como de otras enseñanzas propias de formación permanente”.

De este modo, la persona solicitante debe comprometerse a realizar una formación reglada para el empleo; a obtener un certificado de profesionalidad; a seguir una formación conducente a obtener la certificación de aptitud técnica o habilitación profesional que se requiere para el ejercicio de una ocupación específica o una promovida por los Servicios Públicos de Empleo; o, en el ámbito de la formación permanente de las universidades, a realizar cursos de ampliación o actualización de competencias y habilidades formativas o profesionales, así como de otras enseñanzas propias de este tipo de formación.

Actualmente no se disponen de datos exactos sobre las solicitudes de arraigo para la formación que se han cursado en los últimos meses, por lo que es difícil valorar la acogida de esta nueva figura y su impacto en la situación de la población extranjera en nuestro país. No obstante, se ha de subrayar la importancia de la formación no solo para obtener la regularización administrativa, sino también para mejorar las posibilidades de acceso al mercado laboral. Por ello, aquí se entiende que esta nueva figura o modalidad de arraigo tiene un potencial efecto positivo a la hora de facilitar la regularidad, primero de residencia y después de trabajo, de la población trabajadora extranjera en situación irregular.

Por otro lado, la **Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional**, cuyo texto es fruto de un intenso proceso de participación que comenzó a finales de 2020 y que articuló al sector empresarial, comunidades autónomas, departamentos ministeriales, asociaciones y entidades, y ciudadanía¹⁰⁰, tiene por objeto la constitución y ordenación de un sistema único e integrado de formación profesional. Entre sus retos vertebradores cabe destacar la acreditación de la experiencia laboral de las personas activas que no tienen acreditación de sus competencias profesionales (46%); el desarrollo de un marco para la Formación Profesional Dual; ampliación de la presencia de la empresa en la formación e implementación de un sistema de orientación profesional que acompañe a los ciudadanos en su toma de decisiones formativas. Asimismo, entre las novedades más relevantes que esta Ley incluye se encuentra una mayor flexibilidad para diseñar itinerarios propios con ofertas próximas y compatibles con las obligaciones personales y laborales, a través de un modelo inclusivo, integrador y en continua actualización que ofrezca oportunidades de formación

La Ley se apoya en tres ámbitos que conforman de manera coordinada e interdependiente su pilar: ofertas de formación profesional, acreditación de competencias profesionales y orientación profesional. Esta oferta se configura en un sistema único organizado por cinco grados de formación: Grado A, acreditación parcial de la competencia; Grado B, certificación de competencia; Grado C, certificado profesional; Grado D, ciclos formativos de FP y Grado E, cursos de especialización.

100 Consultado en: <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:eeea54c0-c2fc-41a8-8451-e62599154d50/doc-ley-fp.pdf>

La Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, cuyo texto es fruto de un intenso proceso de participación que comenzó a finales de 2020 y que articuló al sector empresarial, comunidades autónomas, departamentos ministeriales, asociaciones y entidades, y ciudadanía, tiene por objeto la constitución y ordenación de un sistema único e integrado de formación profesional. La Ley se apoya en tres ámbitos que conforman de manera coordinada e interdependiente su pilar: ofertas de formación profesional, acreditación de competencias profesionales y orientación profesional.

La perspectiva de la educación inclusiva está presente a lo largo del articulado de la Ley de Educación, LOMLOE, en tanto se insiste en la necesidad de reforzar la equidad y la capacidad inclusiva del sistema, cuyo principal eje vertebrador es la educación comprensiva. Igualmente, el principio de inclusión educativa aparece en el articulado referido a la organización de las etapas educativas y en la evaluación, la promoción de curso y los principios pedagógicos. Se enfatiza también la atención a las diferencias individuales.

Otros aspectos importantes de esta Ley son los siguientes:

- ➔ Se establecen nuevas ofertas que permiten el desarrollo de microformaciones (unidades coherentes de contenidos parciales), las cuales en conjunto permitirán ascender a través de un continuo de formación para obtener sucesivas acreditaciones y titulaciones de mayor nivel. Toda la formación es acumulable y acreditable.
- ➔ La totalidad de la Formación Profesional tendrá carácter dual. Asimismo, los estudiantes que alcancen un certificado o título de Grado C y D pasarán por la empresa durante su formación.
- ➔ Se configura la complementariedad entre la red de centros del sistema educativo y los autorizados para impartir FP orientada a la población activa, a través de proyectos de innovación conjuntos entre estos centros y las empresas; estancias del profesorado en empresas y otros centros de FP la apertura de los centros del sistema educativo para impartir formación a población activa.
- ➔ Se define un nuevo modelo de acreditación de competencias a través de tres acciones, entre otras: la creación de un procedimiento administrativo abierto de carácter permanente; la garantía de la oferta de formación necesaria para complementar las competencias no acreditada y la promoción de la Implicación de las empresas en la acreditación de sus trabajadores.
- ➔ Se promueve el acceso a un sistema de orientación profesional en el marco del sistema de Formación Profesional, que está incorporado al proceso de formación y al procedimiento de acreditación de las competencias adquiridas por la experiencia laboral.

4.6. Propuestas transversales para una educación inclusiva para el alumnado inmigrante en el nuevo modelo curricular

De acuerdo con la Unesco, la educación inclusiva hace referencia a metas comunes para disminuir y superar todo tipo de exclusión desde una perspectiva del derecho humano a una educación y tiene que ver con acceso, participación y aprendizaje exitoso en una educación de calidad para todos. Se caracteriza por una educación basada en la diversidad, así como en identificar y minimizar las barreras de participación y aprendizaje, e implica un cambio en los sistemas educativos y en la cultura escolar.

La perspectiva de la educación inclusiva está presente a lo largo del articulado de la Ley de Educación, LOMLOE, en tanto se insiste en la necesidad de **reforzar la equidad y la capacidad inclusiva del sistema**, cuyo principal eje vertebrador es la educación comprensiva. Igualmente, el principio de inclusión educativa aparece en el articulado referido a la organización de las etapas educativas y en la evaluación, la promoción de curso y los principios pedagógicos. Se enfatiza también la **atención a las diferencias**

La LOMLOE potencia las medidas referidas a la equidad y compensación de desigualdades en educación, y dedica una especial atención a la escolarización del alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa, que se regirá por los principios de participación e inclusión, asegurará su no discriminación ni segregación y garantizará la igualdad efectiva. En este sentido, también es de destacar la importancia que otorga a los entornos sociales con alumnado en situación de vulnerabilidad.

El cambio en el modelo curricular, con diseño “al servicio de una educación inclusiva y acorde con la adquisición de competencias, que valore además la diversidad”, como lo señala el texto de la Ley, supone un cambio de paradigma y de cultura escolar. La LOMLOE fija así el marco para el desarrollo de un nuevo modelo de currículo acorde con la adquisición de competencias, que sea abierto, flexible, con una estructura manejable y mejor integrada, al servicio de una educación inclusiva y que valore la diversidad.

El nuevo currículo adopta un carácter competencial, ajustándose a la Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2018, relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente, lo que le permite enfocar como fundamento del aprendizaje los desempeños que se consideran imprescindibles para que el alumnado pueda progresar con garantías de éxito en su itinerario formativo, así como afrontar los principales retos y desafíos tanto globales como locales.

individuales, con un refuerzo a la orientación educativa y con el establecimiento de mecanismos de apoyo, particularmente en entornos socialmente desfavorecidos.

La LOMLOE potencia las medidas referidas a la **equidad y compensación de desigualdades** en educación, instando a las administraciones educativas a que promuevan acciones dirigidas hacia las personas, grupos, entornos sociales y ámbitos territoriales que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeducativa y cultural, y dedica una especial atención a la **escolarización del alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa**, que se regirá por los principios de participación e inclusión, asegurará su no discriminación ni segregación y garantizará la igualdad efectiva. En este sentido, también es de destacar la importancia que otorga a los **entornos sociales** con alumnado en situación de vulnerabilidad, a través de la promoción de actuaciones socioeducativas a nivel territorial conjuntas entre las administraciones locales y las entidades sociales; y la inclusión de un nuevo artículo dedicado a la **educación no formal**.

La **autonomía de los centros educativos**, de cara a una adecuación a su contexto sociocultural, favorece la educación inclusiva. En esta línea, se otorga mayor protagonismo al Proyecto Educativo de Centro que tendrá en cuenta las características del entorno social, económico, natural y cultural del alumnado y deberá respetar los principios de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales.

Finalmente, el cambio en el **modelo curricular**, con diseño “**al servicio de una educación inclusiva y acorde con la adquisición de competencias, que valore además la diversidad**”, como lo señala el texto de la Ley, supone un cambio de paradigma y de cultura escolar. La LOMLOE fija así el marco para el desarrollo de un nuevo modelo de currículo acorde con la adquisición de competencias, que sea abierto, flexible, con una estructura manejable y mejor integrada, al servicio de una educación inclusiva y que valore la diversidad.

Desde el 2020, el Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP) comenzó a trabajar en el diseño del nuevo currículo, con la intención de adaptarlo a los desafíos actuales, compensar algunas carencias del currículo anterior y ajustarlo a los marcos europeos. Para ello, en 2020 y 2021 se organizaron diferentes foros de debate y se abrieron procesos de consulta. Asimismo, en 2022 se aprobaron los Reales Decretos de ordenación y enseñanzas mínimas de las distintas etapas educativas, las cuales requerirán el 50% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60% para aquellas que no la tengan, correspondiendo a las Comunidades completar el resto del desarrollo curricular.

El 2 y 3 noviembre de 2022 se realizaron en Cuenca las “**Jornadas nacionales sobre el modelo curricular, competencial e inclusivo**”¹⁰¹, organizadas por el MEFP en alianza con la Universidad de Castilla la Mancha. La ponencia del Subdirector General de Ordenación Académica, “Arquitectura curricular

101 Materiales disponibles en: <https://intef.es/formacion/eventos/jornadas-nacionales-sobre-el-modelo-curricular-competencial-e-inclusivo/materiales/>

y documentos de programación”, señala que el nuevo currículum antes señalado parte de las debilidades del anterior, como la elevada extensión de contenidos; los contenidos formulados en formato rígido; la poca adaptación a la realidad; una desactualización que le obstaculiza adaptarse a los cambios sociales la difícil integración transversal de las competencias, la cual conlleva un aprendizaje descontextualizado y un distanciamiento entre lo que se enseña en la escuela y los retos que afronta la sociedad, que favorecen la repetición y el abandono escolar.

Al contrario, el nuevo currículum adopta un carácter competencial, ajustándose a la Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2018, relativa a las **competencias clave** para el aprendizaje permanente, lo que le permite enfocar como fundamento del aprendizaje los desempeños que se consideran imprescindibles para que el alumnado pueda progresar con garantías de éxito en su itinerario formativo, así como afrontar los principales retos y desafíos tanto globales como locales. Estos son: competencia en comunicación lingüística (literacy competence); competencia plurilingüe (multilingual competence); competencia matemática y en ciencia, tecnología e ingeniería; competencia digital; competencia personal, social y de aprender a aprender; competencia ciudadana; competencia emprendedora y competencia en conciencia y expresión culturales.

Por otro lado, el nuevo currículum se estructura a partir del **Perfil de salida del alumnado al término de la enseñanza básica**, para lo cual fija las competencias clave que éste debe haber adquirido y desarrollado al finalizar esta etapa, a la vez que fundamenta el resto de decisiones curriculares, así como las estrategias y orientaciones metodológicas, en la práctica lectiva.

En cuanto a la **estructura curricular**, cada área, ámbito o materia incluye, junto con una detallada fundamentación y explicación de la misma, competencias específicas que funcionan a modo de objetivos competenciales de etapa; criterios de evaluación que se relacionan con las competencias específicas, permiten evaluar el grado de adquisición de las competencias clave y sirven como referentes que indican el nivel de desempeño y saberes básicos que suponen los conocimientos, destrezas y actitudes esenciales que se asocian a los criterios de evaluación y a las competencias específicas.

Otra de las aportaciones del nuevo modelo es la referida a la metodología, dado que se otorga importancia a la aplicabilidad de los aprendizajes proponiendo las **situaciones de aprendizaje** como una nueva forma de trabajar las competencias. En este sentido, se propone analizar a continuación los contenidos relevantes en los decretos curriculares en materia de derechos humanos, diversidad y educación antirracista.

En relación con estas últimas materias, los cambios curriculares mencionados establecen la importancia de reconocer las desigualdades sociales existentes en épocas pasadas y los mecanismos de dominación y control que se han aplicado, identificando aquellos colectivos que se han visto sometidos y silenciados, y destacando la presencia de **las personas invisibilizadas en la historia: mujeres, esclavos y extranjeros**. Esto es aún más relevante si se tiene en cuenta que el Plan de Acción de la UE Antirracismo para

Por otro lado, el nuevo currículum se estructura a partir del Perfil de salida del alumnado al término de la enseñanza básica, para lo cual fija las competencias clave que éste debe haber adquirido y desarrollado al finalizar esta etapa, a la vez que fundamenta el resto de decisiones curriculares, así como las estrategias y orientaciones metodológicas, en la práctica lectiva.

Otra de las aportaciones del nuevo modelo es la referida a la metodología, dado que se otorga importancia a la aplicabilidad de los aprendizajes proponiendo las situaciones de aprendizaje como una nueva forma de trabajar las competencias.

Los cambios curriculares mencionados establecen la importancia de reconocer las desigualdades sociales existentes en épocas pasadas y los mecanismos de dominación y control que se han aplicado, identificando aquellos colectivos que se han visto sometidos y silenciados, y destacando la presencia de las personas invisibilizadas en la historia: mujeres, esclavos y extranjeros. Esto es aún más relevante si se tiene en cuenta que el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025 señala que el impacto del racismo estructural puede ser tan profundo y nocivo como el racismo individual, por lo cual debe reconocerse y abordarse su existencia a través de políticas proactivas.

2020-2025¹⁰² señala que el impacto del racismo estructural puede ser tan profundo y nocivo como el racismo individual, por lo cual debe reconocerse y abordarse su existencia a través de políticas proactivas; también que los estereotipos pueden tener siglos de antigüedad y estar muy arraigados en las actitudes, lo que les otorga una tendencia a autopropetarse. Además, muy a menudo los estereotipos se ven reforzados por divisiones sociales que sitúan a las minorías en un espacio diferente al de la mayoría, tanto social como físicamente. Por lo anterior, los prejuicios y estereotipos pueden abordarse, ante todo, reconociendo las raíces históricas del racismo (como el colonialismo, la esclavitud y el Holocausto) que están arraigadas y tienen consecuencias profundas para la sociedad actual.

Otros puntos a través de los cuales el nuevo modelo curricular introduce contenidos en materia de derechos humanos, diversidad y educación antirracista son los siguientes:

- ➔ **Educación en valores cívicos y éticos.** Se propone contribuir activamente al bienestar social adoptando una posición propia, explícita, informada y éticamente fundamentada *sobre el valor y pertinencia de los derechos humanos, el respeto por la diversidad étnico-cultural* y la consideración de los bienes públicos globales. Entre los saberes básicos se indican el *multiculturalismo; la inclusión social y el respeto por la diversidad y las identidades étnico-culturales y de género; y los derechos LGTBIQ+*.
- ➔ **Formación y orientación personal y profesional.** Se propone *valorar la diversidad, desde el respeto y la inclusión*, considerándola un elemento enriquecedor y de valor a nivel personal, social y cultural. Entre los saberes básicos en antropología se incluyen el ser humano como ser cultural; el ser humano como construcción cultural; humanización y cultura; cultura y personalidad y etnocentrismo y diversidad cultural.
- ➔ **Geografía e Historia.** Entre las competencias específicas se señalan:
 - Conocer y comprender los procesos geográficos, históricos y culturales que han conformado la realidad multicultural en la que vivimos, reconociendo la riqueza de la diversidad y valorando la aportación de los movimientos en defensa de la igualdad, la inclusión y el respeto a las minorías para evitar cualquier tipo de discriminación.
 - Identificar los fundamentos que sostienen nuestras identidades colectivas y las de otros, a través del conocimiento y puesta en valor del patrimonio material e inmaterial que compartimos para conservarlo y respetar los sentimientos de pertenencia, así como favorecer procesos que contribuyan a la cohesión y solidaridad territorial en orden a los valores del europeísmo y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

102 Consultado en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0565&from=ES>

- ➔ **Cursos Primero y Segundo.** Se propone reconocer las desigualdades sociales existentes en épocas pasadas y los mecanismos de dominación y control que se han aplicado, identificando aquellos colectivos que se han visto sometidos y silenciados, destacando la presencia de personajes femeninos. Igualmente, mostrar actitudes no discriminatorias y valorar la diversidad social y multicultural, argumentando e interviniendo en favor de la integración, la colaboración social y la cohesión en el entorno. Entre los saberes básicos se identifican:
- Sociedades y territorios. Las personas invisibilizadas de la historia: mujeres, esclavos y extranjeros; marginación, segregación, control y sumisión en la historia de la humanidad; personajes femeninos en la historia y la resistencia a la opresión.
 - Compromiso cívico. Alteridad: respeto y aceptación «del otro» y comportamientos no discriminatorios y contrarios a cualquier actitud diferenciadora y segregadora.
- ➔ **Cursos Tercero y Cuarto.** Se propone rechazar actitudes discriminatorias y reconocer la riqueza de la diversidad, a partir del análisis de la relación entre los aspectos geográficos, históricos, eco-sociales y culturales que han conformado la sociedad globalizada y multicultural actual, y el conocimiento de la aportación de los movimientos en defensa de los derechos de las minorías y en favor de la inclusividad y la igualdad real, especialmente de las mujeres. Asimismo, reconocer los rasgos que van conformando la identidad propia y de los demás, y la riqueza de las identidades múltiples y de sus expresiones culturales en relación con distintas escalas espaciales (a través de la investigación y el análisis de sus fundamentos geográficos, históricos, artísticos, ideológicos y lingüísticos). Entre los saberes básicos se identifican:
- Retos del mundo actual. Diversidad social, étnico-cultural y de género; migraciones, multiculturalidad y mestizaje en sociedades abiertas; historia y reconocimiento del pueblo gitano y otras minorías étnicas de nuestro país y nuevas formas de identificación cultural.
 - Sociedades y territorios. Interpretación del sistema capitalista desde sus orígenes hasta la actualidad y colonialismo, imperalismo y nuevas subordinaciones económicas y culturales.
 - Compromiso cívico local y global. Diversidad social y multiculturalidad e integración y cohesión social.

