

SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS EN ESPAÑA

INFORME
ANUAL
2023

La situación de la población inmigrante en 2023



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es/>

© Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
Madrid, 2024

Autores:

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

Edita y distribuye: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia
Calle María de Guzmán, 52, tercera planta. 28003 Madrid
Correo electrónico: oberaxe@missm.inclusion.gob.es
Web: <https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/index.htm>

NIPO: 121-23-011-8

Diseño: Cristina Rico
Maquetación: [Gráficas Lope, S.L.](#)

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 Aplicación de la normativa relacionada con la población migrante y refugiada	12
1.1. Protección internacional y temporal	15
1.1.1. Contexto de la UE	15
1.1.2. Pacto Europeo sobre Migración y Asilo	17
1.1.3. Contexto de España	19
1.1.4. Incidencias detectadas en el procedimiento de protección internacional	20
1.2. Estatuto de apátrida	24
1.3. Acceso a derechos por parte de personas extranjeras en situación administrativa irregular	26
1.3.1. Derecho a la sanidad	26
1.3.2. Denuncia segura	26
1.3.3. Exclusión financiera	27
1.3.4. Empadronamiento	28
1.3.5. Cédula de inscripción	29
1.3.6. Derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas (LOEX - Artículo 14, apartado 3)	30
1.3.7. Brecha digital, administración electrónica y personas extranjeras	31
1.4. Discriminación de los menores extranjeros en situación irregular como consecuencia de la nueva ley del deporte	33
1.5. Cómo avanzar. Propuestas de mejora	34
2 La situación de la población inmigrante en 2023 y propuestas para su integración	42
2.1. Estado actual de compromisos y pactos internacionales en políticas migratorias	43
2.1.1. Cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en el desarrollo del Pacto Mundial para una inmigración segura, ordenada y regular	43
2.1.2. Presidencia española de la UE	44
2.1.3. Las políticas de integración en el Pacto Europeo de Migración y Asilo	46
2.2. Estado de las políticas de inclusión, ciudadanía, convivencia y cohesión social en la agenda política a nivel autonómico	48
2.2.1. Centros directivos encargados de la planificación, implementación y evaluación de las políticas de ciudadanía en la nueva configuración de los gobiernos autonómicos tras las elecciones autonómicas	48
2.2.2. Impacto y consecuencias de las situaciones de pobreza y exclusión social en la población inmigrante	53
2.3. Estado de la convivencia intercultural en España. Retos y oportunidades para el siglo XXI	58
2.3.1. ¿Qué se entiende por convivencia intercultural? Identificación de buenas prácticas	58
2.3.2. Análisis del discurso del odio en redes sociales	60

2.4.	Impacto de los programas experimentales impulsados al abrigo de los fondos de recuperación, transformación y resiliencia en los procesos de inclusión de las personas migrantes	61
2.5.	Cómo avanzar. Conclusiones y recomendaciones	67

3 Situación sociolaboral de la población de nacionalidad u origen extranjero 68

3.1.	Mercado de trabajo para la población extranjera	69
3.1.1.	Evolución de la inserción laboral de la población de nacionalidad extranjera entre los años 2012 y 2023	69
3.1.2.	El empleo de las personas migrantes de mayor edad	73
3.1.3.	La inserción laboral de las personas jóvenes	75
3.1.4.	La siniestralidad laboral de las personas migrantes	76
3.2.	Mujeres migrantes	78
3.2.1.	Evolución de la inserción laboral de las mujeres migrantes entre 2012 y 2023	78
3.2.2.	Madres migrantes trabajadoras	81
3.3.	Evolución de las dificultades en el acceso a la inserción laboral de la población solicitante y beneficiaria de protección internacional entre 2012 y 2023	83
3.4.	Bulos sobre la población migrantes y contranarrativas	88
3.4.1.	"Más del 25% de la población tiene nacionalidad extranjera"	88
3.4.2.	"Los inmigrantes colapsan la sanidad pública"	89
3.4.3.	"Suponen una carga para España y tienen más ventajas sociales"	90
3.4.4.	"Nos quitan el trabajo"	92
3.4.5.	"Con esa documentación no se puede trabajar"	93
3.5.	Cómo avanzar. Conclusiones y recomendaciones	94

4 Situación de la población inmigrante en materia educativa y acciones en el ámbito para su integración 98

4.1.	Segregación residencial educativa	99
4.2.	Discurso de odio penal y no penal	101
4.3.	Propuestas de la UNESCO para enfrentar el discurso de odio a través de la educación	103
4.3.1.	Estudios, materiales y programas sobre lucha contra el discurso de odio en el ámbito educativo	108
4.4.	Programa PROA+. El Plan de acogida del alumnado inmigrante e integración en el aula	115
4.4.1.	Principios pedagógicos	115
4.4.2.	Actividades palanca	116
4.4.3.	La actividad palanca A209. Plan de acogida del alumnado inmigrante e integración en el aula	118
4.5.	Programa MUS-E: buena práctica de inclusión educativa y educación intercultural y para la convivencia	120
4.6.	Gobernanza local: redes de acción socioeducativa	123
4.7.	Formación y empleo	123
4.8.	El acceso de los estudiantes universitarios extranjeros a la nacionalidad española	125

Índice de tablas

Tabla 1. Centros directivos responsables de las políticas de ciudadanía e integración en los territorios	49
Tabla 2. Hogares en riesgo de pobreza en España 2008 – 2022, según nacionalidad	55
Tabla 3. Personas en baja intensidad de trabajo en el hogar en España 2014 – 2022, según nacionalidad	55
Tabla 4. Retrasos en pago de gastos relacionados con la vivienda en España 2008 – 2022, según nacionalidad	57
Tabla 5. Afiliación a la Seguridad Social de mujeres y hombres de nacionalidad extranjera en España, 2012 – 2023	70
Tabla 6. Afiliación de personas nacionales de terceros países por regímenes y sistemas en España, 2012 – 2023	70
Tabla 7. Personas ocupadas en España 2012-2023, según nacionalidad	71
Tabla 8. Tasa de paro en España por nacionalidad. Cuarto trimestre 2012 y cuarto trimestre 2023	73
Tabla 9. Personas afiliadas extranjeras mayores de 55 años en España 2012 y 2022, según Régimen de Seguridad Social	74
Tabla 10. Personas jóvenes extranjeras entre 16 y 24 años en cada Régimen de Afiliación a la Seguridad Social, 2022	76
Tabla 11. Accidentes de trabajo mortales, accidentes con baja y enfermedades profesionales en España según nacionalidad, 2022	77
Tabla 12. Importe de la pensión media en España, según sexo y nacionalidad. Enero de 2024	80
Tabla 13. Diferencias entre integración e inclusión social	84
Tabla 14. Actividades palanca relativas al PROA+	116
Tabla 15. Actividades palanca asociadas a experiencias presentadas en las I Jornadas PROA+	120

Índice de gráficos

Gráfico 1. Tasa AROPE en España 2014 – 2022, según nacionalidad	53
Gráfico 2. Tasa de pobreza en España 2008 -2022, según nacionalidad	54
Gráfico 3. Privación material y social severa en España 2014 – 2022, según nacionalidad	56
Gráfico 4. Principales riesgos globales identificados para los próximos diez años	61
Gráfico 5. Evolución solicitantes de asilo en España, 2010 – 2023	83
Gráfico 6. Solicitantes de asilo en España 2023, según sexo y edad	84

Introducción

El año 2023 presentó una dinámica especialmente importante en materia de migraciones para España, ya que se alcanzaron récords en tres aspectos clave: el número de solicitudes de protección internacional, el número de entradas irregulares al país y el saldo migratorio positivo de nacionalidad extranjera. Esto se produce en un escenario donde los acuerdos logrados en los principales paquetes del Pacto Europeo de Migración y Asilo no solo avanzan hacia una gestión de las fronteras restrictiva y que podría ser transgresora de los Derechos Humanos, sino que presta poca atención a la importancia de la integración de las personas para el desarrollo sostenible y la cohesión social. Además, la presentación de este informe se hace en un momento trascendental para el país y para la región, definido, entre otras cosas, por el aumento de los discursos de odio contra las personas inmigrantes, por la desinformación que alimenta esas narrativas y por las elecciones al Parlamento Europeo del mes de junio de 2024.

En este contexto, el Informe 2023 enfatiza, una vez más, la importancia de analizar la situación de las personas inmigrantes y solicitantes o beneficiarias de protección internacional con un enfoque de Derechos Humanos y desde una perspectiva intercultural, sumando en esta ocasión, para algunos aspectos, un análisis longitudinal. Asimismo, a la vez que aborda la legislación, políticas y prácticas públicas que, en algún caso, abren la posibilidad a acciones discriminatorias hacia la población extranjera, enfatiza en aquellas que, al contrario, representan un avance positivo en materia de integración y pueden ser inspiradoras para otras iniciativas tanto sociales como públicas.

Por otra parte, este informe, en conjunto, hace posible una aproximación diferencial e interseccional de la situación de los diferentes grupos de la población inmigrante. En particular, el análisis se enfoca con este propósito en las mujeres migrantes; en niñas, niños y jóvenes; y en personas mayores de 55 años. Queda en evidencia, además, la importancia de prestar especial atención a lo que sucede con las personas extranjeras en situación administrativa irregular y con quienes son solicitantes del estatuto de apátrida, así como a las diferencias existentes entre las personas extranjeras nacionales de países comunitarios y las personas de terceros países o con doble nacionalidad.

El informe integra cuatro capítulos. En el primero, elaborado por la Comisión Jurídica y de Asuntos Internacionales, se abordan el contexto migratorio nacional y europeo, con las notables dificultades para acceder tanto al procedimiento de protección internacional como a los de extranjería. También se exponen los obstáculos que enfrentan las personas extranjeras en situación administrativa irregular para acceder a los derechos que tienen reconocidos, y se analizan la situación del procedimiento de solicitud del estatuto de apátrida y la discriminación que sufren los menores extranjeros en situación irregular en el marco de la nueva ley del deporte.

El segundo capítulo, a cargo de la Comisión de Políticas de Integración, Interculturalidad, Convivencia y Cohesión Social, visibiliza el impacto y las consecuencias que las situaciones de pobreza y exclusión social tienen en la

población inmigrante, así como los compromisos adquiridos por España en materia de políticas migratorias y de inclusión, y su implantación territorial en relación con la estructuración de los gobiernos autonómicos resultante de las elecciones de 2023. En la misma línea, se presentan los programas experimentales impulsados en el marco de los fondos de recuperación, transformación y resiliencia, y aprendizajes para lograr políticas estables de cohesión, convivencia e interculturalidad.

Por su parte, la Comisión de Empleo e Igualdad de Oportunidades aborda en el tercer capítulo la evolución en el mercado de trabajo de la población de nacionalidad extranjera entre los años 2012 y 2023, con particular atención a las mujeres migrantes y las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional y temporal. Analiza también la inserción laboral de las personas extranjeras más jóvenes y las de mayor edad. Por primera vez, además, incluye una referencia a la salud laboral de las personas de nacionalidad extranjera y dedica un apartado a los bulos más frecuentes y dañinos sobre la población migrante.

Finalmente, el último capítulo, elaborado por la Comisión de Educación y Sensibilización Social, analiza los desafíos que enfrentan las personas extranjeras que viven en España en materia educativa, como la segregación escolar, así como los avances relacionados con la normativa orientada a la inclusión e integración del alumnado inmigrante o de origen inmigrante. Por otro lado, enfatiza la necesidad de abordar los delitos y discursos de odio en los centros educativos desde la formación de competencias emocionales y ciudadanas que permitan avanzar en la interculturalidad y la cohesión social. En este sentido, se presentan algunas herramientas y experiencias que han dado resultados.

Ángeles Solanes Corella

Presidenta del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

Mensajes clave

1

En 2023 se registró un **récord en el número de entradas irregulares al país y en el de solicitudes de protección internacional**. En el marco de la Unión Europea, donde en conjunto también aumentaron estas solicitudes, España ocupó el segundo lugar, por detrás de Alemania y seguido por Francia. A pesar de esta situación, **se rompió la tendencia de crecimiento progresivo de la tasa de reconocimiento de protección internacional que se había observado desde 2019**.

2

En 2023 se alcanzó el saldo migratorio positivo de nacionalidad extranjera más alto desde el año 2008 y se lograron los mayores niveles de ocupación y afiliación a la Seguridad Social desde 2012. Pero **las personas de origen extranjero detentan las situaciones de mayor vulnerabilidad social**, sobre todo quienes tienen origen extracomunitario. Así lo muestran indicadores como la Tasa AROPE, la tasa de pobreza, la pobreza severa, la tasa de privación material y social severa, y el retraso en el pago de gastos relacionados con la vivienda. También enfrentan diversas **barreras para el ejercicio de sus derechos** que les dificultan, por ejemplo, obtener un documento de identidad, empadronarse, acceder a la salud universal, emplearse o denunciar de forma segura. Son de resaltar, en el mismo sentido, la exclusión financiera que experimentan, la persistencia de la segregación escolar, las dificultades para obtener prestaciones sociales básicas y el que su protección por desempleo sea muy diferente a la de las personas con nacionalidad española.

3

Las **mujeres** de origen migrante, pese a una leve mejoría, siguen encasilladas en las ocupaciones menos remuneradas. Igualmente, aunque están sobrerrepresentadas en el registro de paro perciben prestaciones por desempleo en menor medida que los hombres, lo cual se reproduce en la percepción de pensiones más bajas. Esto deja un panorama de pobreza laboral marcado por el género que es preciso abordar. En cuanto a las **personas jóvenes**, quienes han sido tuteladas por el Estado al ser menores de edad deben iniciar sus procesos de emancipación mucho antes que los jóvenes españoles y con menos capacidades para hacerlo, en un escenario en el que las personas extranjeras entre 16 y 24 años presentan una menor tasa de afiliación al Régimen General que las personas extranjeras mayores de 55 años, pero mayor frente a las personas de nacionalidad española del mismo intervalo de edad. Por otra parte, se resalta el aumento de las afiliaciones de las **personas extranjeras mayores de 55 años** a la Seguridad Social.

4

El Foro señala con preocupación la aprobación de **legislación que puede ser discriminatoria hacia las personas migrantes o que presenta diversas barreras para su ejecución en la práctica**. En particular, la nueva ley del deporte deja abiertas interpretaciones que pueden limitar el ejercicio de los derechos, especialmente a niños, niñas y adolescentes extranjeros, acompañados o no; la nueva figura de arraigo por formación o por arraigo laboral, creada a partir de la reforma del Reglamento de Extranjería, que excluye a quienes no cumplen el requisito de dos años de empadronamiento, como sucede con las personas solicitantes de protección internacional; y la modificación de la duración de los itinerarios de empleo en el sistema de acogida de 30 a 18 meses, según lo dispuesto en el Real Decreto 220/2022.

5

Al contrario, el Foro destaca como **legislación y políticas públicas positivas** también la nueva figura de arraigo por formación, en tanto que puede atraer talento extranjero y favorecer la integración de las y los estudiantes; la ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, de la cual se resalta la definición de las acciones asociadas al racismo, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia que son consideradas infracciones administrativas leves, graves y muy graves; el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia, aprobado el 4 de julio de 2023 con el propósito de avanzar hacia una sociedad cohesionada, inclusiva y justa; el Programa para la orientación, avance y enriquecimiento educativo (PROA+), el cual incluye la actividad palanca "Plan de acogida del alumnado inmigrante e integración en el aula"; y el proyecto **MUS-E®**, en el cual participan un 29% de escolares pertenecientes a familias extranjeras.

6

En cuanto al **acceso a la administración pública y sus servicios**, persisten notables dificultades para acceder tanto al procedimiento de protección internacional como a los de extranjería, especialmente por la imposibilidad de obtener citas y dado el establecimiento por parte de algunas Comunidades Autónomas de requisitos que no están recogidos en la ley. En este marco, el Foro reafirma que, aunque la digitalización de la Administración Pública es necesaria y pertinente, ésta no debe llevar a que la administración sea inaccesible para las personas ni a la vulneración de sus derechos. Por ello, además de recordar la importancia de considerar la brecha digital que afecta a muchas personas inmigrantes, recomienda avanzar hacia una administración pública híbrida en la que la atención presencial siga siendo una posibilidad real.

7

Los discursos de odio y la desinformación tienen un lugar central en este informe. En este sentido, se resalta la importancia de diferenciar qué discurso de odio es penal y cuál no lo es, pero puede ser perseguible civil o administrativamente, así como de garantizar el acceso a la justicia por parte de todas las personas, buscando que en los casos de víctimas de delito prime esta condición sobre su situación administrativa. Además de incidir en la producción y difusión de bulos y discursos de odio a través del entorno digital, el Foro enfatiza la importancia de ofrecer datos verificados de fuentes oficiales para hacer frente a este tipo de afirmaciones; y de abordar estas prácticas en los centros educativos, usando herramientas como la Estrategia para la lucha contra el discurso de odio liderada por la ONU o la Guía de la UNESCO para enfrentar el discurso de odio a través de la educación. En cuanto a la infradenuncia asociada, que es igualmente un motivo de preocupación, se valora positivamente el trabajo realizado por el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE).

8

A lo largo de los capítulos de este informe, el Foro presenta diferentes **experiencias positivas para la integración y la cohesión social**, impulsadas por actores públicos, privados y organizaciones sociales. Se destacan las iniciativas innovadoras desarrolladas con los fondos de recuperación, transformación y resiliencia; las Mesas de Infancia impulsadas por los ayuntamientos para sumar a los diferentes actores del territorio en un marco estratégico común; la existencia de centros directivos encargados de la planificación, implementación y evaluación de las políticas de ciudadanía e integración en las Comunidades Autónomas; y los proyectos, materiales o guías implementadas para abordar el discurso de odio en el ámbito educativo.

9

Frente al **Pacto Europeo de Migración y Asilo**, una vez más el Foro expresa su preocupación en tanto que los acuerdos alcanzados suponen una notable regresión en derechos para las personas migrantes, refugiadas y apátridas en el contexto regional, a la vez que reafirman la idea de una Europa fortaleza. Es también resaltable la ausencia de un avance en las políticas de integración, ante la prevalencia del foco en la gestión de las fronteras. Dado lo anterior, se llama la atención sobre la necesidad de defender en el proceso de implementación una posición garantista de los Derechos Humanos, haciendo uso de instrumentos como el Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021 – 2027, el Plan de Acción de Lucha contra el Racismo 2020 – 2025 y el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

10

Finalmente, en este informe se recuerda que, para lograr un correcto y ambicioso abordaje del **Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular**, son necesarios indicadores compartidos por los países firmantes que permitan evaluar el cumplimiento de sus objetivos y su implementación. Esto, que será resuelto en 2024 bajo el liderazgo de las Naciones Unidas, hará posible leer con otra mirada los informes de progreso presentados ante la comunidad internacional por el Gobierno español.

1

Aplicación de la normativa relacionada con la población migrante y refugiada

Elaborado por:

Comisión Jurídica y de Asuntos Internacionales

En el año 2023 ha habido un récord en el número de solicitudes de protección internacional presentadas en España (163.220) y un récord en las entradas irregulares (56.852, lo que supone un aumento del 82,1% frente al año anterior). A pesar de esto, persisten notables dificultades para acceder tanto al procedimiento de protección internacional como a los de extranjería. Lo anterior se aborda a lo largo de este capítulo, en el que también se exponen los obstáculos que enfrentan las personas extranjeras en situación administrativa irregular para acceder a los derechos que tienen reconocidos, como la sanidad, la denuncia segura y los servicios y prestaciones sociales básicas. Asimismo, se analizan la situación del procedimiento de solicitud del estatuto de apátrida y la discriminación que sufren los menores extranjeros en situación irregular en el marco de la nueva ley del deporte. Finalmente, el capítulo incorpora, desde una perspectiva constructiva, propuestas de mejora relacionadas con cada uno de los aspectos abordados.

Los mensajes clave de este primer capítulo son los siguientes:

1. El conjunto de los textos que componen el Pacto Europeo de Migración y Asilo se aprobaron en el Comité LIBE del Parlamento Europeo el 14 de febrero de 2024 y se presentarán para su votación final en la sesión plenaria del mes de abril. El Pacto no soluciona las deficiencias del Sistema Dublín en términos de responsabilidad compartida. Resulta preocupante que la reubicación sugerida en el mecanismo de solidaridad carezca de obligatoriedad y que no haga referencia al establecimiento de vías legales y seguras para solicitar asilo. El Pacto introduce regímenes de excepciones a las normas comunes de asilo europeas en caso de situaciones de crisis, instrumentalización o fuerza mayor que permitirán reducir las garantías procedimentales y suspender el derecho de asilo. Por otro lado, se deroga la Directiva de Protección Temporal que ha demostrado ser un instrumento efectivo de protección en casos de crisis. Asimismo, la propuesta del procedimiento en frontera parte de la presunción de que la mayoría de las personas que llegan a la Unión Europea no necesitan protección y que las solicitudes pueden ser evaluadas rápidamente; es de señalar, en este sentido, que los datos de resoluciones resueltas a nivel europeo y nacional muestran que se reconoce un alto porcentaje de protección.
2. En un año que marca un récord histórico en el número de solicitudes de protección internacional presentadas, subsisten enormes dificultades para acceder al procedimiento de asilo debido a la imposibilidad de obtener citas para manifestar la voluntad de solicitar protección internacional. En algunas provincias, estas dificultades se ven incrementadas por el establecimiento de requisitos para formalizar la solicitud que no están recogidos en la ley, entre ellos la presentación de volante de empadronamiento, pasaporte, relato de los motivos de solicitud o certificados de nacimiento y matrimonio. Igualmente, sigue aumentando el número de solicitudes pendientes de resolución: 191.095 en 2023 frente a las 122.035 del año anterior, lo que representa un 56% más.
3. Es necesario mejorar la calidad de las entrevistas de formalización y el servicio de interpretación que se presta en las mismas, así como garantizar que la documentación que se aporta durante el procedimiento se incorpora de forma efectiva a los expedientes. La adopción de estas medidas garantizaría una adecuada tramitación de los expedientes y valoración de las necesidades de protección. Se ha detectado, además, que a través del BOE se están realizando requerimientos de documentación, citaciones a entrevistas de instrucción y notificación de resoluciones. Dado el perfil de muchas personas solicitantes y la posible brecha digital, consideramos que esta no es la forma más deseable ni segura de proceder.
4. Se recomienda incluir el estatuto de apátrida en el marco jurídico de protección internacional para otorgar a sus solicitantes los mismos derechos que a quienes solicitan protección internacional, entre ellos: derecho a ser documentado como solicitante; derecho a recibir asistencia jurídica e intérprete; derecho a la asistencia sani-

taria; derecho a conocer el contenido del expediente en cualquier momento; derecho a trabajar.

5. Es importante modificar los marcos normativos estatal y autonómico para que se reconozca a todas las personas el derecho al acceso a la sanidad universal, sin relacionarlo con la situación administrativa que se tiene en España.
6. Para garantizar el acceso a la justicia por parte de todas las personas es importante modificar la LOEX y el RLOEX buscando que en los casos de víctimas de delito prime esta condición sobre su situación administrativa y se suspenda toda incoación de expediente sancionador, como ya se hace en los casos de mujeres víctimas de violencia de género, agresión sexual y víctimas de trata. De igual modo, extender y reconocer una protección integral en otros supuestos, como en los casos de delitos de odio. Es necesario también que se atiendan las recomendaciones que el Defensor del Pueblo dirige al Ministerio del Interior para asegurar que las personas extranjeras en situación administrativa irregular que son presuntas víctimas de un delito puedan formular una denuncia, sin que se les derive, por esta causa, a la incoación de un procedimiento sancionador que conlleve su expulsión del territorio nacional.
7. Se observan protocolos de las administraciones locales (actores responsables de gestionar el padrón municipal) que obstaculizan deliberadamente el acceso al padrón por parte de las personas extranjeras, contraviniendo el articulado y espíritu de la Ley de Bases de Régimen Local y el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Todo ello a pesar de la claridad reflejada en la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal.
8. En relación con el acceso a procedimientos, venimos llamando la atención sobre la progresiva y necesaria digitalización de la Administración Pública y la importancia de que ésta no nos lleve a una administración inaccesible para las personas. La presentación telemática es inviable para personas que están en situación irregular y no pueden tramitar un certificado digital, siendo ellas quienes optan, lógicamente, a residencias iniciales. Asimismo, no existe acceso a información general y de estado de tramitación en materia de extranjería por parte de la Administración.
9. Si en el Informe de 2022 llamábamos la atención sobre la necesidad de articular un procedimiento de determinación de la edad acorde con los derechos de la infancia y con los distintos dictámenes del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en 2023 esto se ha hecho más relevante. Urge afrontar los procedimientos de determinación de edad y mejorar la atención que se les brinda a las personas tanto en cuanto a que no estén en centros policiales,

como en atención pediátrica, extremos todos ellos a los que ya se ha referido el Defensor del Pueblo.

10. Es necesario modificar los artículos 9 y 49.5 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, para que, como bien indica el Defensor del Pueblo, no quepan interpretaciones que limiten el ejercicio de los derechos, especialmente a niños, niñas y adolescentes extranjeros, acompañados o no, que quieren acceder a actividades deportivas federadas, en cualquier deporte y en cualquier territorio.

1.1. Protección internacional y temporal

1.1.1. Contexto de la UE

De acuerdo con los datos de la EUAA, entre enero y noviembre de 2023 el total de solicitudes de protección internacional recibidas en la UE+ superó el millón (1.057.000), un nivel que recuerda a los de 2015 y 2016¹, y que implica un aumento del 9% con respecto al año anterior (cuando se recibieron 962.160). Teniendo en cuenta que al escribir este capítulo no están disponibles los datos del último mes de 2023, se señala que, según Eurostat, en el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea se presentaron más de 888.205 primeras solicitudes de protección internacional², lo que indica un ligero aumento con respecto al año anterior (cuando fueron 881.220)³.

Según información también provisional, en 2023 los tres estados que recibieron el mayor número de solicitudes fueron, un año más, Alemania, con 352.000 solicitudes⁴; España, con 163.220⁵; y Francia, con 142.500⁶. En esta ocasión, España supera a Francia en el número de solicitudes, con una distancia entre los dos países que ahora le ubica en la segunda posición y que desde 2021 se ha ido acortando. Italia también ocupó un lugar destacado en el panorama del asilo, con 136.000 solicitudes que suponen un aumento del 128% con respecto al número registrado el año anterior

En 2023 Alemania, España, Francia e Italia fueron los estados de la UE+ que recibieron el mayor número de solicitudes de protección internacional y en conjunto suman más de dos tercios de todas las solicitudes presentadas en la región durante este periodo.

1 European Union Agency for Asylum (EUAA). (s.f). *Latest Asylum Trends*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

2 Eurostat. (s.f). *Data Browser*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctzm/default/table?lang=en

3 Eurostat. (s.f). *Asylum applications – annual statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual_asylum_statistics#:~:text=The%20number%20of%20first%2Dtime,in%20a%20given%20EU%20country.

4 DW. (9 de enero de 2024). *Germany: Asylum applications rose sharply in 2023*. <https://www.dw.com/en/germany-asylum-applications-rose-sharply-in-2023/a-67928269#:~:text=More%20than%20350%2C000%20people%20applied,call%20a%20%22migration%20crisis.%22>

5 Ministerio del Interior. (s.f). *Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2023_12_31.pdf

6 OFPRA. (23 de enero de 2024). *Premières données de l'asile 2023 [Chiffres provisoires]*. <https://www.ofpra.gouv.fr/actualites/premieres-donnees-de-lasile-2023-chiffres-provisoires>

Los principales países de quienes solicitaron asilo en España fueron Siria, Afganistán, Turquía, Venezuela, Colombia y Bangladesh. Las personas procedentes de Venezuela y Colombia necesitadas de protección presentaron más del 80% de sus solicitudes en nuestro país, igual que el 60% de las personas originarias de Perú.

La tasa de reconocimiento de la UE fue cercana al 43%, siendo éste el nivel más alto desde 2016. Las personas de Siria, Ucrania y Eritrea fueron quienes lo recibieron en mayores porcentajes.

En cuanto a las solicitudes pendientes de resolución, a finales de noviembre de 2023 había más casos pendientes en primera instancia que en cualquier otro momento desde 2016, siendo un 39% más que en 2022.

Entre nacionales de Ucrania la tasa de reconocimiento de protección aumentó significativamente, mientras que en relación con Siria se ha mantenido en niveles superiores al 80%. En los dos casos ha habido una tendencia hacia decisiones que otorgan protección subsidiaria.

(cuando fueron 59.510). Cabe señalar que estos cuatro países recibieron más de dos tercios de todas las solicitudes presentadas en la UE+ durante este periodo⁷. Luego se situaron Grecia (64.084), Austria (58.686), Países Bajos (39.550), Bélgica (35.248), Suiza (30.238) y Bulgaria (22.519). Si bien en todos los países de la región europea se ha producido un aumento de solicitudes registradas, destaca el incremento del 191% en Grecia con respecto al año anterior.

Los principales países de quienes solicitaron asilo durante 2023 fueron Siria y Afganistán, seguidos por Turquía, Venezuela, Colombia y Bangladesh. En comparación con el año anterior las solicitudes de las personas procedentes de Siria experimentaron un aumento considerable (más del 38%), a la vez que las de nacionales de Turquía, Perú, Guinea y Costa de Marfil doblaron las cifras con respecto a 2022⁸. Por el contrario, las solicitudes de personas de Afganistán disminuyeron un 11% y, también en relación con el año anterior, se presentaron menos solicitudes de personas de Ucrania (muchas de las cuales pueden enmarcarse en la protección temporal), Nigeria y Georgia⁹.

Algunos países de la UE+ concentran determinadas nacionalidades de solicitantes. Así, en 2023 las personas procedentes de Venezuela y Colombia necesitadas de protección presentaron más del 80% de sus solicitudes en España, igual que el 60% de las personas originarias de Perú, mientras que el 70% de quienes provienen de Egipto lo hicieron en Italia y el 60% de quienes provienen de Turquía lo hicieron en Alemania¹⁰.

En cuanto a la protección temporal, al finalizar noviembre de 2023 cerca de 4,3 millones de personas ucranianas eran beneficiarias de ésta en la UE+. República Checa acogió el mayor número per cápita, seguida de Estonia, Bulgaria, Lituania y Polonia.

En 2023, según los datos de la EUAA disponibles al cierre de este informe relativos a las resoluciones en el conjunto de los Estados miembros, la tasa de reconocimiento de la UE fue cercana al 43%, siendo éste el nivel más alto desde 2016. Las personas de Siria, Ucrania y Eritrea fueron quienes lo recibieron en mayores porcentajes. Entre nacionales de Ucrania la tasa aumentó significativamente, pasando del 12% en 2021 al 86% en 2022 y al 92% en 2023. Sin embargo, la mayoría de las decisiones otorgaron protección subsidiaria.

En cuanto a Siria, la tasa de reconocimiento ha mantenido niveles superiores al 80%, incluso superando el 90% durante muchos años. No obstante, desde 2020 ha habido una tendencia hacia decisiones que otorgan protección subsidiaria en lugar de estatus de refugiado, disminuyendo el segundo desde más del 50% en 2020 hasta el 26% en 2023. Por otro lado,

7 European Union Agency for Asylum (EUAA). (s.f). *Latest Asylum Trends*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

8 European Union Agency for Asylum (EUAA). (s.f). *Latest Asylum Trends*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

9 European Union Agency for Asylum (EUAA). (s.f). *Latest Asylum Trends*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

10 European Union Agency for Asylum (EUAA). (s.f). *Latest Asylum Trends*. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

el reconocimiento de protección internacional a nacionales de Turquía ha tenido una disminución constante en los últimos cuatro años, pasando del 54% en 2019 hasta el 25% en 2023. Las personas solicitantes provenientes de Bangladesh continuaron con una tasa de reconocimiento cercana al 5%, mientras que aquellas nacionales de Pakistán rondaron el 11%¹¹.

Respecto a las solicitudes pendientes de resolución, a finales de noviembre de 2023 había más casos pendientes en primera instancia (860.000) que en cualquier otro momento desde 2016¹², siendo un 39% más que en 2022. En el último año, personas provenientes de varios países han visto cómo sus casos pendientes se duplicaban, por ejemplo de Colombia y de Perú, sobre todo en España, y de Egipto, en Italia. Aunque en un nivel inferior, los casos pendientes también se han duplicado para las personas solicitantes de Guinea y Costa de Marfil, especialmente en Italia y, en menor medida, en Francia.

Finalmente, en 2023 un total de 12.567 personas fueron reasentadas en el conjunto de los Estados miembro de la UE¹³, lo que significa 4.128 personas menos que en 2022¹⁴. Alemania registró el mayor número de reasentamientos (4.881), seguido por Francia (3.003) y por Finlandia (1.331).

1.1.2. Pacto Europeo sobre Migración y Asilo

El 20 de diciembre de 2023 se logró un acuerdo político sobre las principales líneas del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. A falta de ultimar los detalles técnicos y formales, tras 8 años de complejas negociaciones se confirma que en 2024 habrá una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo. El progreso en los dos años anteriores había sido escaso: en 2021 solo hubo acuerdo de los colegisladores para aprobar la refundición de la Directiva sobre la tarjeta azul y el Reglamento (UE) 2021/2303 por el que se crea la Nueva Agencia de Asilo de la UE (EUAA); y en 2022 solo se logró un acuerdo —basado en los compromisos provisionales alcanzados en 2018— sobre la Directiva de acogida, el Reglamento para un Marco de Reasentamiento UE y la Directiva de reconocimiento, provenientes del paquete de reforma del SECA de 2016.

En 2023, entonces, se han producido los mayores avances. El 20 de abril el Parlamento Europeo adoptó su posición sobre todas las propuestas legislativas del Pacto¹⁵, manteniendo el enfoque del *package*

En 2023 se han producido los mayores avances en torno al Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. El 20 de abril el Parlamento Europeo adoptó su posición sobre todas las propuestas legislativas del Pacto. El 8 de junio se logró un acuerdo sobre el Reglamento de Procedimientos y el de Gestión de la Migración y el Asilo. El 4 de octubre de 2023 se cerró un acuerdo sobre el Reglamento de Crisis y Fuerza mayor. Y, finalmente, el 20 de diciembre de 2023 se acordaron las principales líneas del Pacto.

11 European Union Agency for Asylum (EUAA). (s.f). Latest Asylum Trends. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

12 European Union Agency for Asylum (EUAA). (s.f). Latest Asylum Trends. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

13 UNHCR. (s.f). *Resettlement Data Finder*. <https://rsq.unhcr.org/en/#V4uZ>. Información para un total de 12 Estados miembros, sin datos del resto.

14 UNHCR. (s.f). *Resettlement Data Finder*. <https://rsq.unhcr.org/en/#X36o>

15 European Parliament. (20 de abril de 2023). *Asylum and migration: Parliament confirms key reform mandates*.

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230419IPR80906/asylum-and-migration-parliament-confirms-key-reform-mandates>

Es importante destacar que el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo no soluciona las deficiencias del Sistema Dublín en términos de responsabilidad compartida. En cuanto a la relación con terceros países, la propuesta profundiza en el modelo de externalización que aumenta el riesgo de firmar acuerdos con países que no respetan los derechos humanos ni garantizan una protección adecuada.

El procedimiento de control previo a la entrada y los procedimientos acelerados en frontera del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo pueden disminuir las garantías procedimentales y violar el principio de no-devolución. Preocupa la introducción de una ficción jurídica de no entrada difícilmente compatible con el Derecho Internacional.

*approach*¹⁶. El 8 de junio, bajo la presidencia de Suecia del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, también se logró un acuerdo de los Estados miembro sobre las dos propuestas clave de la reforma: el Reglamento de Procedimientos y el de Gestión de la Migración y el Asilo, con una posición que refleja un excesivo énfasis en aumentar los retornos y presionar a terceros países para que cooperen en el control fronterizo y en la readmisión de sus nacionales. Asimismo, bajo el liderazgo de la Presidencia española, el 4 de octubre de 2023 se cerró un acuerdo en el Consejo sobre el Reglamento de Crisis y Fuerza mayor¹⁷.

El conjunto de los textos que componen el Pacto se aprobó en el Comité LIBE del Parlamento Europeo el 14 de febrero de 2024 y se presentarán para su votación final en la sesión plenaria del mes de abril del mismo año. Como valoración general es importante destacar, en primer lugar, que el Pacto no soluciona las deficiencias del Sistema Dublín en términos de responsabilidad compartida, dado que mantiene los mismos criterios para determinar el Estado responsable de evaluar las solicitudes de asilo e incluso amplía sus obligaciones hasta tres años en caso de movimientos secundarios.

En este sentido, las negociaciones se han centrado en aspectos relacionados con la externalización de fronteras y el retorno, sin hacer una apuesta suficiente por las vías legales y seguras para solicitar asilo. Asimismo, resulta preocupante que la reubicación sugerida en el mecanismo de solidaridad carezca de carácter obligatorio y que en su lugar se proponga un menú a la carta que permite elegir entre reubicaciones o contribuciones financieras por parte de los Estados miembros. Además, se introducen regímenes de excepciones a las normas comunes de asilo europeas en caso de situaciones de crisis, instrumentalización o fuerza mayor que permitirán reducir las garantías procedimentales y suspender el derecho de asilo.

El nuevo procedimiento de control previo a la entrada (*pre-screening*) y los procedimientos acelerados en frontera, por su parte, pueden disminuir las garantías procedimentales y violar el principio de no-devolución. En este sentido, preocupa la introducción de una ficción jurídica de no entrada difícilmente compatible con el Derecho Internacional. La propuesta del procedimiento en frontera parte de la presunción de que la mayoría de las personas que llegan a la Unión Europea no necesitan protección y que las solicitudes pueden ser evaluadas rápidamente. Esta premisa prejuzga situaciones que deberían ser analizadas individualmente y en plazos adecuados que los procedimientos acelerados no permiten.

16 Enfoque holístico defendido históricamente por el Parlamento Europeo, que aboga por una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo que aborde la totalidad de las propuestas legislativas que están sobre la mesa. Bajo la premisa de "o todo o nada", la imposibilidad de un acuerdo de los colegisladores sobre el Reglamento de Dublín en el anterior ciclo político europeo determinó el fracaso de la reforma del conjunto del SECA en 2019.

17 European Council. (4 de octubre de 2023). *Migration policy: Council agrees mandate on EU law dealing with crisis situations*.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/>

En cuanto a la relación con terceros países, la propuesta profundiza en el modelo de externalización que aumenta el riesgo de firmar acuerdos con países que no respetan los derechos humanos ni garantizan una protección adecuada, dejando a las personas necesitadas atrapadas en esos territorios.

1.1.3. Contexto de España

En 2023 se registraron 163.220¹⁸ solicitudes de protección internacional, lo que representa un 37% más que en el año anterior y la cifra más alta jamás registrada. Se continúa con la tendencia creciente de personas que buscan protección en nuestro país solo interrumpida por la pandemia de la Covid-19.

En cuanto a solicitudes de protección temporal de personas desplazadas de Ucrania se registraron 33.928 durante el 2023, sumando un total de 195.000 desde el 24 de febrero de 2022.

Los tres primeros países de donde provienen quienes solicitan asilo en España son Venezuela (con 60.534), Colombia (con 53.564) y Perú (con 14.308), que acumulan en conjunto el 78,7% del total de solicitudes. Honduras, Cuba, Marruecos, Nicaragua, Senegal, Rusia y El Salvador completan el listado de los diez principales países. Así, entre éstos siete son latinoamericanos, dos son africanos y uno es euroasiático.

En relación con la guerra de Ucrania, mientras que en 2023 se ha mantenido un importante flujo de personas procedentes de ese país, también han aumentado las solicitudes de nacionales de Rusia (1.694 en 2023 vs. 684 en 2022), quienes huyen del reclutamiento forzoso y la situación de deterioro de los DDHH que afecta especialmente a ciertos colectivos como las personas LGBTIQ+.

Las franjas de edad con mayor número de solicitudes corresponden con la edad laboral (18-64 años), representando el 79,6% del total. En cuanto al género de las personas solicitantes, en 2023 un 47,3% fueron mujeres (77.216) y un 52,7% fueron hombres (86.004). En comparación con los últimos dos años, se ha producido un incremento del 11,3% en el número de mujeres solicitantes de asilo.

En 2023 se rompe con la tendencia de crecimiento progresivo de la tasa de reconocimiento de la protección internacional observada desde 2019, disminuyendo del 16,5 % en 2022 al 12 % este año. Por otro lado, sigue aumentando el número de solicitudes pendientes de resolución con un total de 191.095, lo que supone un 56% más que el año pasado (cuando fueron 122.035). Los países cuyos nacionales concentran el mayor número de resoluciones pendientes son Colombia, con 30.527 expedientes sin resolver; Venezuela, con 11.931; Perú, con 11.053; Cuba, con 3.615; Nicaragua, con 3.603; y Honduras, con 3.328. Siguen Marruecos, El Salvador y Rusia, con menos de 3.000 expedientes pendientes cada uno.

En 2023 se registraron un 37% más de solicitudes de protección internacional en España que en el año anterior (la cifra más alta jamás registrada). Los principales países de donde provienen quienes solicitan asilo son Venezuela, Colombia y Perú, que acumulan el 78,7% del total de solicitudes. El 79,6% de las solicitudes corresponden con la edad laboral y, en comparación con los últimos dos años, se ha producido un incremento del 11,3% en el número de mujeres solicitantes de asilo.

En 2023 se rompe con la tendencia de crecimiento progresivo de la tasa de reconocimiento de la protección internacional observada desde 2019, disminuyendo del 16,5 % en 2022 al 12 % este año. Por otro lado, sigue aumentando el número de solicitudes pendientes de resolución (un 56% más que el año pasado).

18 Ministerio del Interior. OAR. (s.f). [Asilo y Refugio | Información estadística en formato reutilizable \(interior.gob.es\)](https://www.interior.gob.es/informacion-estadistica)

En 2023 la protección subsidiaria disminuyó drásticamente, representando solo el 4,4%. Al contrario, las resoluciones por razones humanitarias casi se duplicaron (el 47% del total), mientras que hubo un ligero aumento en el número de concesiones del estatuto de refugiado (el 8,3% del total).

El 97% de las solicitudes de protección internacional en España se presentaron dentro del territorio nacional, mientras que el 2% se realizaron en puestos fronterizos (aunque aquí se produjo un aumento del 25%).

Durante 2023 se han incrementado las dificultades asociadas a la obtención de una cita para realizar el manifiesto de voluntad de solicitar protección internacional y, en consecuencia, para acceder al procedimiento y a las condiciones de acogida a las que tienen derecho los solicitantes. Igualmente, existen importantes retrasos en la realización de las entrevistas de formalización de la solicitud.

En relación con la protección subsidiaria, en 2023 ésta disminuyó drásticamente, representando tan solo el 4,4% de las resoluciones del año, en comparación con el 8,5% de 2022. Esto se reflejó en una reducción del 50% en las concesiones de protección subsidiaria, las cuales pasaron de 7.405 en 2022 a 3.833 en 2023, afectando principalmente a personas procedentes de Mali. Al contrario, las resoluciones por razones humanitarias casi se duplicaron, representando el 47% del total en 2023, en comparación con el 24% de 2022. El 98% de estas resoluciones se otorgaron a personas de Venezuela.

En 2023 también hubo un ligero aumento en el número de concesiones del estatuto de refugiado (7,330 en comparación con las 6,830 de 2022), representando el 8,3% del total de las resoluciones. Este incremento se debió a criterios favorables para personas provenientes de El Salvador, Honduras y Nicaragua afectadas por las acciones de las maras y la violencia política.

El 97% de las solicitudes de protección internacional en España se presentaron dentro del territorio nacional, mientras que el 2% se realizaron en puestos fronterizos (aunque aquí se ha producido un aumento del 25%, alcanzando las 3.386 solicitudes frente a las 2.714 del año anterior). La mayoría de estas solicitudes se registraron en el Aeropuerto de Madrid-Barajas, lo que al final del año generó retrasos en la formalización y una situación de hacinamiento que afectó a personas de Somalia, Senegal, Venezuela, Colombia y Marruecos, especialmente en sus derechos a la integridad física y moral, y a la protección de la salud y dignidad. Esto lo constataron el Defensor del Pueblo¹⁹ y los jueces de control de las salas de inadmitidos, en su acuerdo de 22 de diciembre de 2023 (Expediente Control CIE 2791/23).

Finalmente, es de señalar que España reasentó a 1.111 personas, una cifra igual a la de 2022 y por debajo del compromiso de 1.200 personas. La mayoría fueron de personas sirias (933). Líbano continuó siendo el principal país de acogida (641 reasentamientos), seguido por Turquía (302 reasentamientos). Además, Costa Rica fue una novedad como país de acogida, con 168 reasentamientos.

1.1.4. Incidencias detectadas en el procedimiento de protección internacional

Durante 2023 se han incrementado las dificultades asociadas a la obtención de una cita para realizar el manifiesto de voluntad de solicitar protección internacional y, en consecuencia, para acceder al procedimiento y a las condiciones de acogida a las que tienen derecho los solicitantes. Esto se produce especialmente en provincias donde el sistema de citas se gestiona a través de internet o donde éstas se solicitan telefónicamente, dado que las líneas comunican constantemente.

19 Defensor del Pueblo. (30 de enero de 2024). *El Defensor del Pueblo se dirige a Migraciones, Interior y a AENA y les reclama medidas para que se respeten los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en las salas de asilo de Barajas.* <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/situacion-salas-barajas/>

Se vienen detectando requisitos exigidos en el momento de la manifestación de voluntad que obstaculizan el acceso al procedimiento de protección internacional. Por ejemplo, se solicita volante de empadronamiento, pasaporte, relato de los motivos de solicitud o certificados de nacimiento y matrimonio. Es de señalar que muchas personas en necesidad de protección internacional no tienen documentación de identidad, precisamente por las circunstancias que fuerzan su salida de los países de origen. Tampoco pueden, por lo tanto, empadronarse.

En cuanto a los traslados de provincia a las personas solicitantes con manifestación de voluntad cuando ingresaban en el sistema de acogida, destacar que han aumentado las incidencias asociadas a la imposibilidad de formalizar la solicitud en algunas zonas, no permitiendo que se cambie la cita de formalización en la comisaría del lugar donde se encuentran.

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 la persona interesada en los lugares que reglamentariamente se establezcan. A este respecto, el artículo 6.5 de la Directiva 2013/32 determina la posibilidad de aumentar el plazo para registrar una solicitud de protección internacional de 3 a 10 días cuando se produzca un elevado número de solicitudes de protección internacional de forma simultánea, como está sucediendo en estos momentos.

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

Existen igualmente importantes retrasos en la realización de las entrevistas de formalización de la solicitud. En al menos ocho provincias el plazo de espera desde la manifestación de voluntad hasta la formalización de la solicitud es de cerca de un año, mientras que en otras seis supera los 6 meses. Estas demoras suponen un notable perjuicio para las personas solicitantes en relación con el ejercicio, entre otros, de los derechos reconocidos en el artículo 18.1.f y g a recibir atención sanitaria y prestaciones sociales, así como para el desarrollo de los programas de acogida e integración.

Además de la dificultad para conseguir cita para manifestación de voluntad y de los retrasos tanto en el tiempo de espera de la manifestación como en la formalización de la solicitud de protección, se vienen detectando requisitos exigidos en el momento de la manifestación de voluntad que obstaculizan el acceso al procedimiento de protección internacional. Así, se solicita la presentación de los siguientes documentos, según los territorios donde las personas se encuentren: volante de empadronamiento, pasaporte, relato de los motivos de solicitud o certificados de nacimiento y matrimonio.

Muchas personas en necesidad de protección internacional no tienen documentación de identidad, precisamente por las circunstancias que fuerzan su salida de los países de origen. Tampoco pueden, por lo tanto, empadronarse. Otras personas carecen de domicilio estable donde poder registrarse, al estar en albergues, hostales o con amigos y conocidos. Las dificultades en la obtención de cita para manifestar voluntad de solicitar protección internacional, junto con la demora para la entrevista y expedición de un resguardo de solicitud con el número de NIE, dificultan el acceso a derechos de las personas solicitantes. 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 el momento de la manifestación.

En cuanto a los traslados de provincia a las personas solicitantes con manifestación de voluntad cuando ingresaban en el sistema de acogida, hay que

En relación con las extensiones familiares de los hijos nacidos en España, reseñar que se suele seguir el mismo sistema de citas que para la formalización de solicitudes iniciales, dándose igual retraso que para el resto. Durante el tiempo de tramitación de la cita el menor se encontraría indocumentado de impedirse el acceso al procedimiento de protección en el que se encuentran los padres.

Una preocupación relevante es que las entrevistas a las personas solicitantes son demasiado cortas, ello implica que no puedan exponer adecuadamente los motivos en los que fundamentan su solicitud. La baja calidad de las entrevistas, unida a la velocidad de 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.

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

destacar que han aumentado las incidencias asociadas a la imposibilidad de formalizar la solicitud en algunas zonas, no permitiendo que se cambie la cita de formalización en la comisaría del lugar donde se encuentren. En muchas provincias se exige iniciar de nuevo el procedimiento, lo que retrasa, aún más, el acceso al procedimiento y la formalización de la solicitud de protección internacional.

En relación con las extensiones familiares de los hijos nacidos en España, es preciso reseñar que se suele seguir el mismo sistema de citas que para la formalización de solicitudes iniciales, dándose igual retraso que para el resto. Durante el tiempo de tramitación de la cita el menor se encontraría indocumentado de 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 Madrid existen muchas dificultades para obtener este tipo de citas.

En líneas generales, los entrevistadores suelen ser respetuosos con los solicitantes y las entrevistas se realizan en un ambiente adecuado, si bien los espacios no siempre disponen de la privacidad necesaria al hacerse en oficinas amplias en las que se pueden realizar varias gestiones a la vez. No obstante, en algunas zonas se producen faltas de respeto de los entrevistadores hacia las personas solicitantes y se emiten juicios de valor sobre su relato, 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 lo que respecta a la calidad de las entrevistas, hay que diferenciar las zonas que cuentan con una amplia trayectoria de aquellas otras donde las entidades no están familiarizadas con la formalización de solicitudes de protección internacional. Una preocupación relevante es que las entrevistas son demasiado cortas, algunas de ellas consistentes 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 de 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.

Muchos solicitantes de asilo formalizan su solicitud de protección internacional sin asistencia letrada, bien porque no tienen medios económicos para el pago de honorarios, o bien porque no se encuentran dentro del sistema de acogida. En estos casos, para garantizar la asistencia letrada en el proceso de formalización de solicitud, resulta conveniente que los Colegios de Abogados faciliten y constituyan, allí donde no lo hay, un turno de oficio específico de asilo para garantizar una adecuada presentación de la solicitud.

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

En la mayoría de las provincias existen dificultades para acceder al sistema de cita previa para la renovación de la documentación acreditativa de la condición de solicitante de protección, incluyendo la brecha digital. Asimismo, se ha detectado que a través del BOE se están realizando requerimientos de documentación, citaciones a entrevistas de instrucción y notificación de resoluciones, no siendo esta la forma más deseable ni segura de proceder.

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 de ninguna de 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 estando en esta situación.

Preocupan las incidencias sobre la incorporación de la documentación aportada a los expedientes, tanto por vía electrónica a través de Red SARA como por registro administrativo, dado que se han detectado importantes retrasos. El elevado volumen de solicitudes y el trabajo administrativo que éste implica viene generando que, en ocasiones, documentación relevante aportada meses antes no haya llegado a incorporarse al expediente cuando se inicia la instrucción de la solicitud. Nos preocupa que documentación aportada por el solicitante en apoyo de su solicitud no pueda ser tenida en cuenta a la hora de instruir el expediente, dado que, en estos casos, se vería viciado el resultado de la instrucción.

En cuanto a la renovación de la documentación acreditativa de la condición de solicitante de protección, al igual que sucede con las citas de formalización de las solicitudes, en la mayoría de las provincias nos encontramos con 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. Asimismo, se ha detectado que a través del BOE se están realizando requerimientos de documentación, citaciones a entrevistas de instrucción y notificación de resoluciones. Consideramos que, debido al perfil de muchas personas solicitantes y a la posible brecha digital, esta no es la forma más deseable ni segura de proceder.

En cuanto al ejercicio de los derechos de las personas beneficiarias de protección, es de resaltar que éstas se encuentran con enormes dificultades para obtener la documentación acreditativa de dicha circunstancia, lo que en la práctica provoca que no pueden ejercer los derechos inherentes a su condición. Igualmente, en algunas zonas están exigiendo la presentación de los documentos de viaje para la expedición de las TIE.

Es destacable el retraso o inexistencia de las contestaciones a los recursos potestativos, lo que generó el dictamen de la Abogacía del Estado que indica que se debe entender, a todos los efectos, que la persona sigue siendo solicitante de asilo y que, en consecuencia, deben ser reconocidos los derechos y deberes correspondientes. Sin embargo, vemos que 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 de ninguna de 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 estando en esta situación.

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 carece,

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 carece de recursos suficientes para afrontar la demanda existente de manera temporánea.

España cuenta con un procedimiento para la concesión del estatuto de apátrida específico, que concede a las personas reconocidas un permiso de residencia de larga duración, una autorización de trabajo y un documento de viaje. Asimismo, se ha reconocido el acceso de los solicitantes y beneficiarios de apatridia al sistema de acogida. Aunque el sistema es garantista una vez que la persona tiene reconocido el estatuto de apátrida, hay cuestiones relevantes en el procedimiento que aún no han sido mejoradas ni en la legislación ni en la práctica administrativa del órgano competente.

hoy en día y de forma manifiesta, de recursos suficientes para afrontar la demanda existente de manera temporánea.

1.2. Estatuto de apátrida

En 2023, según los datos acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre, se han presentado 953 solicitudes, 659 por hombres y 294 por mujeres²⁰. Aunque el número de solicitudes ha descendido respecto a las 1.689 solicitudes de 2022, es superior a las 910 de 2021 y a las 913 de 2020. Se han resuelto 1.022 solicitudes frente a las 896 solicitudes resueltas en 2022 y a las 452 de 2021, pero lejos de las 2.006 de 2006. En lo que respecta a los resultados, 909 resoluciones fueron favorables y 113 desfavorables, 901 de ellas presentadas por solicitantes del «no reconocido» (Sáhara). Es de anotar que en años anteriores las resoluciones favorables también se han concedido a los solicitantes del «no reconocido» (Sáhara)²¹.

España cuenta con un procedimiento para la concesión del estatuto de apátrida específico, regulado a través del R.D. 865/2001, de 20 de julio, que concede a las personas reconocidas un permiso de residencia de larga duración, una autorización de trabajo y un documento de viaje. Asimismo, en estos últimos años se ha reconocido el acceso de los solicitantes y beneficiarios de apatridia al sistema de acogida con la entrada en vigor del Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento que regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. Aunque el sistema es garantista una vez que la persona tiene reconocido el estatuto de apátrida, hay cuestiones relevantes en el procedimiento que aún no han sido mejoradas ni en la legislación ni en la práctica administrativa del órgano competente (la Oficina de Asilo y Refugio).

La disparidad entre las diferentes comisarías provinciales en el acceso a la cita previa para presentar la solicitud de apatridia avoca, en ocasiones, al registro de la solicitud por registro general o telemático, lo que no genera un número de expediente de apatridia sino un número de ingreso de entrada de la solicitud. En la mayoría de los casos las personas no conocen el número de expediente asignado a su solicitud de apatridia porque no se les comunica o porque la OAR no les contesta si se dirigen a ella, lo cual dificulta que puedan alegar lo que consideren oportuno en apoyo a su solicitud.

El derecho a la documentación sigue siendo potestativo, dado que el artículo 5 indica que se podrá autorizar la permanencia provisional del solicitante que se halle en territorio nacional y que no se encuentre incurso en un procedimiento de expulsión o devolución. Así, a diferencia de lo que sucede con quienes solicitan protección internacional, que tienen derecho a la documentación, a las personas solicitantes de apatridia no siempre se les

20 Ministerio del Interior. (s.f). *Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023*. https://proteccion-asilo.interior.gob.es/documentos/estadisticas/ultimos-datos/Avance_trimestral_datos_proteccion_internacional_2023_12_31.pdf

21 Ministerio del Interior. (2022). *Asilo en cifras 2022*. [Asilo en cifras 2022 \(interior.gob.es\)](https://www.interior.gob.es)

A diferencia de lo que sucede con quienes solicitan protección internacional, a las personas solicitantes de apatridia no siempre se les documenta con la tarjeta verde ni se les asigna un NIE, creándoles un grave perjuicio ya que no pueden acreditar dicha condición. Hay que tener en cuenta que se trata de personas que carecen de documentación de su país de origen, dado que ningún estado les reconoce como nacionales propios. Por ello, el que no sea obligatoria su documentación como solicitantes del Estatuto de Apátrida agrava aún más su situación de vulnerabilidad.

Aunque los solicitantes de apatridia tienen derecho a entrar en el sistema de acogida durante el estudio de su solicitud, no siempre pueden acceder al mismo debido a la disponibilidad de plazas. Incluso cuando pueden acceder, su periodo de estancia es inferior al del estudio de la solicitud. En estos casos, no tienen derecho a los servicios sociales básicos mientras dura la instrucción de la solicitud de apatridia, ni derecho al trabajo.

Los solicitantes de apatridia tienen reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita y de intérprete, lo que motiva que en ocasiones su solicitud no se formalice de forma correcta y que sea necesario requerir con posterioridad documentación a los solicitantes para que subsanen estas carencias. Esto aumenta la carga de trabajo administrativo de la OAR y dilata en el tiempo la resolución de los expedientes con el agravante de que los solicitantes no están autorizados a trabajar durante este periodo. Ello aumenta su situación de vulnerabilidad.

documenta con la tarjeta verde ni se les asigna un número de identificación de extranjero, NIE, creándoles un grave perjuicio ya que no pueden acreditar dicha condición. Esto genera, por ejemplo, que no se garantiza su derecho a la no devolución ni que puedan relacionarse con las administraciones públicas o instituciones privadas. Hay que tener en cuenta que se trata de personas que, además, carecen de documentación de su país de origen, dado que ningún estado les reconoce como nacionales propios. Por ello, el que no sea obligatoria su documentación como solicitantes del Estatuto de Apátrida agrava aún más su situación de vulnerabilidad.

El inicio de oficio de la solicitud de apátrida cuando la OAR detecta en un procedimiento de protección internacional indicios de que la persona pueda estar en situación de apátrida, está previsto en virtud del art. 2.2 del Reglamento de Apátrida; sin embargo, en la práctica el procedimiento no se da en el territorio. Si bien es cierto que desde la Sentencia Tribunal Supremo, Sala Contencioso Administrativo, Sección Quinta, de 23 de julio de 2020, sí se está iniciando de oficio tras el procedimiento de protección internacional en frontera, no se está garantizando el ejercicio de todos los derechos ni la continuación del procedimiento con todas las garantías, al no permitir la autorización de entrada como solicitante de apátrida, a pesar de que esto está contemplado en el art. 5 del Reglamento de Apatridia y 4.2 del Reglamento de Extranjería.

Aunque los solicitantes tienen derecho a entrar en el sistema de acogida durante el estudio de su solicitud, no siempre pueden acceder al mismo debido a la disponibilidad de plazas. Incluso cuando pueden acceder, su periodo de estancia es inferior al del estudio de la solicitud. En estos casos, no tienen derecho a los servicios sociales básicos mientras dura la instrucción de la solicitud de apatridia, ni derecho al trabajo. Estos derechos se reconocen cuando se les concede el estatuto de apatridia, lo que genera una diferencia sustancial con los solicitantes de protección internacional.

Los solicitantes tampoco tienen reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita y de intérprete, lo que motiva que en ocasiones su solicitud no se formalice de forma correcta y que sea necesario requerir con posterioridad documentación a los solicitantes para que subsanen estas carencias. Esto aumenta la carga de trabajo administrativo de la OAR y dilata en el tiempo la resolución de los expedientes con el agravante de que los solicitantes no están autorizados a trabajar durante este periodo. Ello aumenta su situación de vulnerabilidad.

También se debe agilizar la propuesta de la obtención de nacionalidad española a los 5 años y no a los 10 años, máxime cuando estamos refiriéndonos a personas que carecen de nacionalidad. Es urgente equiparar los plazos con las personas que tienen reconocido el estatuto de protección internacional, a quienes se les requiere 5 años de residencia.

Todos estos aspectos deben ser mejorados con modificaciones legislativas del reglamento de apatridia, que se ha quedado obsoleto y que no responde a la realidad actual, y del código civil en lo que respecta a la nacionalidad.

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

1.3.1. Derecho a la sanidad

A pesar de las reformas legislativas que se supone garantizan el derecho universal de la sanidad, seguimos encontrando diversos obstáculos que varían entre las CCAA, que son las que ostentan la competencia en este caso. Entre ellos se destacan:

- ➔ La exigencia a las personas extranjeras de empadronamiento previo y por determinados meses para acceder al sistema sanitario con cargo a fondos públicos. Quienes no cumplen este requisito acceden a través de las urgencias, lo cual no impide que después les notifiquen facturas que son impagables e inasumibles, incluso si tienen derecho al acceso sanitario, como los menores de edad o las mujeres embarazadas.
- ➔ En el caso de solicitantes de protección internacional, a pesar de que tienen reconocido este derecho, es necesario el acompañamiento de las entidades sociales para que puedan ejercerlo. Asimismo, las personas con autorización de residencia por razones humanitarias que teniendo autorización de trabajo no se encuentran trabajando, también tienen dificultades para acceder al sistema sanitario público.
- ➔ A los ascendientes de españoles que tienen nacionalidad de tercer país no comunitario se les excluye del acceso al sistema sanitario con fondos públicos. En el caso de que firmen un convenio con el INSS, éste no abarca la farmacia, lo que convierte en prohibitivo los tratamientos para muchas familias.

Es importante que se modifiquen los marcos normativos estatal y autonómico a efectos de que se reconozca a todas las personas el derecho efectivo al acceso a la sanidad universal, sin relacionarlo con su situación administrativa en España.

1.3.2. Denuncia segura

El art. 24 de la Constitución Española reconoce el derecho de todas las personas a la tutela judicial efectiva. Aunque puede interponerse una denuncia ante el Juzgado de Guardia correspondiente, es necesario que se atiendan las recomendaciones que el Defensor del Pueblo dirige al Ministerio del Interior para que asegure que las personas extranjeras en situación irregular que son presuntas víctimas de un delito puedan formular una denuncia, sin que se les derive, por esta causa, a la incoación de un procedimiento sancionador que conlleve su expulsión del territorio nacional. Este derecho se ve vulnerado cuando prima la situación administrativa de la persona y no su condición de víctima de presunto delito. Cuando una persona extranjera sin autorización administrativa en España es víctima de algún delito y

Es importante que se modifiquen los marcos normativos estatal y autonómico a efectos de que se reconozca a todas las personas el derecho efectivo al acceso a la sanidad universal, sin relacionarlo con su situación administrativa en España.

Es necesario que se atiendan las recomendaciones que el Defensor del Pueblo dirige al Ministerio del Interior para que asegure que las personas extranjeras en situación irregular que son presuntas víctimas de un delito puedan formular una denuncia, sin que se les derive, por esta causa, a la incoación de un procedimiento sancionador que conlleve su expulsión del territorio nacional. Este derecho se ve vulnerado cuando prima la situación administrativa de la persona y no su condición de víctima de presunto delito.

Para garantizar el acceso a la justicia de todas las personas es importante que se modifiquen la LOEX y el RLOEX buscando que, en los casos de víctimas de delito, prime esta condición y no su situación administrativa. Igualmente, que se extienda y reconozca una protección integral en otros supuestos, como en los casos de delitos de odio, o que incluso se establezcan cortafuegos de información con las administraciones públicas para proteger a las personas en situación administrativa irregular cuando deban requerir alguno de sus servicios.

quiere interponer denuncia, se encuentra con que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben incoar un expediente sancionador en base al artículo 53.1 de la Ley de Extranjería, lo que intimida a las personas y permite que el delito quede impune.

La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, reconoce como tal a todas las personas que disfruten o no de residencia legal en España. Se garantizan, a su vez, la igualdad de trato y la no discriminación por la Ley 15/2022, de 12 de julio. Sin embargo, estas normas siguen siendo insuficientes, al igual que las recomendaciones realizadas en este sentido por el Defensor del Pueblo²², las cuales también han sido desoídas por el Ministerio de Interior.

Por todo ello, para garantizar el acceso a la justicia de todas las personas es importante que se modifiquen la LOEX y el RLOEX buscando que, en los casos de víctimas de delito, prime esta condición y no su situación administrativa, y se suspenda toda incoación de expediente sancionador, como ya se hace en los casos de mujeres víctimas de violencia de género, agresión sexual y víctimas de trata. Igualmente, que se extienda y reconozca una protección integral en otros supuestos, como en los casos de delitos de odio, o que incluso se establezcan cortafuegos de información con las administraciones públicas para proteger a las personas en situación administrativa irregular cuando deban requerir alguno de sus servicios²³.

1.3.3. Exclusión financiera

A pesar de la normativa que garantiza la apertura de las cuentas de pago básicas para favorecer la inclusión financiera²⁴, aún encontramos resistencia a su aplicación por parte de entidades bancarias, las cuales vulneran así el derecho de las personas que cumplen con los requisitos recogidos por la legislación vigente. Por ello, es importante incidir para que las entidades bancarias:

- ➔ Ofrezcan información a los potenciales clientes sobre la existencia de la cuenta de pago básica. Los bancos han actualizado la información en sus páginas web, pero no informan sobre las mismas de forma prioritaria en sus oficinas bancarias.
- ➔ Emitan y expidan informe motivado y por escrito de la denegación de la apertura de cuenta básica, y no que se verbalice la denegación por presunción de cierto riesgo de blanqueo de capitales por

22 PICUM et. al. (2022). *Migración y denuncia Segura. Experiencias europeas y retos para el desarrollo de mecanismos de denuncia segura para víctimas de delitos en situación administrativa irregular en España*. [submission-women-rights-hrc53-cso-andalucia-acogee-et-al-es_0.pdf \(ohchr.org\)](#)

23 ELDiario.es. (5 de septiembre de 2023). *Una mujer sin permiso de residencia se expone a la expulsión o multa de hasta 10.000 euros por denunciar el hurto de su pasaporte. Una mujer sin permiso de residencia se expone a la expulsión o multa de hasta 10.000 euros por denunciar el hurto de su pasaporte (eldiario.es)*

24 Real Decreto ley 19/2017 de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones y 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.

A pesar de la normativa que garantiza la apertura de las cuentas de pago básicas para favorecer la inclusión financiera, aún hay resistencia a su aplicación por parte de entidades bancarias. Actualmente está pendiente de aprobación el anteproyecto de la Ley de la Autoridad de Defensa del cliente financiero, según la cual podrán extenderse las reclamaciones por falta de información o por la negación de la apertura de cuenta de pago básica para garantizar el derecho a la inclusión financiera de todas las personas.

Desde el prisma de la extranjería, deberían tener dificultades de acceso al padrón municipal exclusivamente aquellas personas que no ostentan ningún documento válido en derecho en vigor. Sin embargo, identificamos como foco de preocupación la práctica administrativa de la normativa vigente a las personas extranjeras. Por ejemplo, se observan protocolos de las administraciones locales que obstaculizan deliberadamente el acceso al padrón por parte de personas extranjeras.

la nacionalidad de origen del cliente, lo que es completamente discriminatorio y subjetivo.

- ➔ Reconozcan todos los documentos identificativos de las personas extranjeras emitidas por su país de origen y, en caso de no tenerlos, por organismo competente en España, especialmente en casos de solicitantes o beneficiarios de protección internacional, apátridas y personas que por su situación de hecho o derecho no disponen de documento identificativo de identidad.
- ➔ Comuniquen con suficiente antelación y de forma escrita y motivada cualquier requerimiento que evite el bloqueo de cuentas bancarias. Lo contrario deja en total desprotección a la persona, ya que no se pueden ingresar el pago de nóminas ni hacer efectivos los pagos o el cobro de ayudas sociales o asistenciales que percibe o a las que tendría derecho, pero a las que es imposible acceder sin la cuenta bancaria.

Se sigue trabajando en estos asuntos con todos los actores involucrados: Banco de España, Tesoro Público, Servicio de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias – SEPBLAC, Ministerio de Consumo y Defensor del Pueblo. Actualmente, además, está pendiente de aprobación el anteproyecto de la Ley de la Autoridad de Defensa del cliente financiero, ya en trámite parlamentario, según la cual podrán extenderse las reclamaciones por falta de información o por la negación de la apertura de cuenta de pago básica para garantizar el derecho a la inclusión financiera de todas las personas.

1.3.4. Empadronamiento

El acceso al padrón de habitantes se erige como piedra angular para el acceso a un gran número de derechos para todas las personas extranjeras, con independencia de su situación administrativa, tales como la atención sanitaria, la educación y recursos de ámbito local o autonómico. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y el Real Decreto 1690/1986, desarrolla un procedimiento de inscripción padronal que es completamente independiente de la situación administrativa de las personas, pudiendo la persona extranjera aportar distinta tipología de documentación que únicamente acredite la identidad, además de la titularidad de una vivienda. En consecuencia, desde el prisma de la extranjería, deberían tener dificultades de acceso al padrón municipal exclusivamente aquellas personas que no ostentan ningún documento válido en derecho en vigor.

Sin embargo, identificamos como foco de preocupación la práctica administrativa de la normativa vigente a las personas extranjeras. Se observan protocolos de las administraciones locales (encargadas de gestionar el padrón municipal) que obstaculizan deliberadamente el acceso al padrón por parte de personas extranjeras, contraviniendo el articulado y el espíritu de la Ley de Bases de Régimen Local y el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Todo ello a pesar de la claridad reflejada en la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal.

La mayor incidencia de casos de exclusión social a personas de nacionalidad extranjera²⁵ tiene un impacto relevante en su situación habitacional, la cual, a su vez, merma sus posibilidades de alta y continuidad en el padrón municipal. La obligación legal recogida en el Artículo 16 de la Ley 7/1985 de renovación bianual de la inscripción en el padrón municipal por parte de las personas extranjeras que no ostenten una autorización de residencia de larga duración —a riesgo de caducidad de la inscripción— tiene como consecuencia un aumento de las posibilidades y circunstancias de pérdidas de derechos²⁶.

1.3.5. Cédula de inscripción

El derecho a acceder a una cédula de inscripción viene recogido en la Ley Orgánica de Extranjería y en el artículo 211 del Reglamento que desarrolla la Ley de Extranjería. A su vez, se encuentra íntimamente relacionada con el derecho —y deber— que tienen las personas extranjeras a estar documentadas, ya que se erige como una actuación subsidiaria que ha de llevar a cabo la Administración ante situaciones en las que las autoridades del país de origen de la persona extranjera no puedan otorgarle documentos identificativos.

La Comisión Jurídica del Foro observa que las cédulas de inscripción que tienen validez únicamente para identificar a una persona extranjera y no para acreditar una autorización de residencia o estancia, resultan de muy difícil obtención para las personas extranjeras indocumentadas y sin autorización de residencia. Estos son algunos ejemplos:

- ➔ Se requiere acreditar la no documentación por parte de las autoridades de origen a través de una costosa acta notarial, a veces a autoridades de países que no tienen representación consular en España.
- ➔ La cédula únicamente se otorga cuando se solicita de manera simultánea a una autorización de residencia por circunstancia excepcionales, en ocasiones inadmitiendo a trámite solicitudes que se presenten de forma aislada.

La ausencia de todo tipo de documentación impide la posibilidad de realizar cualquier trámite que requiera la acreditación de la identidad y, por ende, el acceso a la gran mayoría de derechos recogidos en esta sección, incluidos los reconocidos para personas extranjeras con independencia

25 Las personas de origen extranjero con nacionalidad extracomunitaria representan el 15% del total de la población, pero son el 25% de la población en situación de exclusión social. Más información en: Fundación FOESSA. (2023). *Vulneración de derechos: Las personas en situación administrativa irregular*. <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2023/09/Focus-PSAI.pdf>

26 A modo de ejemplo de prácticas administrativas no ajustadas a la ley, aportamos recomendaciones del Defensor del Pueblo recogidas en: Defensor del Pueblo. (2023). *Informe anual 2023*. Informe Anual 2023 Defensor del Pueblo; y Defensor del Pueblo Andaluz. (18 de noviembre de 2022). *Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 22/5819 dirigida a Ayuntamiento de Utrera (Sevilla)*. *Que le den de alta en el Padrón por otros medios si no puede aportar el título de ocupación de su vivienda* | Defensor del Pueblo Andaluz

Se subraya la necesidad de una reforma reglamentaria que revise los requisitos para acceder a una cédula de identidad. De igual modo, hasta que se lleve a cabo una reforma reglamentaria, se insta a coordinar la práctica administrativa de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en aras de lograr una interpretación que vele por generar documentación de identidad al conjunto de personas extranjeras que lo requieran.

El derecho de las personas extranjeras, cualquiera que sea su situación administrativa, a los servicios y prestaciones sociales básicas es reconocido en la Ley Orgánica de Extranjería. Sin embargo, éste se sigue difuminando en la práctica y estas personas tienen cada vez más dificultades para acceder a los servicios sociales. Resulta curioso, sin embargo, que la sobreutilización de recursos sociales por parte de este colectivo sea uno de los mensajes de odio más utilizado, cuando en realidad, en su gran mayoría, no pueden acceder a ellos.

de su situación administrativa. A su vez, como lo reflejamos en el epígrafe anterior, impide la solicitud de alta en el padrón municipal o su renovación preceptiva cada dos años.

Desde la Comisión Jurídica del Foro se subraya la necesidad de una reforma reglamentaria que revise los requisitos para acceder a una cédula de identidad, en los cuales primen el derecho de las personas extranjeras a estar documentadas y el interés superior de que todas las personas residentes en España estén documentadas. De igual modo, hasta que se lleve a cabo una reforma reglamentaria, se insta a coordinar la práctica administrativa de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en aras de lograr una interpretación que vele por generar documentación de identidad al conjunto de personas extranjeras que lo requieran. Todo ello porque, tal y como versa la sentencia sobre la materia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, “cada día que pasa una persona extranjera en España sin documentación hábil para acreditar su identidad, es un día en que puede encontrar obstáculos para ejercer su libertad y derechos de forma segura y plena”²⁷.

1.3.6. Derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas (LOEX – Artículo 14, apartado 3)

Desde hace varios años, la Comisión Jurídica del Foro introduce en el informe del Foro este apartado que fija de forma clara el derecho de las personas extranjeras, cualquiera que sea su situación administrativa, a los servicios y prestaciones sociales básicas. Este derecho, reconocido en la Ley Orgánica de Extranjería, se sigue difuminando en la práctica y estas personas tienen cada vez más dificultades para acceder a los servicios sociales, enfrentando situaciones en las que, por ejemplo, se les exige estar empadronadas en el municipio cuando la gestión que pretenden realizar es empadronarse por estar en situación de calle.

Por otro lado, no existe una definición unívoca de qué es una prestación social básica, siendo la más cercana el Ingreso Mínimo Vital. Sin embargo, las personas extranjeras sin autorización de residencia o estancia están EXCLUIDAS de esta prestación que incluye como requisito la residencia legal durante un año. También están excluidas las unidades de convivencia en las que existen miembros en situación regular y miembros que no, aunque se trate de hogares con personas menores de edad. El Foro considera que esta imposibilidad de acceso al IMV es contraria al artículo 14.3 y que debería considerarse la reforma de esta norma para incluir a estos dos colectivos.

Con la transformación de muchas de las ayudas de emergencia que facilitan las entidades locales en subvenciones de carácter individual, las personas extranjeras sin autorización de residencia o estancia se ven excluidas una vez más al no poder solicitarlas, dado que se exige un número de identidad de extranjero (NIE).

En consecuencia, en la práctica el apartado 3 del artículo 14 de la Ley Orgánica de Extranjería es papel mojado. Resulta curioso, sin embargo,

27 STSJ Cantabria, de 21/07/2015 RES:306/2015 REC:118/2015.

que la sobreutilización de recursos sociales por parte de este colectivo sea uno de los mensajes de odio más utilizado, cuando en realidad, en su gran mayoría, no pueden acceder a ellos.

1.3.7. Brecha digital, administración electrónica y personas extranjeras

En el Informe del Foro de 2022 estos puntos ya aparecían como preocupantes, en tanto afectan de manera especial a la población de origen extranjero. Veamos lo que ha sucedido con cada uno de ellos.

• Brecha digital

La brecha digital hace referencia a dos dimensiones diferenciadas: por un lado, el **acceso**, que afecta a quienes no cuentan con dispositivos adecuados (móvil, tableta, ordenador) y también a quienes, aun disponiendo de ellos, no tienen conectividad (datos limitados, etc.); y, por otro lado, las **competencias**, que afecta a las personas que no cuentan, por diversos motivos, con los conocimientos y capacidades necesarias para participar en el entorno digital.

Esta brecha digital que, sin duda, afecta a muchos sectores de la población autóctona, plantea barreras específicas para las personas extranjeras por su propia condición. En el informe *Fronteras digitales*²⁸, elaborado por el Servicio Jesuita a Migrantes, se describen tres: la situación administrativa, el idioma y el acceso a herramientas. Además, se señalan cuatro elementos clave a considerar para el desarrollo de competencias digitales: la alfabetización digital de la población migrante; el acceso a canales de información informales; la desconfianza en las propias capacidades, dado el desconocimiento del mundo digital y el incremento exponencial de procedimientos con acceso electrónico; y la exposición a una brecha de seguridad que facilita estafas, fraudes y suplantaciones de identidad.

La *Agenda España Digital*²⁹ recoge el ámbito de infraestructuras y tecnología, estableciendo un eje de conectividad digital que ofrece, a través de las CCAA, bonos de conectividad para financiar la conexión de colectivos vulnerables en riesgo de exclusión que no pueden conectarse por motivos económicos. Las personas extranjeras sin autorización de residencia o estancia están excluidas de estas ayudas.

• Administración electrónica

La administración electrónica ha llegado para quedarse y es, sin duda alguna, una herramienta útil y necesaria. Como señala Lorenzo Cotino Hueso, "la Administración electrónica es un elemento esencial para garantizar al ciudadano su derecho fundamental a una buena

Existen cuatro elementos clave a considerar para el desarrollo de competencias digitales: la alfabetización digital; el acceso a canales de información informales; la desconfianza en las propias capacidades, dado el desconocimiento del mundo digital y el incremento exponencial de procedimientos con acceso electrónico; y la exposición a una brecha de seguridad que facilita estafas, fraudes y suplantaciones de identidad.

28 Servicio Jesuita a Migrantes. (s.f). *Fronteras digitales: impacto de la brecha digital en el acceso a derechos de las personas migrantes*. <https://sjme.org/wp-content/uploads/2023/12/INFORME-FRONTIERAS-DIGITALES-FINAL.pdf>

29 Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. (s.f). *España Digital 2026*. https://portal.mineco.gob.es/en-us/ministerio/estrategias/Pages/00_Espana_Digital.aspx

Observamos que cada vez son más los procedimientos administrativos 100% electrónicos, sin que esta característica sea exigida por la norma. Desde nuestra perspectiva, si existen colectivos que pueden tener dificultades de acceso, como es el caso de muchas personas extranjeras, SIEMPRE tendría que existir una alternativa física.

Las consecuencias de no tener una alternativa física de acceso a los servicios de las administraciones son graves para las personas migrantes; por ejemplo, la imposibilidad de solicitar ayudas o prestaciones a las que tienen derecho por no poder acceder al procedimiento, o el tener que acudir a terceros y pagar por algo que de suyo es gratuito y debería ser accesible.

Administración³⁰. Es de señalar, sin embargo, que la [Carta de Derechos Digitales](#)³¹, en su apartado XVIII, reconoce, entre otros, el derecho a garantizar alternativas en el mundo físico que aseguren los derechos quienes no quieran o no puedan relacionarse con las administraciones públicas en línea, de acuerdo con lo recogido en el artículo 14 de la Ley de procedimiento administrativo.

Existen barreras que dificultan a las personas extranjeras el acceso a determinados procedimientos de forma física, como el establecimiento de formularios online, las citas previas electrónicas o la definición del DNI y NIE como campos obligatorios, olvidando incluir el pasaporte. Observamos que cada vez son más los procedimientos administrativos 100% electrónicos, sin que esta característica sea exigida por la norma. Desde nuestra perspectiva, si existen colectivos que pueden tener dificultades de acceso, como es el caso de muchas personas extranjeras, SIEMPRE tendría que existir una alternativa física. Así entendemos que lo establece la LPAC, en su artículo 14.3 3., al fijar que

reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios³².

A sensu contrario, cuando no se den estas razones económicas, técnicas o de dedicación profesional, no se debería poder establecer este procedimiento sin alternativas físicas. Entendemos también que la fórmula abierta "otros motivos" debe ser suficientemente justificada si se utiliza. Las consecuencias de no hacerlo son graves para las personas migrantes; por ejemplo, la imposibilidad de solicitar ayudas o prestaciones a las que tienen derecho por no poder acceder al procedimiento, o el tener que acudir a terceros y pagar por algo que de suyo es gratuito y debería ser accesible.

30 Cotino Hueso, L. (10 de junio de 2021). *La preocupante falta de garantías constitucionales y administrativas de las notificaciones electrónicas*. <https://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1511913>

31 Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (s.f). *Carta de Derechos Digitales*. <https://espanadigital.gob.es/lineas-de-actuacion/carta-de-derechos-digitales>

32 Ley del Procedimiento Administrativo Común. *Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común*. *Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público* (boe.es)

1.4. Discriminación de los menores extranjeros en situación irregular como consecuencia de la nueva ley del deporte

El 31 de diciembre de 2022 se publicó la ley 29/2022 de 30 de diciembre, del Deporte, que entró en vigor el 1 de enero de 2023. En los primeros días de marzo de 2023 varias entidades sociales instaron al Defensor del pueblo a que presentara un recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de esta norma. Señalamos la necesidad de abordar una reforma legislativa para que no quepan interpretaciones que limiten el ejercicio de los derechos, especialmente a niños, niñas y adolescentes extranjeros, que quieren acceder a actividades deportivas federadas en cualquier deporte y territorio.

El 31 de diciembre de 2022 se publicó la ley 29/2022 de 30 de diciembre, del Deporte, que entró en vigor el 1 de enero de 2023³³, sustituyendo la Ley 10/1990 que ha quedado completamente derogada. En los primeros días de marzo de 2023 varias entidades sociales instaron al Defensor del Pueblo a que presentara un recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de esta norma. En concreto se mencionaban los artículos 9 y 49.5 por entender que eran discriminatorios y contrarios no solo a los artículos 10, 14, 15, 27.1, 39. 4 43.3 de la Constitución Española, sino también a lo previsto en los artículos 2 y 10.3 de Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación; los artículos 3 letra j) y 48.1 d) de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; y los artículos 2.3, 3 y 11 j) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Las entidades sociales consideraban también que los artículos de la nueva ley antes señalados eran contrarios a la prohibición de discriminación recogida en el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950; los artículos 2 y 3 de la Convención sobre los derechos del Niño; la Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1); y la Observación general N° 17 (2013) sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31).

En lo que respecta al artículo 48.3 párrafo cuarto de la ley del deporte se consideraba no solo que era discriminatorio, por las mismas razones que el artículo 9 y 49, sino, además, que contravenía los artículos 21 y 22 de la Carta Magna que reconocen, respectivamente, el derecho de reunión y de asociación, así como los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica 4/ 2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

El 29 de marzo de 2023, el Defensor del Pueblo dictó resolución en la que, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, acuerda no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra los artículos 9, 48.3 y 49.5 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte. Como

³³ Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-24430>

aspecto positivo a resaltar, el Defensor del Pueblo señala expresamente en el cuerpo de la resolución lo siguiente:

No obstante, en atención a que a la luz del artículo 28, apartado segundo, de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, cabe la posibilidad de que el Defensor del Pueblo pueda sugerir a un órgano legislativo, o a la Administración, la modificación de una norma, si llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la misma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, se ha considerado pertinente en este caso efectuar una sugerencia para la modificación de los artículos de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, a los que se ha hecho referencia, al objeto de que no quepan interpretaciones que pudieran limitar el ejercicio de los derechos en los términos que en esta resolución se ha señalado.

La Comisión Jurídica del Foro se señala la necesidad de abordar esta reforma legislativa para que, como bien indica el Defensor del Pueblo, no quepan interpretaciones que limiten el ejercicio de los derechos, especialmente a niños, niñas y adolescentes extranjeros, acompañados o no, que quieren acceder a actividades deportivas federadas en cualquier deporte y territorio.

1.5. Cómo avanzar. Propuestas de mejora

A partir del análisis de situación presentado en este primer capítulo, hacemos las siguientes propuestas de mejora.

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

- ➔ Garantizar el acceso a la información y al procedimiento de protección internacional de forma adecuada e individualizada en el territorio, en los centros de internamiento y, especialmente, en las fronteras aérea, marítima y terrestre, asegurando el acceso a asistencia letrada e interpretación especializada.
- ➔ Garantizar el acceso al procedimiento en frontera aérea de forma inmediata, sin demoras excesivas y, en cualquier caso, en los plazos legales de tres días que establece la Directiva 2013/32/UE, dotando a los puestos fronterizos de los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios.
- ➔ Habilitar en los aeropuertos instalaciones adecuadas para la acogida de las personas solicitantes de protección internacional que cumplan los mínimos de la Directiva 2013/33/UE de Acogida y garanticen condiciones dignas de habitabilidad, estándares de higiene y salubridad adecuados, y la comunicación de forma efectiva por vía telefónica, en pleno respeto a la dignidad humana, la protección a la salud física y mental, y la intimidad de las familias. Y todo ello evitando las situaciones de hacinamiento e insalubridad.

- ➔ Garantizar que las citas para la manifestación de voluntad de solicitud de protección internacional se asignen en los plazos de tres a seis días que establece la Directiva 2013/32/UE de Procedimientos para el registro de la solicitud. Igualmente, 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 Directiva.
- ➔ Habilitar un mayor cupo de citas que sea eficaz, tanto para las citas de manifestación de voluntad y formalización como para las de renovación, con el fin de llegar a todas las personas que quieran acceder al sistema de protección y de acogida, y de evitar que éstas deban acudir a 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 de la 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. De igual modo, garantizar 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 de protección internacional, incluyendo los cuerpos y fuerzas 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 acceso al contenido o estado de tramitación de su expediente en cualquier momento de la tramitación.
- ➔ 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 alega-

dos y la 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 (T.I.E.) cuando se concede algún tipo de protección.
- ➔ No imponer como requisito para la obtención de la Tarjeta de Identidad de Extranjero la expedición de un título de viaje previo, como se está exigiendo en algunas provincias.
- ➔ 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. En un sentido similar, 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 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/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 que presente cada caso, y garantizando en todo momento la confidencialidad, rigor y atención durante el proceso de instrucción.

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

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

- ➔ Garantizar la detección temprana de necesidades específicas desde la manifestación de voluntad de solicitar protección internacional para que puedan adaptarse las condiciones de acogida y el procedimiento a partir del primer momento de la entrevista de solicitud.

Desde un punto de vista operativo, la SGPI/OAR cuenta con un servicio específico dedicado a prestar apoyo a la instrucción de expedientes de protección internacional que presenten especial vulnerabilidad, el cual se implementa de manera transversal en todas las áreas. Buscando complementar este esfuerzo se realizan algunas propuestas de mejora.

- ➔ Adoptar medidas de identificación y protección efectiva de víctimas de trata y la aplicación de un enfoque centrado en la protección de las víctimas.
- ➔ Garantizar la protección de los menores evitando su detención en toda circunstancia y asegurando una apropiada identificación de 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 las 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 aquellos casos en los que existe una situación de vulnerabilidad manifiesta, especialmente en los 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 CATES o el programa de Atención Humanitaria de migrantes vulnerables.
- ➔ Dictar instrucciones que clarifiquen el procedimiento y 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 para tal efecto en los artículos 10, 14, 15 y concordantes de la Directiva 2013/32/UE.
- ➔ Establecer un mecanismo estatal de identificación de personas con necesidades procesales específicas en el marco del procedimiento de protección internacional. Incluir 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 referidos a la acreditación de la relación de parentesco y, en su caso, a 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 estos. También es necesario establecer a priori los criterios sobre los casos en que se van a requerir pruebas de

Es importante dictar instrucciones que clarifiquen el procedimiento y 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 para tal efecto en los artículos 10, 14, 15 y concordantes de la Directiva 2013/32/UE.

Se recomienda adaptar los requisitos para acreditar vínculos familiares en los casos de extensiones familiares de las solicitudes presentadas por personas LGTBI, toda vez que no podrán, en la mayoría de los casos, presentar documentación oficial que acredite relación sentimental.

ADN (por nacionalidad, por falta de documentación de identidad, por falta de documentación de parentesco, etc.) para así agilizar su realización desde el inicio.

- ➔ Garantizar la grabación de las solicitudes de extensión familiar presentadas a través de la sede electrónica con el fin de evitar los errores en la instrucción de los expedientes y 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 aún no se están instruyendo. Asimismo, 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 no podrán, en la mayoría de los casos, 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, entre otras: 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 pueda peligrar, 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 acceso, en su caso, al procedimiento de protección internacional.
- ➔ Defender en el proceso de implementación 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; y la garantía del acceso al procedimiento de protección internacional

Se recomienda incluir al estatuto de apátrida dentro del marco jurídico de protección Internacional de forma que se otorgue a sus solicitantes los mismos derechos que a los solicitantes de protección internacional, incluyendo los derechos a ser documentado como solicitante; recibir asistencia jurídica e intérprete; acceder a la asistencia sanitaria; conocer el contenido del expediente en cualquier momento; trabajar.

Se recomienda mejorar la opción de solicitar cita presencial, dado que la gestión de cita es deficiente. En muchos casos, la dificultad de acceso a la cita tendrá como consecuencia la imposibilidad de acceso a una regularidad administrativa (como sucede con estudiantes que no consiguen cita de estancia por estudios dentro de los plazos exigidos).

y de respeto del principio de no devolución, incluso en situaciones de emergencia sanitaria.

• En relación con el estatuto de apátrida

- ➔ Incluir al estatuto de apátrida dentro del marco jurídico de protección Internacional de forma que se otorgue a sus solicitantes los mismos derechos que a los solicitantes de protección internacional, incluyendo los derechos a ser documentado como solicitante; recibir asistencia jurídica e intérprete; acceder a la asistencia sanitaria; conocer el contenido del expediente en cualquier momento; trabajar.
- ➔ Aplicar de forma efectiva el inicio de oficio del procedimiento cuando la OAR tenga conocimiento de hechos, datos o información que indiquen la posible concurrencia de las circunstancias determinantes del estatuto de apátrida.
- ➔ Reducir el plazo establecido en el Código Civil para formalizar una solicitud de nacionalidad por residencia para los beneficiarios del estatuto de apátrida, de diez a cinco años.

• En relación con la gestión de la normativa de procedimientos

El informe anual de 2022 de este Foro llamaba la atención sobre la necesidad de mejora en relación con la gestión de la normativa de procedimientos. En este informe de 2023 nos vemos en la necesidad de reiterarlo.

Sobre el acceso a procedimientos, venimos llamando la atención sobre la progresiva y necesaria digitalización de la Administración Pública y la importancia de que esta digitalización no nos lleve a una administración inaccesible para las personas interesadas. En este punto, en materia de extranjería, afrontamos las siguientes dificultades:

- ➔ **Sistema de presentación de solicitudes de residencia inicial.** Se ofrece una presentación telemática que convive con la posibilidad de solicitar cita presencial. Sin embargo, la presentación telemática es inviable para personas que están en situación irregular y no pueden tramitar un certificado digital, siendo estas personas las que optan, lógicamente, a residencias iniciales. Esta dificultad las lleva a acudir a profesionales (gestores, graduados/as sociales y abogados/as) en procedimientos en los que, en principio, no son necesarios.
- ➔ **Opción de solicitar cita presencial.** La gestión de cita es deficiente. Por ejemplo, para solicitar cita presencial en Madrid la persona interesada debe enviar un mail con la documentación necesaria debidamente escaneada. Recibida la solicitud y previa verificación de que se adjunta el formulario de solicitud y toda la documentación, se le adjudica y notifica cita³⁴.

34 Sitio web: <https://icp.administracionelectronica.gob.es/icplustiem/citar?p=28&locale=es>

Este sistema no sólo es complicado en exceso para la ciudadanía media, sino que, además, supone un control previo de dudoso sustento legal, en el que se procede a la verificación de todos los requisitos de forma previa a la solicitud. En muchos casos, la dificultad de acceso a la cita tendrá como consecuencia la imposibilidad de acceso a una regularidad administrativa (como sucede con estudiantes que no consiguen cita de estancia por estudios dentro de los plazos exigidos).

En materia de protección internacional, pasado un año, en muchos puntos del territorio nacional no se consigue cita ni para la manifestación de voluntad ni para la renovación de tarjetas. La situación es grave e insostenible y ha sido objeto de quejas reiteradas por parte de la sociedad civil, por este Foro y por instituciones como el Defensor del Pueblo. Sin embargo, a la fecha de este informe, no se ha corregido.

En cuanto al acceso a información general y de estado de tramitación en materia de extranjería por parte de la Administración, actualmente no existe la posibilidad de acceso presencial para recibir información, al menos en grandes ciudades donde el número de personas interesadas potenciales es mayor. Las oficinas de extranjería no dan información general y adecuada que permita a la persona extranjera conocer sus posibilidades y vías de regularización o de renovación de residencias, lo que se suma a una normativa complicada y con cambios habituales.

Como forma de información general, la web pone a disposición de los interesados información sobre procedimientos que, sin embargo, sigue resultando complicada en exceso porque el lenguaje debería ser más accesible y por la ausencia de idiomas. Las antiguas citas de información han sido, además, sustituidas por consultas telemáticas también destinadas a solventar dudas o incidencias durante la tramitación³⁵. Este sistema vuelve a no ser accesible y, además, no es operativo ni siquiera para profesionales, dado que no permite un diálogo (sino que se dirige a una información cerrada) y por la demora en la respuesta (alrededor de un mes).

También en lo referente a la tramitación y resolución de expedientes debemos llamar la atención frente a la necesidad de agilizar los procedimientos. Si bien en los primeros meses de 2023 pareció apreciarse una mejoría en los plazos de respuesta, la situación está volviendo a ralentizarse con una tardanza media de seis meses en la resolución de solicitudes de arraigo, y de alrededor de cuatro meses en las renovaciones de trabajo.

Es igualmente relevante la necesidad de una mayor calidad en el estudio, tramitación, resolución de expedientes y unificación de criterios en las diferentes Oficinas de Extranjería. Son frecuentes las denegaciones de solicitudes que se hubieran evitado con un previo requerimiento de documentación y son frecuentes también las resoluciones con motivaciones escasas. Recordamos que Real Decreto 629/2022 de 26 de julio, por el que se modifica RELOEX, prevé, en su única disposición adicional, la creación de unidades de tramitación de expedientes de extranjería que llevarían a

Actualmente no existe la posibilidad de acceso presencial para recibir información en materia de extranjería por parte de la Administración, al menos en grandes ciudades donde el número de personas interesadas potenciales es mayor. La web pone a disposición información sobre procedimientos que, sin embargo, sigue resultando complicada en exceso. Las antiguas citas de información han sido, además, sustituidas por consultas telemáticas.

En lo referente a la tramitación y resolución de expedientes debemos llamar la atención frente a la necesidad de agilizar los procedimientos. Si bien en los primeros meses de 2023 pareció apreciarse una mejoría en los plazos de respuesta, la situación está volviendo a ralentizarse con una tardanza media de seis meses en la resolución de solicitudes de arraigo, y de alrededor de cuatro meses en las renovaciones de trabajo.

35 Sitio web: <https://centrodeservicios.redsara.es/ayuda/consulta/ExtranjeriaCG>

El incremento de personas llegadas por costas ha aumentado el número de llegadas de menores solos/as, siendo la atención recibida preocupante. Centenares de menores han recibido trato de adultos, algunos porque ellos refirieron serlo (por miedo, por indicación de traductores, por desconocimiento) y otros aún con su advertencia de que lo no eran. Lo delicado de la situación y de las consecuencias requieren prestar atención a la situación y a unos protocolos que hace tiempo deberían haber sido corregidos.

cabo gestiones de apoyo en la tramitación de las autorizaciones de residencia o trabajo. Sin embargo, superado el plazo establecido, las unidades no han sido creadas.

Por su importancia, debemos terminar este apartado con una referencia a la forma de determinación de la edad de niños y niñas no acompañados. Si en el Informe de este Foro de 2022 llamábamos la atención sobre la necesidad de articular un procedimiento de determinación de la edad acorde con los derechos de la infancia y con los distintos dictámenes del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en este ejercicio esta necesidad se ha hecho más patente. El incremento en 2023 de personas llegadas por costas ha aumentado el número de llegadas de menores solos/as, siendo la atención recibida preocupante. Centenares de menores han recibido trato de adultos, algunos porque ellos refirieron serlo (por miedo, por indicación de traductores, por desconocimiento) y otros aún con su advertencia de que lo no eran.

Lo delicado de la situación y de las consecuencias requieren prestar atención a la situación y a unos protocolos que hace tiempo deberían haber sido corregidos. Desde 2019, son 14 los dictámenes en los que el Comité de los Derechos del Niño de la ONU 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).

Sin embargo, es habitual que se prioricen las pruebas médicas de muñeca frente a la documentación que aportan los menores (pasaporte, certificados de nacimiento), sin un procedimiento que ponga en entredicho la veracidad de éstos. Urge afrontar los procedimientos de determinación de edad y mejorar la atención que se les brinda a los menores tanto en cuanto a que no estén en centro policiales, como en atención pediátrica, extremos todos ellos a los que ya se ha referido el Defensor del Pueblo.

2

La situación de la población inmigrante en 2023 y propuestas para su integración

Elaborado por:

Comisión de Políticas de Integración, Interculturalidad, Convivencia y Cohesión Social

En este capítulo la Comisión ha considerado oportuno visibilizar el impacto y las consecuencias que las situaciones de pobreza y exclusión social tienen en la población inmigrante. Por ello, recordamos una vez más los compromisos adquiridos por España a nivel mundial, europeo y nacional en materia de políticas migratorias y de inclusión, y analizamos su implantación territorial en relación con la nueva estructuración de los gobiernos autonómicos resultante de las elecciones de 28 de mayo de 2023. En la misma línea, visibilizamos los programas experimentales impulsados en el marco de los fondos de recuperación, transformación y resiliencia, e identificamos buenas prácticas relacionadas con políticas estables de cohesión, convivencia e interculturalidad.

2.1. Estado actual de compromisos y pactos internacionales en políticas migratorias

2.1.1. Cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en el desarrollo del Pacto Mundial para una inmigración segura, ordenada y regular

Para un correcto y ambicioso abordaje del Pacto Mundial para una Migración segura, ordenada y regular, precisamos de indicadores para su evaluación. En 2024 España y Europa tienen una cita clave en Naciones Unidas en el marco de su revisión regional, momento en el cual deberán rendir cuentas sobre hasta qué punto se hallan comprometidos con el Pacto y sus 23 Objetivos.

El 19 de septiembre de 2016, en el marco de la primera Cumbre de Naciones Unidas para los migrantes y refugiados, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, en la que se recogen el compromiso y la urgencia de coordinar un proceso de gobernanza mundial integral en materia migratoria. Esto dio lugar a los procesos paralelos para la adopción de un Pacto mundial sobre la cuestión de los refugiados y un Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, inspirado este último en la meta 10.7 de la Agenda 2030.

El Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, también llamado Pacto Mundial para la Migración (PMM), cuyo proceso preparatorio tuvo lugar durante 2017 y 2018, fue adoptado en la Conferencia Intergubernamental de diciembre de 2018 en Marrakech, con el apoyo de 152 países de las Naciones Unidas, entre ellos España, constituyéndose como el «primer acuerdo negociado intergubernamental, preparado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, para cubrir todas las dimensiones de la migración internacional de manera holística e integral»³⁶.

A pesar de que el PMM carece de carácter vinculante, los Estados parte se comprometen a realizar cada cuatro años una revisión de los avances en su implementación durante el Foro Global de Examen de la Migración Internacional en la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York. En este sentido, el Estado español presentó un [Informe de Progreso sobre las acciones llevadas a cabo por parte del Gobierno](#)³⁷ para el cumplimiento de los 23 objetivos que componen el PMM. En éste, lejos de establecer una serie de indicadores para evaluar el estado de cumplimiento de los diferentes objetivos, se publicó una relatoría de las acciones políticas llevadas a cabo por el Gobierno de las cuales, además de ciertos avances y luces, hemos de destacar igualmente algunas sombras.

A pesar de que el Pacto Mundial para la Migración carece de carácter vinculante, los Estados parte se comprometen a realizar cada cuatro años una revisión de los avances en su implementación. En este sentido, el Estado español presentó un informe en el que, lejos de establecer indicadores para evaluar el estado de cumplimiento de los objetivos del Pacto, se publicó una relatoría de las acciones políticas desarrolladas por el Gobierno.

36 Naciones Unidas. (s.f). *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM). Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM) | OHCHR*
37 Gobierno de España. (2022). *Informe de progreso sobre la aplicación nacional por parte de España del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular.* O F I C I O (un.org)

La ausencia de indicadores específicos para cada uno de los objetivos del Pacto Mundial para la Migración constituye un importante obstáculo para que la revisión de su cumplimiento sea efectiva. No contar con criterios definidos y medibles que permitan graduar el nivel de cumplimiento de cada objetivo impide un análisis comparativo entre los distintos Estados bajo unos mínimos criterios de objetividad y dificulta una correcta evaluación de las medidas adoptadas y su impacto.

2024 será un año crucial para el PMM, pues desde Naciones Unidas se prevén diversos encuentros y revisiones a nivel regional, que culminarán en Ginebra, para debatir su marco de indicadores, desde el cual se podrá evaluar el Documento de Progreso que el Gobierno del Estado español presentó en mayo de 2022 para el ciclo 2022-2026.

Sobre ello cabe destacar el Informe [Migrar por Derecho](#)³⁸ en el que organizaciones de la sociedad civil como Alianza por la Solidaridad, Asociación Rumiñahui, CONVIVE- Fundación Cepaim, Médicos del Mundo y Red Acoge llevan a cabo una evaluación. [Algunos datos de impacto](#) reflejan la urgencia de abordar el PMM como una valiosa herramienta para el abordaje de las migraciones desde una óptica de integralidad mediante la generación de vías legales y seguras de migración.

Sin embargo, la ausencia de indicadores específicos para cada uno de los objetivos del PMM constituye un importante obstáculo para que la revisión de su cumplimiento sea efectiva, como quedó patente durante el primer Foro que tuvo lugar en mayo de 2022. No contar con criterios definidos y medibles que permitan graduar el nivel de cumplimiento de cada objetivo impide un análisis comparativo entre los distintos Estados bajo unos mínimos criterios de objetividad y dificulta una correcta evaluación de las medidas adoptadas y su impacto. Asimismo, esta ausencia de indicadores permite que las evaluaciones que los propios Estados remiten a Naciones Unidas puedan pecar de subjetividad política.

Todo apunta a que 2024 será un año crucial en este sentido, pues desde Naciones Unidas se prevén diversos encuentros y revisiones a nivel regional, que culminarán en Ginebra, para debatir el marco de indicadores que debe acompañar al PMM y desde el cual se podrá evaluar el Documento de Progreso que el Gobierno del Estado presentó en mayo de 2022 para el ciclo 2022-2026. Para ello, las organizaciones sociales referenciadas han habilitado la página <https://sociedadcivilpactomundial.org/> en la que se publica información útil para poder abordar el estado real de cumplimiento de nuestros compromisos adquiridos al abrigo del PMM.

A modo de conclusión, para analizar el estado real de cumplimiento de los compromisos asumidos por el España es necesario avanzar en la generación de indicadores de estructura, progreso y resultado. Para ello, precisamos volver a poner a las migraciones en el centro de las políticas públicas, así como consolidar los órganos de tratado (tratado o convención) como herramientas de legitimación y viabilidad política y jurídica. Además, es importante vincular a las organizaciones de la sociedad civil, a personas migrantes y las diásporas en el debate sobre su establecimiento.

2.1.2. Presidencia española de la UE

Desafortunadamente no podemos hablar de un periodo de Presidencia Española del Consejo de la UE efectivo. No podemos valorar positivamente un periodo donde el acuerdo político alcanzado sobre el Pacto Europeo de Migración y Asilo vaya a suponer una notable regresión sobre las políticas migratorias y de integración en Europa.

Como quedó establecido en las recomendaciones emitidas por el FISl en el marco de la presidencia del Consejo de la UE para el segundo semestre de

38 Alianza por la Solidaridad et. al. (2023). *Migrar por derecho: desafíos del estado español ante el Pacto Mundial de Migraciones*. [Informe-sombra-Migrar-por-Derecho-2023.pdf](#) (sociedadcivilpactomundial.org)

La presidencia española del Consejo de la UE para el segundo semestre de 2023 suponía una oportunidad para avanzar en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo que pusiera en el centro de las políticas el respeto de los derechos humanos y la vida de las personas migrantes y refugiadas. Una vez finalizado el periodo de esta presidencia española, resulta difícil hacer una valoración positiva sobre las políticas migratorias desarrolladas en su marco.

Los acuerdos políticos que se alcanzaron en diciembre de 2023 en torno al Sistema Europeo Común de Asilo suponen una notable regresión en derechos para las personas migrantes, refugiadas y apátridas en la Unión Europea. A pesar de la intensidad en las negociaciones durante los triálogos, finalmente las posiciones más conservadoras han conseguido imponerse. En este sentido, se ha priorizado el alcance de un acuerdo enfocado en el “simbolismo de la solidez del proyecto europeo” frente al avance real y tangible en los derechos de las personas.

2023, ésta suponía una oportunidad para avanzar en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo que pusiera en el centro de las políticas el respeto de los derechos humanos y la vida de las personas migrantes y refugiadas. Para ello recomendábamos avanzar en la construcción de un enfoque garantista en las negociaciones del Pacto Europeo de Migración y Asilo, priorizando la protección de las personas y la garantía de sus derechos, así como la solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados.

Una vez finalizado el periodo de la presidencia española, resulta difícil hacer una valoración positiva sobre las políticas migratorias desarrolladas en su marco. Sabedores de que el contenido técnico será desarrollado durante los primeros meses de 2024, los acuerdos políticos que se alcanzaron en diciembre de 2023 suponen una notable regresión en derechos para las personas migrantes, refugiadas y apátridas en el contexto de la Unión Europea. A pesar de la intensidad en las negociaciones durante los triálogos, finalmente las posiciones más conservadoras han conseguido imponerse, alcanzando un acuerdo más centrado en el “*acuerdo per se*” que en el contenido negociado. En este sentido, se ha priorizado el alcance de un acuerdo enfocado en el “simbolismo de la solidez del proyecto europeo” frente al avance real y tangible en los derechos de las personas migrantes, refugiadas y apátridas en Europa.

Es además preocupante que éste haya sido alcanzado durante el semestre donde más esperanzas estaban depositadas para el avance real en derechos para las personas migrantes, refugiadas y apátridas. Cabe recordar, en este sentido, que en el trío de presidencias rotatorias del Consejo de la UE, España comparte escenario con Bélgica en primer lugar, seguido de Hungría. Este aspecto ha sido determinante en el pulso de las negociaciones. Frente a la necesidad de alcanzar un acuerdo durante un periodo previo al escenario electoral del Parlamento Europeo de junio de 2024 y ante la amenaza que la presidencia húngara puede representar en relación con las políticas migratorias, sociales y de integración, la coyuntura negociadora ha sido de lo más hostil y se ha adoptado un acuerdo que camina en contra de cada una de las recomendaciones establecidas por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en su informe de 2022.

En este sentido, en lugar de acordarse un sistema de solidaridad obligatorio sobre los compromisos de acogida para las personas solicitantes de protección internacional, el acuerdo camina en una senda de “solidaridad a la carta” donde los Estados pueden suspender su compromiso en la acogida de personas refugiadas a cambio de un aumento en la financiación a países de primera línea o de terceros países. Igualmente, en vez de poner fin a la externalización de fronteras, se ha generado una “vía de solidaridad” consistente en la financiación de terceros países bajo el ánimo de externalizar nuestros compromisos en materia de protección internacional. Además, se continúa fundamentando una “ficción jurídica de no entrada” que viola el principio internacional de “non refoulement”, se aumentan los periodos de detención en frontera y se establecen sistemas de cribados por criterios de nacionalidad y tasa de reconocimiento que vulneran el principio de estudio individualizado del caso.

Éstas son, entre otras, algunas de las consecuencias sobre las vidas de las personas migrantes y refugiadas que el acuerdo político alcanzado sobre

Es importante la participación de la ciudadanía en las próximas elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2024. Ahora, más que nunca, es necesario ver el papel que las instituciones europeas pueden jugar en la vida de las personas. Del resultado de estas elecciones depende mucho el escenario político, institucional y de correlación de fuerzas para los próximos 4 años. Nos jugamos la partida entre un proyecto europeo que suponga un faro para la comunidad internacional en cuanto a respeto, protección y extensión de los Derechos Humanos, o el de una región cada vez más cercana a la idea de la Europa fortaleza.

Como resultado de la adopción del acuerdo político del Pacto Europeo de Migración y Asilo se ha avanzado en el ideario político y narrativo de que la gestión de la migración pasa de manera exclusiva por la gestión de las fronteras, dejando de lado la importancia de avanzar en procesos de integración, interculturalidad y convivencia como principal inversión para la construcción de sociedades más sólidas y resilientes.

el Pacto Europeo de Migración y Asilo significa. Es importante por ello, a modo de recomendación, la participación de la ciudadanía en las próximas elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2024. Ahora, más que nunca, es necesario ver el papel que las instituciones europeas pueden jugar en la vida de las personas. Del resultado de estas elecciones depende mucho el escenario político, institucional y de correlación de fuerzas para los próximos 4 años. Nuevamente, nos jugamos la partida entre un proyecto europeo que suponga un faro para la comunidad internacional en cuanto a respeto, protección y extensión de los Derechos Humanos, o el de una región cada vez más cercana a la idea de la Europa fortaleza.

2.1.3. Las políticas de integración en el Pacto Europeo de Migración y Asilo

El Pacto Europeo de Migración y Asilo ha dejado atrás la oportunidad de avanzar hacia una Europa más solidaria, acogedora y garante de derechos. Mediante el acuerdo político del pasado mes de diciembre se da un paso más hacia la construcción de la Europa Fortaleza, abandonando el abordaje de las políticas de integración a la suerte de la voluntad de cada Estado miembro.

Uno de los principales ausentes en los diferentes paquetes que componen el Pacto Europeo de Migración y Asilo es el avance en las políticas de integración de las personas migrantes, refugiadas y apátridas en el contexto europeo. Como resultado de la adopción del acuerdo político el pasado mes de noviembre se ha avanzado en el ideario político y narrativo de que la gestión de la migración pasa de manera exclusiva por la gestión de las fronteras, dejando de lado la importancia de avanzar en procesos de integración, interculturalidad y convivencia como principal inversión para la construcción de sociedades más sólidas y resilientes.

En este sentido, además de las anteriormente comentadas, las principales consecuencias de la adopción del acuerdo político sobre el Pacto podrían ser resumidas de la siguiente manera:

- ➔ **Reglamento y procedimiento *screening*.** Este expediente prevé un procedimiento de siete días que detendrá de facto a las personas recién llegadas para examinarlas y clasificarlas en procedimientos fronterizos regulares o acelerados para la tramitación de sus solicitudes, o en procedimientos de retorno. Se continúa manteniendo la ficción jurídica de no entrada sobre la mesa de redacción, lo cual supondría una vulneración del principio de “*non refoulement*”. Además, la aplicación de un “Mecanismo Independiente” de supervisión y garantía de derechos se limita a los propios centros de control, pero no se garantiza en las actividades fronterizas. Sobre los controles internos, éstos se mantienen finalmente, normalizando de facto la elaboración de perfiles raciales de detención migratoria.
- ➔ **Reglamento sobre el procedimiento de asilo.** Este expediente cubre el sistema de evaluación de las solicitudes de protección internacional. Tras el examen, las personas serán canalizadas hacia

procedimientos “normales” o “procedimientos fronterizos”. Las solicitudes se evaluarán en un plazo de doce semanas, en condiciones que probablemente equivalgan a una detención de facto. Además, en los casos de rechazo, éstos serán canalizados hacia el procedimiento fronterizo de retorno, viéndose incrementada la situación de detención doce semanas más.

En relación con las garantías legales, no se prevé representación legal para los solicitantes en el procedimiento fronterizo, sólo asesoramiento jurídico. Asimismo, no se garantiza el efecto suspensivo automático del recurso en los procedimientos acelerados, frontera o inadmisibilidad. Consecuentemente, el efecto suspensivo del recurso en los procedimientos fronterizos sólo se concederá a los menores no acompañados.

- ➔ **Regulación de Crisis, instrumentalización y fuerza mayor.** Mediante la adopción de éste, se refuerza la situación de “excepcionalidad” en la aplicación del derecho de la UE y se introduce el concepto “instrumentalización”. Esto es especialmente preocupante pues un Estado podría levantar sus obligaciones en materia de migraciones, asilo y protección internacional ante situaciones de “afluencia masiva de migrantes de terceros países y apátridas” o de la denominada “instrumentalización de los migrantes por un tercer país o un agente no estatal con el objetivo desestabilizar el Estado miembro o la Unión”. Además, utiliza elementos preocupantes y de escasa seguridad jurídica como animar, forzar o facilitar a migrantes para referirse a “instrumentalización”. En relación con los procedimientos en frontera, se impone una retórica sobre la “flexibilidad” y “agilidad en los procedimientos” que podría vulnerar el principio de estudio individualizado del caso.
- ➔ **El Reglamento de gestión del asilo y la migración (AMMR).** Sustituirá al actual Reglamento de Dublín. Establece normas que determinan qué Estado miembro es responsable del examen de una solicitud de asilo, manteniendo vigente el criterio de primer país de entrada. Con el fin de equilibrar el sistema actual, en el que los países receptores son responsables de estudiar la gran mayoría de solicitudes de protección internacional, se plantean nuevas normas que combinan la solidaridad obligatoria para apoyar a los Estados miembros que no pueden hacer frente al número de llegadas irregulares a su territorio con la flexibilidad para los Estados miembros en cuanto a la elección de sus contribuciones.
- ➔ **EURODAC.** Uno de los aspectos a resaltar, que puede suponer una grave vulneración a los derechos de la infancia, es la recogida de datos biométricos para los menores a partir de los seis años. Además, se podría ampliar el acceso de las autoridades policiales a las bases de datos y a la recogida de datos faciales fotográficos de las personas que entren en los Estados miembros.

Como podemos observar, casi la totalidad de los acuerdos políticos alcanzados dejan atrás el abordaje de las políticas de integración, concentrándose en el control de las fronteras y el procedimiento de protección internacional.

El Pacto Europeo de Migración y Asilo deja a la suerte de los Estados y a su voluntad política nacional la aplicación de medidas como las de instrumentalización o fuerza mayor. Por ello, necesitamos que las políticas de integración, interculturalidad y convivencia ocupen un lugar central en las políticas públicas locales, autonómicas, regionales e internacionales.

Aún concededores de tales acuerdos y a modo de recomendación, el Pacto Europeo deja a la suerte de los Estados y a su voluntad política nacional la aplicación de medidas como las de instrumentalización o fuerza mayor. Por ello, necesitamos que las políticas de integración, interculturalidad y convivencia ocupen un lugar central en las políticas públicas locales, autonómicas, regionales e internacionales.

Cabe recordar que frente a la adopción del acuerdo sobre el Pacto seguimos gozando de herramientas comunitarias sobre las cuales vertebrar esa Europa que sí nos representa, como el Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021- 2027, el Plan de Acción de Lucha contra el Racismo 2020 – 2025 y el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

2.2. Estado de las políticas de inclusión, ciudadanía, convivencia y cohesión social en la agenda política a nivel autonómico

2.2.1. Centros directivos encargados de la planificación, implementación y evaluación de las políticas de ciudadanía en la nueva configuración de los gobiernos autonómicos tras las elecciones autonómicas

El 4 de julio de 2023, el Consejo de ministros aprobó el [Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia, 2023 – 2027](#)³⁹, dando cumplimiento al compromiso previo asumido por los Estados miembros de la UE de adoptar planes nacionales contra el racismo antes de finalizar el 2022, y a otros compromisos derivados de instrumentos europeos e internacionales de integración de las personas inmigrantes y de protección de los Derechos Humanos. Es un documento programático que pretende dar respuesta a los cambios, desafíos y oportunidades del actual contexto social y migratorio, sirviendo como un instrumento para avanzar hacia una sociedad cohesionada, inclusiva, diversa y justa que genere riqueza, empleo y desarrollo, en la que no haya cabida para el racismo, la xenofobia y la intolerancia.

En España las elecciones autonómicas se celebraron el 28 de mayo de 2023. En este marco, en cada una de las CCAA los encargados de la planificación, implementación y evaluación de las políticas de ciudadanía e integración son los siguientes centros directivos:

39 OBERAXE. (s.f). Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027).

OBERAXE. [Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia \(2023-2027\)](#) (inclusion.gob.es)

Tabla 1. Centros directivos responsables de las políticas de ciudadanía e integración en los territorios

COMUNIDAD AUTÓNOMA / CIUDAD AUTÓNOMA	PLANES DE INTEGRACIÓN APROBADOS (2016-2023)	CENTROS DIRECTIVOS AUTONÓMICOS COMPETENTES EN INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN	SITUACIÓN DE LOS PLANES AUTONÓMICOS EN 2023
ANDALUCÍA	Estrategia andaluza para la inmigración 2021 – 2025, inclusión y convivencia.	Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior. Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.	Período de vigencia: 26/07/2021 – 25/07/2025. Fecha de aprobación: 20/07/2021. https://www.juntadeandalucia.es/presidenciaadministracionpublicaeinterior/opam/es/home22
ASTURIAS	Plan autonómico de inclusión social 2015-2017.	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 2015 – 2017. https://socialasturias.asturias.es/planes-estrat%c3%a9gicos
ARAGÓN	V Plan para la gestión de la diversidad cultural 2022 – 2025.	Departamento de Bienestar Social y Familia. Dirección General de Inclusión social y Voluntariado.	Período de vigencia: 2022 – 2025. Fecha aprobación: noviembre de 2022. https://www.aragon.es/documentos/20127/2523474/20221110+FORO+IN-MIGRACION+PIGDC_2022_2025.pdf/a2fffb6-fda2-0ca8-7dd7-3508779e2ce6?t=1667212681161
ISLAS BALEARES	II Plan integral de atención a las personas inmigradas de las illes balears 2005 – 2007.	Consejería de asuntos sociales y deportes. Dirección general de servicios sociales.	Período de vigencia: 2005 – 2007. Fecha aprobación: 09/2005. https://www.caib.es/sites/immigraciobalears/ca/casal_dimmigrants_i_ongd-82923/

COMUNIDAD AUTÓNOMA / CIUDAD AUTÓNOMA	PLANES DE INTEGRACIÓN APROBADOS (2016-2023)	CENTROS DIRECTIVOS AUTONÓMICOS COMPETENTES EN INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN	SITUACIÓN DE LOS PLANES AUTONÓMICOS EN 2023
CANARIAS	Plan Canario de inmigración y convivencia intercultural 2024 – 2027.	Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias. Dirección general de servicios sociales e inmigración.	Período de vigencia: 2024 – 2027. Fecha aprobación: 2023.
CANTABRIA	Plan de interculturalidad 2005	Consejería de educación, cultura y deporte.	No se dispone de información al respecto. https://observatorio.campus-virtual.org/Planfamilia/cantabria/Cantabria_Plan-Interculturalidad.pdf
CASTILLA Y LEÓN	IV Plan Estratégico de Cohesión social con las personas inmigrantes y la convivencia intercultural 2018 – 2021.	Consejería de familia e igualdad de oportunidades. Dirección de inmigración	Período de vigencia: 15/02/2018 – 31/12/2022. Fecha aprobación: 15/02/2018. https://prezi.com/p/-cymydo0oaf2/plan-estrategico-castilla-y-leon/
CASTILLA Y LA MANCHA	Plan de Acción 2009 de Castilla - La Mancha para la acogida, la integración y el refuerzo educativo de inmigrantes.	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 los años 2010 y 2011. Fecha aprobación: 23/04/2009. https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/20120511/plan20de-20accion20200920de20c-lm-20para20la20acogida.pdf
CATALUÑA	Plan de ciudadanía y de las migraciones 2017 – 2020.	Consejería de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.	Período de vigencia: 2017 – 2020. Fecha aprobación: 17/09/2017. https://dixit.gencat.cat/web/.content/home/04recursos/02publicacions/02publicacions_de_bsf/05_immigracio/pla_ciudadania_migracions_2017_2020/plan_ciudadania_migracions_2017_2020.pdf

COMUNIDAD AUTÓNOMA / CIUDAD AUTÓNOMA	PLANES DE INTEGRACIÓN APROBADOS (2016-2023)	CENTROS DIRECTIVOS AUTONÓMICOS COMPETENTES EN INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN	SITUACIÓN DE LOS PLANES AUTONÓMICOS EN 2023
COMUNIDAD VALENCIANA	Estrategia valenciana de migraciones 2021 – 2026.	Dirección general de la diversidad. Vicepresidencia segunda. Conselleria de servicios sociales, igualdad y vivienda.	Período de vigencia: 2021 – 2026. Fecha aprobación: 17/12/2020. https://inclusio.gva.es/documents/610460/174475019/estrategia+valenciana+de+migraciones+2021-2026.pdf/fa75017f-120b-462e-9a61-c387d3b386e6?t=1631742910062
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. https://drive.google.com/file/d/1quvenf1prkjb4sse_vl1ww-ddmw4udtd/view
GALICIA	Plan gallego de ciudadanía, convivencia e integración 2008 – 2011.	Secretaría xeral de Emigración.	Período de vigencia: 2008 – 2011. Fecha aprobación: 2008. https://drive.google.com/file/d/1xu69wbewtu370x2_yje3-2gvriiq9kv3/view
MADRID	Plan de inmigración de la Comunidad de Madrid 2019 – 2021.	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. https://drive.google.com/file/d/1Zpay74x11PMd6eH76xb-qC55d1h_rv9KN/view
MURCIA	II Plan de integración social de las personas inmigrantes en la Región de Murcia 2006 – 2009.	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. https://drive.google.com/file/d/15L4QZ-BH65BtF8rS5bzX-DRDilwY7WvsQ/view

COMUNIDAD AUTÓNOMA / CIUDAD AUTÓNOMA	PLANES DE INTEGRACIÓN APROBADOS (2016-2023)	CENTROS DIRECTIVOS AUTONÓMICOS COMPETENTES EN INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN	SITUACIÓN DE LOS PLANES AUTONÓMICOS EN 2023
NAVARRA	Estrategia de convivencia intercultural de navarra 2021 – 2026.	Departamento de políticas migratorias y justicia.	Período de vigencia: 2021 – 2026 . Fecha de aprobación: 22/12/2021. https://drive.google.com/file/d/1kqGJEDfoHSPmjzsqMRMYK9uLQ1D5tnbJ/view
	II Plan de acogida a personas migrantes de navarra 2021 – 2026.		Período de vigencia: 2021 – 2026. Fecha aprobación: 29/12/2021. https://drive.google.com/file/d/1m0q3iuedxLUgOl_W4o979_TANitZc_q/view
PAÍS VASCO	VI Plan intercultural de ciudadanía, inmigración y asilo 2022 – 2025.	Departamento de igualdad, justicia y políticas sociales.	Período de vigencia: 2022 – 2025. Fecha aprobación: 21/02/2022. https://drive.google.com/file/d/16l1AC7F-j6JbYzE-6kz32Bk5V1GGVPe3/view
LA RIOJA	II Plan integral de inmigración de La Rioja 2009 – 2012.	Consejería de servicios sociales.	Período de vigencia: 2009 – 2012. Fecha aprobación: 21/02/2009. https://drive.google.com/file/d/1roS86yjC206pzO611SqC8fB0jKdYmiOE/view
CEUTA	II Plan de inclusión social de Ceuta 2012 – 2015.	Gobierno de Ceuta (no se especifica órgano en concreto).	Período de vigencia: 2012 – 2015. Fecha aprobación: 2012. https://www.ceuta.es/ceuta/documentos/secciones/planes-de-la-ciudad/finish/5-planes/8034-plan-de-inclusion-2012-2015
MELILLA	Plan local de inclusión social de la ciudad de melilla 2013 – 2017.	Consejería de bienestar social y sanidad.	Período de vigencia: 2013 – 2015. Fecha aprobación: 2013. https://eapnmelilla.files.wordpress.com/2011/01/plan_local_inclusion.pdfconsta información actualizada al respecto

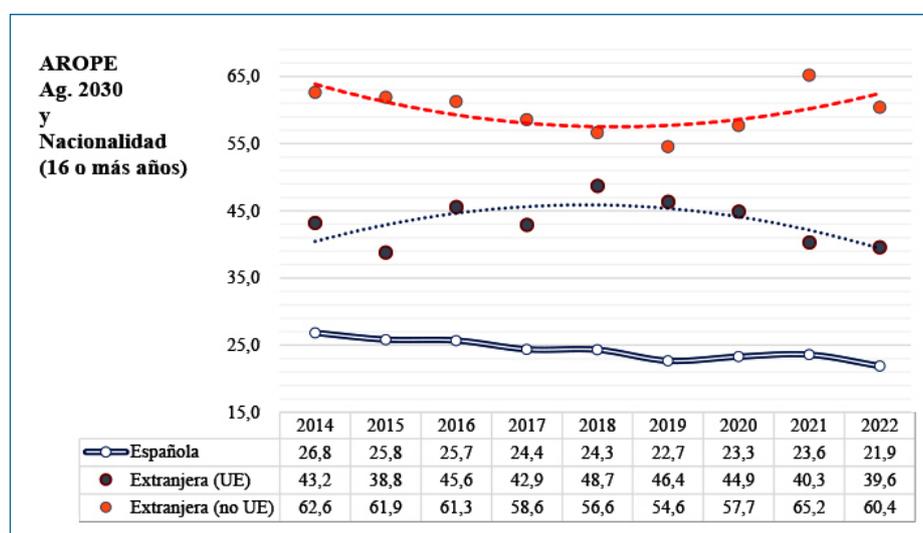
Fuente: elaboración propia, 2023.

2.2.2. Impacto y consecuencias de las situaciones de pobreza y exclusión social en la población inmigrante

• Tasa de riesgo de Pobreza o Exclusión social (AROPE) por nacionalidad

El siguiente gráfico muestra la evolución de la tasa AROPE para las personas de 16 o más años en función de la nacionalidad⁴⁰. Dada la dispersión de las tasas anuales para personas extranjeras, se incluyen líneas de tendencia para ambos grupos. En 2022 la tasa se reduce levemente para las personas extranjeras que provienen de algún país de la Unión Europea (-7 décimas, siendo del 39,6%) y con mayor intensidad entre aquellas de nacionalidad extranjera cuyo país de origen está fuera de las fronteras de la Unión Europea (alcanzando el 60,4% del total).

Gráfico 1. Tasa AROPE en España 2014 – 2022, según nacionalidad



Fuente: EAPN España, 2023.

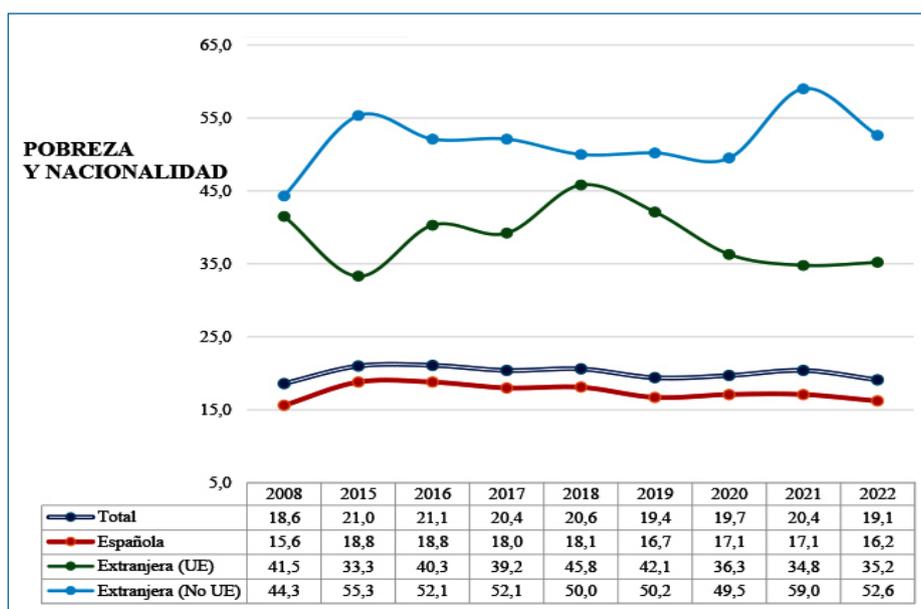
Además, debe señalarse el gran contraste en la tasa AROPE entre la población extranjera y la española, con diferencias que en 2022 llegan hasta los 38 puntos porcentuales, así como las considerables diferencias al interior de la población extranjera según si su origen es de algún país de la Unión Europea o no. Esto sugiere la importancia de la regulación administrativa de su residencia y de la capacidad de que puedan acceder al mercado de trabajo, los servicios y los beneficios de ciudadanía en igualdad de oportunidades.

40 Los datos concretos muestran cierta inestabilidad, especialmente en el caso de las personas extranjeras del resto de la UE, probablemente debido al tamaño de la muestra. Sin embargo, las líneas de tendencia incluidas en el gráfico son consistentes. La muestra de población extranjera del resto de la UE oscila entre 415 y 643 personas según el año que se considere, y la de población extranjera del resto del mundo lo hace entre 795 y 1.721 personas. Consultar en: EAPN (2023). Poverty Watch 2023. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1703675826_informe_poverty_watch_eapn2023.pdf

• Pobreza y nacionalidad

El siguiente gráfico muestra las tasas de pobreza para el grupo de personas de 16 o más años en función de su nacionalidad. En primer lugar, puede verse la gran diferencia que existe entre la población española y la población extranjera; en este sentido, para todos los años, desde el 2008, la tasa de riesgo de pobreza entre la población extranjera procedente de la Unión Europea duplica a la de la población española y a la de la población del resto del mundo la multiplica por tres. En segundo lugar, la tasa de pobreza de la población extranjera procedente de países exteriores a la UE se ha reducido con cierta intensidad (-6,1 puntos porcentuales); por el contrario, en las personas extranjeras procedentes de la UE la tasa de riesgo de pobreza se ha incrementado ligeramente (+0,4 puntos porcentuales). En el año 2022, entonces, el 35,2 % de la población extranjera proveniente de la UE y el 52,6 % de la del resto del mundo viven en condiciones de pobreza⁴¹.

Gráfico 2. Tasa de pobreza en España 2008 – 2022, según nacionalidad



Fuente: EAPN España, 2023.

• Pobreza severa por nacionalidad

Los siguientes datos son relativos a la pobreza severa (por debajo del 40% de la mediana de ingresos). Como se puede advertir, en términos relativos este fenómeno afecta mayoritariamente a las personas de origen extranjero extracomunitario (con un 32% en 2022); en segundo lugar a las personas de origen extranjero comunitario (con un 18,8% para ese mismo año); y en tercer lugar al 6% de las personas de origen español.

41 EAPN (2023). Poverty Watch 2023. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1703675826_informe_poverty_watch_eapn2023.pdf

Tabla 2. Hogares en riesgo de pobreza en España 2008 – 2022, según nacionalidad

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
España	4,9	5,5	6	6,3	6,8	7,1	8,1	8,5	8,2	8,1	7	6,7	6,7	7	6
Extranjero (UE28. Desde 2021 UE27, sin UK)	23,3	19,1	21,3	16,8	18,7	13,5	18,1	20,1	23	25,1	25,4	19,5	27,2	19	18,8
Extranjero (resto del mundo)	20,3	22,4	25,3	23,2	29,5	24,7	33,3	36,8	30,4	27	28,2	28,2	26,4	36,3	32
Total	6,6	7,3	8	7,9	8,9	8,6	9,8	10,2	9,8	9,5	8,7	8,4	8,5	9,3	8

Fuente: EAPN España, 2023⁴².

Al analizar la evolución a lo largo del periodo se observa que, salvo en 2008, año en que la proporción de pobres severos comunitarios era superior a la de extracomunitarios, las personas extracomunitarias siempre han estado peor que sus homólogos de la UE y mucho peor que los de origen español.

• BITH por nacionalidad

Otro aspecto a considerar para determinar el contexto de pobreza y exclusión en el que se encuentra la población inmigrante es la baja intensidad del trabajo en los hogares. Al respecto, se presenta la siguiente tabla en la que se muestran los datos relativos a la baja intensidad de trabajo en el hogar (BITH) por nacionalidad, que se refiere a los hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron en menos del 20% del total de su potencial durante el año anterior al de la entrevista.

Tabla 3. Personas en baja intensidad de trabajo en el hogar en España 2014 – 2022, según nacionalidad

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
España	17,8	16,9	15,7	13,6	11,9	11,7	10,4	11,7	9
Extranjero (UE28. Desde 2021 UE27, sin UK)	7,7	12,9	14,6	12,6	9,8	8,9	9,6	10,6	10,8
Extranjero (resto del mundo)	23,3	13,1	19,6	14,5	11,4	10	16,5	19,8	10,1
Total	17,8	16,5	15,9	13,7	11,8	11,7	10,8	12,3	9,2

Fuente: EAPN España, 2023⁴³.

Como puede apreciarse, tanto para la población española como para la extranjera del resto del mundo la proporción de hogares con baja intensidad de trabajo ha ido descendiendo desde el 2014 hasta el 2022 (pasando de 17,8% a 23,3%), situando en el último año a la población española en el 9% y a la población extranjera en el 10,1%. El descenso ha sido notablemente más acusado en este último caso (descenso de 13,2 puntos), llegando prácticamente a igualarse con el de la población española, en la que la caída ha sido de 8,8 puntos porcentuales.

42 EAPN (2023). Poverty Watch 2023. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1703675826_informe_poverty_watch_eapn2023.pdf

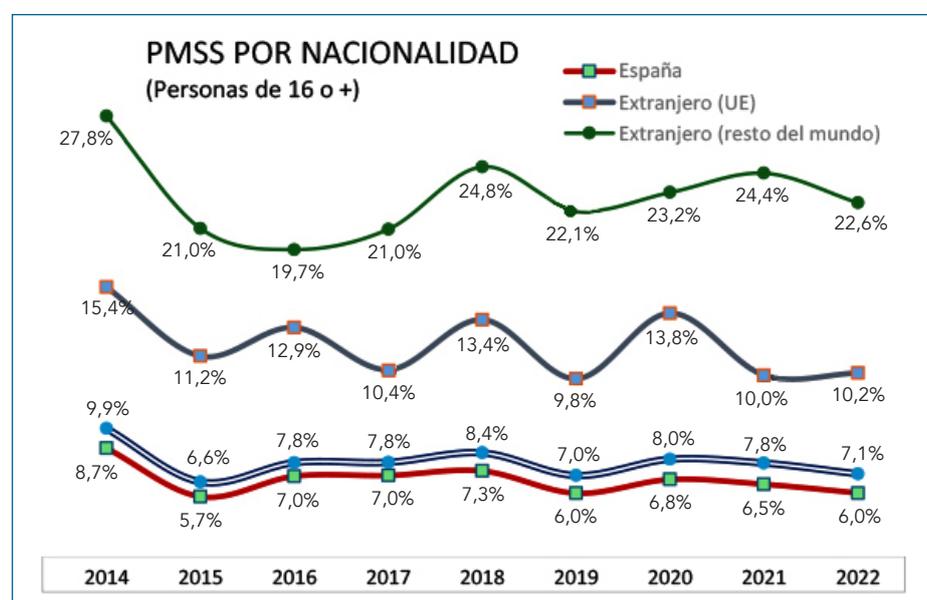
43 EAPN (2023). Poverty Watch 2023. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1703675826_informe_poverty_watch_eapn2023.pdf

Por su parte, la población extranjera de la Unión Europea ha ido sufriendo variaciones al alza y a la baja en la proporción de hogares con baja intensidad en el trabajo. Así, mientras que en 2014 la proporción era solo del 7,7%, ésta se duplica en 2016, llegando al 14,6%, para volver a descender al 9,6% en 2020 e incrementarse ligeramente en 2022 hasta el 10,8%. Esta evolución lleva a que en 2022 los niveles para las tres poblaciones se haya prácticamente equiparado.

• Privación material y social severa según nacionalidad

Al igual que lo que sucede con la tasa AROPE y el riesgo de pobreza, la población extranjera mantiene tasas de privación material y social severa (PMSS) muy diferentes tanto con respecto a la población española como según el área de su país de procedencia. Como puede verse en el siguiente gráfico, las cifras de privación material y social severa son más altas entre la población extranjera y, dentro de ella, entre las personas que provienen de algún país exterior a la Unión Europea. De hecho, para todos los años la PMSS de las personas del resto del mundo triplica sobradamente a la de las personas españolas, a la vez que casi duplica en todo el periodo a aquellas extranjeras pertenecientes a la Unión Europea.

Gráfico 3. Privación material y social severa en España 2014 – 2022, según nacionalidad



Fuente: EAPN España, 2023⁴⁴.

En 2022, la PMSS se ha reducido con mayor intensidad entre las personas extranjeras cuyo origen es exterior a la Unión Europea. Por su parte, el 6% de la población española está en privación material social y severa, cifra que sube al 10,2% en las personas extranjeras que provienen de algún

44 EAPN (2023). Poverty Watch 2023. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1703675826_informe_poverty_watch_eapn2023.pdf

país de la UE y al 22,6% en aquellas provenientes de países externos a la Unión Europea.

- **Retrasos en pago de gastos relacionados con la vivienda por nacionalidad**

En relación con el retraso en el pago de gastos relacionados con la vivienda, la siguiente tabla muestra que este indicador ha sufrido un incremento con respecto a 2008 para las tres poblaciones que se presentan. En 2022 la proporción de hogares de personas extranjeras no pertenecientes a la UE que tienen retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda triplica al de personas españolas, siendo del 35,2% y del 10,2% respectivamente. De igual modo, la diferencia con respecto a las personas extranjeras pertenecientes a la UE (cuyo indicador es del 20,9%) es de 15 puntos porcentuales. Estas divergencias se han mantenido en todo el periodo analizado, si bien en algunos años las proporciones entre extranjeros comunitarios y no comunitarios eran similares.

Tabla 4. Retrasos en pago de gastos relacionados con la vivienda en España 2008 – 2022, según nacionalidad

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
España	No	94,1	92,2	91,8	93,4	91,4	90,9	90	90,9	91,5	92,6	92,3	93,6	89,5	89	89,8
	Sí	5,9	7,8	8,2	6,6	8,6	9,1	10	9,1	8,5	7,4	7,7	6,4	10,5	11	10,2
Extranjero (Resto de UE28. Desde 2021 UE27, sin UK)	No	88,6	84,8	83,9	84,7	84,6	81	73,3	69,4	76,2	83	81,3	86,6	79,8	76	79,1
	Sí	11,4	15,2	16,1	15,3	15,4	19	26,7	30,6	23,8	17	18,7	13,4	20,2	24	20,9
Extranjero (resto del mundo)	No	77,1	67,4	63,6	77	74,4	71,6	70,2	69,6	76,2	76,4	79,6	77,6	61,6	60,3	64,8
	Sí	22,9	32,6	36,4	23	25,6	28,4	29,8	30,4	23,8	23,6	20,4	22,4	38,4	39,7	35,2
Total	No	92,7	90,1	89,5	91,9	89,9	89,2	88,5	89,2	90,2	91,5	91,3	92,4	87,4	86,7	87,9
	Sí	7,3	9,9	10,5	8,1	10,1	10,8	11,5	10,8	9,8	8,5	8,7	7,6	12,6	13,3	12,1

Fuente: INE. Encuesta de condiciones de vida⁴⁵.

Además de lo antes descrito, otras variables relacionadas con el nivel de endeudamiento tienen que ver con que las personas puedan mantener la vivienda a una temperatura adecuada durante los meses de invierno; que los hogares se puedan irse de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año; que un hogar pueda tener una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días; y que los hogares tengan capacidad para afrontar imprevistos o que dispongan de un ordenador, entre otras.

Por último, se exponen los datos relacionados con la capacidad de los hogares para llegar a fin de mes, resultado de la suma de los porcentajes de las respuestas con mucha dificultad, con dificultad y con cierta dificultad. Lo primero que se observa es que el porcentaje de población española que

45 Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de condiciones de vida (ECV). INEbase. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608

En relación con la población española y las personas extranjeras de la UE, las personas de origen extracomunitario son quienes detentan las situaciones de mayor vulnerabilidad social ya que, salvo en la baja intensidad en el empleo (indicador en el que se han equiparado bastante las tres procedencias presentadas en 2022), este grupo presenta los valores relacionados con los niveles de mayor exclusión. La mirada longitudinal permite discernir que se trata de una tendencia que se va sosteniendo a lo largo del tiempo, siendo esta una señal inequívoca de una necesidad de mayor ajuste y mejora de las políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

tiene dificultades para llegar a fin de mes puede ser considerado elevado (el 45,1%), dado que esto afecta a cerca de la mitad de la población.

Partiendo de este dato, es de esperar que la población de origen extranjero presente valores inasumibles en una sociedad como la española, enmarcada en un mercado común y donde los niveles de vida se presuponen por encima de otras zonas geográficas. Que 7 de cada 10 hogares de origen extranjero no comunitario (el 70,4%) señalen tener dificultades económicas para acabar el mes refleja un escenario precario para este grupo de población, solo atenuado si se pone la mirada en la evolución de este indicador desde 2008 para dicha población, cuando era el 85,7%.

En cuanto a la población de origen europeo, si bien también ha existido evolución favorable de 10,7 puntos (pasando del 64,6% en 2008 al 53,9% en 2022), ésta no ha sido tan pronunciada como para la población española que ha llegado a los 14,8 puntos de descenso, o para la población inmigrante de fuera de las fronteras de la UE, en la que el descenso alcanza los 15,3 puntos.

En conclusión, según los datos analizados las personas de origen extranjero extracomunitario son las que detentan las situaciones de mayor vulnerabilidad social ya que, salvo en la baja intensidad en el empleo (indicador en el que se han equiparado bastante las tres procedencias presentadas en 2022), este grupo presenta los valores relacionados con los niveles de mayor exclusión. Además, la mirada longitudinal permite discernir que se trata de una tendencia que se va sosteniendo a lo largo del tiempo, siendo esta una señal inequívoca de una necesidad de mayor ajuste y mejora de las políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

2.3. Estado de la convivencia intercultural en España. Retos y oportunidades para el siglo XXI

2.3.1. ¿Qué se entiende por convivencia intercultural?

Identificación de buenas prácticas

Las formas en las que se materializa la integración social de las personas migrantes y refugiadas en las sociedades de acogida han sido definidas y estudiadas a partir de diversos paradigmas⁴⁶, entre ellos:

- ➔ El **asimilacionista**, que concibe como integrada a la persona que ha sustituido todos los elementos que determinaban su identidad de origen por los de la sociedad de acogida.

46 Soriano Miras, R.M. (2010). El estudio de la migración. En J. Iglesias de Ussel y A. Trinidad (Coord.). *Leer la sociedad, una introducción a la sociología general*. Tecnos: 492.

- ➔ La **fusión cultural**, vinculando elementos culturales y raciales.
- ➔ El **aislacionista**, que suele estar compuesto por dos enfoques: por un lado, el *pluralismo cultural*, en el que predomina la preservación de la identidad cultural de inmigrantes y minorías étnicas; y, por el otro, el *multiculturalismo*, identificado con la formación de unas minorías étnicas sólidas, con fuertes símbolos identitarios y que mantienen buena parte de los elementos característicos de sus culturas de origen.
- ➔ La **interculturalidad**, un modelo bastante teórico que presta especial atención a los elementos comunes de todas las culturas que conviven y al carácter dinámico de las mismas.

De los anteriores, la interculturalidad es el paradigma que recaba mayores apoyos entre las entidades españolas del tercer sector de acción social especializadas en la materia; por ello, a continuación, se examinan los principales retos y oportunidades para su desarrollo en la actualidad. En España, uno de los principales promotores de la aplicación práctica del concepto ha sido el profesor Carlos Giménez, quien junto con su equipo da la siguiente definición del concepto de convivencia intercultural:

La convivencia es un tipo de situación social en que las personas, independientemente de su pertenencia social o cultural, se comunican y relacionan entre sí, se respetan mutuamente, comparten valores e intereses comunes, colaboran e interactúan positivamente, y previenen y resuelven creativamente los conflictos. La convivencia requiere de un aprendizaje continuo y se trata de un proceso dinámico en permanente construcción⁴⁷.

En esencia, este concepto se ha operacionalizado a través del establecimiento de una tipología de tres situaciones de sociabilidad entre las que transitan personas y colectivos: convivencia, coexistencia y hostilidad. El que las personas puedan pasar de una situación a otra implica que el proceso es dinámico. Además, para clasificar el tipo de situación de sociabilidad el modelo propuesto examina lo que sucede en nueve dimensiones: relacional, normativa, axiológica, participativa, comunicacional, conflictual, actitudinal, identitaria y política⁴⁸. Mediante la implementación de esta definición y modelo se han desarrollado las aproximaciones empíricas más relevantes en España, en particular durante los 10 años de desarrollo de los proyectos de Intervención Comunitaria Intercultural de la Caixa (ICI).

No obstante, una de las principales problemáticas que plantea este modelo teórico-metodológico es que a día de hoy sigue siendo más una utopía, un modelo ideal en términos weberianos⁴⁹ (Weber, 2022: 7), que un marco

Una de las principales problemáticas que plantea el modelo teórico-metodológico de la interculturalidad es que a día de hoy sigue siendo más una utopía que un marco operativo que termina de cristalizar, como en cambio sí lo han hecho otros marcos como el multiculturalismo o la asimilación cultural.

Si se asume que la convivencia deseada es la intercultural, el principal reto ha de ser revisar y actualizar las herramientas ontológicas y epistemológicas con las que contamos para hacerlas operativas y construir un instrumento que sirva para el diagnóstico y para la acción. El medio para conseguirlo, al menos a nuestro juicio, es la creación de un Observatorio Estatal de las Migraciones y la Convivencia Intercultural en España que se convierta en el principal órgano de referencia en la materia.

47 Giménez, Carlos, Álamo, José Manuel y Pérez, Fernando. (2015). *Juntos por la convivencia. Claves del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural*. Obra Social La Caixa: 251.

48 Giménez, Carlos. (2010). *El interculturalismo: Propuesta conceptual y aplicaciones prácticas*. Ikuspegi. Observatorio Vasco de Inmigración: 18.

49 Weber, Max. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de cultura económica: 7.

operativo que termina de cristalizar, como en cambio sí lo han hecho otros marcos como el multiculturalismo o la asimilación cultural. Por lo tanto, si se asume que la convivencia deseada es la intercultural, el principal reto ha de ser revisar y actualizar las herramientas ontológicas y epistemológicas con las que contamos para hacerlas operativas y construir un instrumento que sirva para el diagnóstico y para la acción, y que nos permita construir auténticas sociedades interculturales.

Sin duda, esta es una tarea mayúscula que solo puede acometerse desde la praxis y de este modo se identifican los actores que pueden llevarla a cabo: entidades del Tercer Sector de Acción Social con experiencia en el ámbito del desarrollo comunitario y la integración social de las personas inmigrantes y refugiadas; administraciones públicas, con particular relevancia de la Administración General del Estado; y universidades, así como otras organizaciones vinculadas con la investigación social aplicada. El medio para conseguirlo, al menos a nuestro juicio, es la creación de un Observatorio Estatal de las Migraciones y la Convivencia Intercultural en España que, en colaboración con otras instituciones afines como el OBERAXE o el Observatorio Vasco de las Migraciones, se convierta en el principal órgano de referencia en la materia.

2.3.2. Análisis del discurso del odio en redes sociales

El discurso del odio es una de las formas más preocupantes de racismo y discriminación que prevalece en toda Europa. Se extiende a través de internet y las redes sociales, y supone la punta visible del iceberg de la intolerancia y el etnocentrismo presentes en nuestras sociedades.

En 2023, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) analizó más de 350.000 publicaciones y comentarios en X, Telegram, YouTube y Reddit en varios países europeos, y de las 1.500 publicaciones previamente evaluadas por herramientas de moderación de contenidos, más de la mitad (53%) recibieron la consideración de discurso de odio por parte de observadores humanos. Las mujeres son las principales víctimas del odio expresado en las plataformas y países abarcados en el estudio, el cual indica, en tal sentido, que la mayoría de estos mensajes incluyen "lenguaje abusivo, acoso e incitación a la violencia sexual"⁵⁰.

En España se han publicado diversos estudios, tanto por parte del Injuve como de entidades sociales, entre ellas ACCEM con [#\(Des\)conectad@s: Diagnóstico sobre la relación de la adolescencia con los discursos de odio en el entorno digital](#). Según refieren las personas que han participado en estas investigaciones, los mensajes discriminatorios más frecuentes suelen ser aquellos con motivación racista y que hacen referencia al color de la piel, siendo los principales colectivos discriminados las personas negras, las de origen marroquí y las de etnia gitana.

Otros discursos discriminatorios de gran calado en estas plataformas digitales son aquellos dirigidos contra niños, niñas y adolescentes migrantes

Los mensajes discriminatorios más frecuentes en las redes y plataformas digitales suelen ser aquellos con motivación racista y que hacen referencia al color de la piel, siendo los principales colectivos discriminados las personas negras, las de origen marroquí y las de etnia gitana. Otros discursos discriminatorios de gran calado en estas son aquellos dirigidos contra niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, personas migrantes o personas con discapacidad, así como los mensajes misóginos y machistas.

50 FRA. (2023). *Online hate: we need to improve content moderation to effectively tackle hate speech*. [Online hate: we need to improve content moderation to effectively tackle hate speech | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#)

Es urgente abordar la naturalización de muchos de estos discursos y la percepción que tienen las personas jóvenes de ellos. Según un estudio de ACCEM, si bien los jóvenes no se autoidentifican como emisores intencionales de estos contenidos discriminatorios, muchos indican que tomaron parte en la generación o difusión de estos mismos contenidos.

no acompañados, personas migrantes o personas con discapacidad, así como los mensajes misóginos y machistas. La expansión de este tipo de discursos, a su vez, guarda relación con el alcance que tienen las narrativas xenófobas y racistas de determinados influencers, los cuales son seguidos en las redes sociales por muchos jóvenes que les toman como referentes.

En este sentido, es urgente abordar la naturalización de muchos de estos discursos y la percepción que tienen las personas jóvenes de ellos. Según el estudio de ACCEM antes citado, si bien los jóvenes no se autoidentifican como emisores intencionales de estos contenidos discriminatorios, muchos indican que tomaron parte en la generación o difusión de estos mismos contenidos.

2.4. Impacto de los programas experimentales impulsados al abrigo de los fondos de recuperación, transformación y resiliencia en los procesos de inclusión de las personas migrantes

El mundo se enfrenta a una serie de riesgos que, aunque son familiares, parecen requerir de respuestas innovadoras. El [informe de Riesgos Globales 2021-2022](#)⁵¹ destaca los siguientes:

Gráfico 4. Principales riesgos globales identificados para los próximos diez años



Fuente: *Foro Económico Mundial, 2022.*

Estas situaciones desafiantes requieren proyectos que experimenten en el ámbito de la intervención social para encontrar soluciones que puedan generar mayor impacto social y adaptarse a las nuevas necesidades de las

51 World Economic Forum. (2022). *The Global Risks Report 2022, 17th Edition*. WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf ([weforum.org](https://www.weforum.org))

sociedades. A continuación, indicamos algunas experiencias de políticas estables de cohesión, convivencia e interculturalidad innovadoras que se han desarrollado en España durante 2023.

• Laboratorio social en los procesos de acompañamiento a los perceptores del IMV

En el marco del [Plan de recuperación, transformación y resiliencia](#) del Gobierno de España, dentro del componente 23, se impulsan dos cuestiones fundamentales: la mejora del acceso al Ingreso Mínimo Vital (IMV) por parte de las personas en riesgo de exclusión social que no lo están percibiendo (mejora del *take up*) y el incremento de su efectividad a través de las políticas de inclusión. En el segundo de los retos de este componente se señala el desarrollo de itinerarios de inclusión con administraciones públicas subnacionales, con el Tercer Sector de Acción Social y con el sector privado.

Es precisamente aquí donde se enmarcan los proyectos piloto impulsados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSMI). En concreto, sobre la intervención con población migrante contamos con algunos ejemplos, como los proyectos piloto que se realizan desde un enfoque de intervención dirigido a la validación de modelos metodológicos de itinerarios de inclusión complementarios a la percepción de Ingreso Mínimo Vital o Renta Básica de Inserción.

De estas experiencias, como la desarrollada por entidades sociales de la región de Murcia ([+Que emple-a](#)), se extraen diferentes conclusiones que se consideran extensibles a otros proyectos y que pueden ser tenidas en cuenta para su transferencia a políticas estables de cohesión, convivencia e interculturalidad:

- ➔ En primer lugar, se considera fundamental destacar la importancia de establecer procesos de acompañamiento a la percepción del IMV en la gestión de la prestación, en la notificación de cambios de situación socioeconómica y en las relaciones con la administración a nivel de competencias digitales. La incorporación de apoyos económicos (prestaciones específicas) y en recursos humanos que faciliten la participación de las personas que se acompañan es fundamental para impulsar los procesos de inclusión social. La ciudadanía, en general, y el colectivo que nos ocupa, en particular, deben tener acceso a un sistema de apoyo que les permita dar respuesta a los trámites burocráticos que son inherentes a la percepción de una prestación económica, como lo es el IMV.
- ➔ En segundo lugar, desde la experiencia acumulada durante años en el acompañamiento social a colectivos vulnerables, como lo son las personas migrantes, se hace evidente la necesidad de poner en valor la figura de la mediación intercultural como herramienta clave para promover la convivencia intercultural y las relaciones positivas.
- ➔ En tercer lugar, a partir del proyecto [+Que Emple-a](#) se destacan las buenas prácticas en la colaboración entre las entidades públicas y

En los proyectos piloto impulsados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en torno a la intervención con población migrante contamos con ejemplos dirigidos a la validación de modelos metodológicos de itinerarios de inclusión complementarios a la percepción de Ingreso Mínimo Vital o Renta Básica de Inserción. De estas experiencias se extraen conclusiones que se consideran extensibles a otros proyectos y que pueden ser tenidas en cuenta para su transferencia a políticas estables de cohesión, convivencia e interculturalidad.

La ciudadanía, en general, y el colectivo que nos ocupa, en particular, deben tener acceso a un sistema de apoyo que les permita dar respuesta a los trámites burocráticos que son inherentes a la percepción de una prestación económica, como lo es el IMV.

La figura de la mediación intercultural como herramienta clave para promover la convivencia intercultural y las relaciones positivas.

La colaboración entre las entidades públicas y Tercer Sector produce un incremento en el alcance y cobertura de los proyectos, dada la ampliación de la capacidad de convocatoria, la proximidad y la generación de un trabajo sostenido en el tiempo con la población destinataria. También cabe destacar la importancia de incorporar y promover la evaluación del impacto en los proyectos de intervención social.

Tercer Sector que han posibilitado la generación de sinergias entre ambos. Gracias a esto se produce un incremento en el alcance y cobertura de la población en exclusión social, dada la ampliación de la capacidad de convocatoria, la proximidad y la generación de un trabajo sostenido en el tiempo con la población destinataria, así como de su activación en su propio itinerario de inclusión social y de la participación social.

- ➔ Por último, cabe destacar la importancia de incorporar y promover la evaluación del impacto en los proyectos de intervención social. Con este tipo de evaluación se pueden medir aquellos aspectos de un proyecto que realmente tienen un efecto en la población objetivo y determinar qué tipo de intervención consigue un cambio real, aumentando el nivel de inclusión social y mejorando la respuesta por parte de las administraciones públicas y el tercer sector ante las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad.

Con todo esto, queda el reto de la transferencia a políticas públicas estables, derivadas del análisis de los resultados de estos proyectos piloto; un reto que no es menor y que es fundamental para conseguir que el impacto llegue a la población en situación de pobreza y exclusión en toda la geografía española, reduciendo las brechas diferenciales entre comunidades autónomas.

- **Experiencias de desinstitucionalización en la intervención con jóvenes extranjeros en su proceso de emancipación**

Estas experiencias comparten las siguientes premisas:

- ➔ La participación de la juventud extutelada y de las comunidades en las que conviven es clave en el diseño e implementación de los procesos de desinstitucionalización.
- ➔ Se requiere una transformación social y comunitaria, no solamente un cambio en el modelo de atención.
- ➔ El agotamiento del modelo de intervención con la juventud extutelada favorece la aparición de nuevos paradigmas.
- ➔ En nuestro país, los proyectos de desinstitucionalización con la juventud extutelada aún están por desarrollarse.
- ➔ La perspectiva de género y la interseccionalidad son fundamentales para adaptar las políticas públicas a las necesidades y fortalezas de las migraciones femeninas.
- ➔ El territorio impacta directamente en las oportunidades que ofrecen los procesos de desinstitucionalización; por ello, existen modelos y oportunidades diferentes en función de la Comunidad Autónoma y del entorno rural-urbano.

La Estrategia Estatal de Desinstitucionalización 2024-2030 surge de un proceso participativo y de investigación que sienta las bases para transitar desde un modelo de cuidados basado en la atención asistencial de personas en instituciones hacia uno de atención comunitaria y personalizada en el que ellas pueden elegir dónde vivir y hacerlo integradas en su comunidad.

La juventud de origen migrante, sin referentes familiares en nuestro país, cuando cumple 18 años y habiendo estado bajo la tutela del estado durante su minoría de edad, se enfrenta a una emancipación urgente y precoz. Es imprescindible abordar los factores de vulnerabilidad que inciden en su riesgo de institucionalización, especialmente la vivencia de soledad no deseada y la baja empleabilidad, a través de iniciativas que reduzcan el aislamiento social y promuevan habilidades para la vida independiente y la inserción sociolaboral.

En nuestro país apenas existen experiencias de desinstitucionalización con juventud extutelada más allá de las emanadas de la metodología Housing First for Youth, en la que se propone responder al desafío del sinhogarismo juvenil a través de proyectos piloto que generen evidencias rigurosas y objetivas para el desarrollo de nuevas políticas públicas.

Toda innovación social llega precedida de un camino más o menos esbozado, de antecedentes que ponen luces de largo alcance sobre el futuro deseado. La [Estrategia Estatal de Desinstitucionalización 2024-2030](#), liderada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y financiada por los Fondos Next Generation a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, surge de un proceso participativo y de investigación que sienta las bases para transitar desde un modelo de cuidados basado en la atención asistencial de personas en instituciones hacia uno de atención comunitaria y personalizada en el que ellas pueden elegir dónde vivir y hacerlo integradas en su comunidad.

La juventud de origen migrante, sin referentes familiares en nuestro país, cuando cumple 18 años y habiendo estado bajo la tutela del estado durante su minoría de edad, se enfrenta a una emancipación urgente y precoz, más de doce años antes que el resto de jóvenes que se emancipan, de media, a los 30,3 años⁵². Además, carga con peores índices educativos; con condiciones más difíciles de acceso al empleo y a la vivienda; con un bagaje vital complejo, en el que las redes socio-familiares y comunitarias están debilitadas; y con un menor conocimiento del idioma local y de los recursos del territorio. Todos estos condicionantes incrementan su grado de vulnerabilidad y, en numerosas ocasiones, desembocan en problemas de salud mental y adicciones. Asimismo, la soledad no deseada refuerza el peso de otros factores de vulnerabilidad, potenciando el riesgo de institucionalización de una persona en dificultad social.

En el caso de la realidad creciente de niñas y mujeres jóvenes migrantes sin acompañar, observamos que las vulneraciones que han sufrido antes y durante el trayecto, y también en destino, necesitan ser atendidas de manera específica. En relación con las personas jóvenes extuteladas o en situación de riesgo social, es imprescindible abordar los factores de vulnerabilidad que inciden en el riesgo de institucionalización, especialmente la vivencia de soledad no deseada y la baja empleabilidad, a través de iniciativas que reduzcan el aislamiento social y promuevan habilidades para la vida independiente y la inserción sociolaboral.

Transformar los modelos de atención a colectivos vulnerables históricamente institucionalizados, como las personas mayores, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes con medidas de protección o personas en situación de sinhogarismo, es un propósito fructífero, entre otras cosas, del agotamiento, que algunos llaman colapso, de un modelo de intervención que requiere de un cambio de paradigma. En nuestro país apenas existen experiencias de desinstitucionalización con juventud extutelada más allá de las propuestas emanadas de la metodología [Housing First for Youth](#), en la que se propone responder al desafío del sinhogarismo juvenil (un 10% de la juventud extutelada⁵³) a través de proyectos piloto que generen evidencias rigurosas y objetivas para el desarrollo de nuevas políticas públicas. La reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería, tras la entrada

52 Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España. (2023). *Informe primer semestre 2023*. [Observatorio de Emancipación | Consejo de la Juventud de España \(cje.org\)](#)

53 Cruz Roja. (Diciembre de 2019). *Boletín sobre vulnerabilidad social No. 19*. [9ae2bda9-3ff7-3efb-2ba8-90dcdf0e3073 \(cruzroja.es\)](#)

En las experiencias venideras que marcarán el recorrido hasta los modelos de atención basados en la comunidad, habrá que trabajar en primer lugar la prevención de la institucionalización, pero también la transformación paulatina de instituciones y servicios que se inserten en entornos comunitarios inclusivos. Sin el empoderamiento de las personas, su participación en el proceso y el manejo de información relevante, este modelo desinstitucionalizado se verá altamente dificultado en su diseño e implementación.

Las sucesivas crisis humanitarias de los últimos años han puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar programas innovadores que sean un complemento útil para afrontar el desafío de contar con sistemas estables de acogida y de protección internacional que tengan los recursos necesarios para garantizar los derechos humanos de quienes llegan a Europa a través de España.

La Fundación “la Caixa”, en colaboración con el del MISSMI, diseñó y puso en marcha el programa piloto “Familia acoge familia” para conectar a familias españolas con familias refugiadas provenientes de Ucrania en diferentes ciudades de España. Las entidades sociales que forman parte del sistema estatal de acogida han sido las encargadas del acompañamiento de las familias ucranianas en su proceso de incorporación, tanto durante la fase de acogida por la familia española como durante la fase de autonomía.

en vigor del Real Decreto 903/2021, ha supuesto un avance importante en los procesos de emancipación al mejorar el acceso a los permisos de trabajo y de residencia.

En las experiencias venideras que marcarán el recorrido hasta los modelos basados en la comunidad, habrá que trabajar en primer lugar la prevención de la institucionalización, pero también la transformación paulatina de instituciones y servicios que se inserten en entornos comunitarios inclusivos. Sin el empoderamiento de las personas, su participación activa en el proceso y el manejo de información relevante, este modelo desinstitucionalizado se verá altamente dificultado en su diseño e implementación. La transición de un modelo asistencial a uno basado en la comunidad no consiste únicamente en el cierre de una institución, sino que tiene que ver con la planificación de los apoyos necesarios y específicos para las personas destinatarias.

Para concluir, podemos decir que la desinstitucionalización con base comunitaria y perspectiva de género se trata fundamentalmente de un proceso de creación de apoyos y servicios individualizados, con los recursos adecuados, en el que la comunidad, las familias, los equipos profesionales y las personas con necesidades de apoyo superan las barreras existentes y crean comunidades de cuidados sólidas y cohesionadas.

- **Experiencia de acompañamiento y acogida a personas solicitantes de asilo a través de la iniciativa “Familia acoge familia”**

Las sucesivas crisis humanitarias desencadenadas durante los últimos años han puesto de manifiesto la necesidad de experimentar y desarrollar programas innovadores que sean un complemento útil para afrontar el desafío de contar, en momentos de necesidad, con sistemas estables de acogida y de protección internacional que tengan los recursos necesarios para garantizar los derechos humanos de las personas que llegan a Europa a través de España. Una iniciativa que reúne estas características es el programa “Familia acoge familia” impulsado en mayo del año 2022, dada la situación de emergencia humanitaria provocada por el conflicto bélico en Ucrania.

La Fundación “la Caixa”, en colaboración con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, diseñó y puso en marcha este programa piloto para conectar a familias acogedoras españolas con familias refugiadas provenientes de Ucrania en diferentes ciudades de España, de acuerdo con los siguientes objetivos: 1) facilitar alojamiento a las personas acogidas por un periodo mínimo de 6 meses prorrogable a un año previo consentimiento de la familia acogedora; 2) facilitar la manutención a las personas acogidas durante toda la estancia o hasta que accedan a las prestaciones previstas en el sistema de acogida; 3) ofrecer espacios de convivencia con las personas acogidas; 4) apoyar en el conocimiento del idioma; 4) acompañarlas en su proceso de acogida e integración; y 5) motivar su colaboración con el equipo de profesionales del proyecto.

Esta red de familias acogedoras se creó gracias a la alianza y colaboración de entidades sociales vinculadas a la actividad de la Fundación “la Caixa” a través del programa Caixa Pro-infancia, que son las que han alojado las Oficinas Técnicas de Acogida (OTA). Las OTA han sido las encargadas de realizar el proceso de validación, atención y seguimiento a las familias que

Un reto del proyecto “Familia acoge a familia” es que está limitado a participantes de una única nacionalidad. En principio, las personas refugiadas, independientemente de su origen, quedarían amparadas por el derecho internacional de los derechos humanos y deberían, por lo tanto, gozar de los mismos derechos y libertades.

Otro reto del proyecto “Familia acoge a familia” es la falta de directrices para incorporar la perspectiva de género y la protección a la infancia. Siendo prioritariamente mujeres con o sin menores a cargo la población a atender, creemos escasa la información que se requiere para ser familia de acogida y el seguimiento que se realiza, dado que es de máxima importancia garantizar espacios seguros para la infancia y las mujeres.

Se valora la continuidad de iniciativas como “Familia acoge familia” y la ampliación de perfiles de familias de otras nacionalidades. Igualmente, la posibilidad de extrapolar a otros ámbitos del territorio estatal y la intensificación de acciones de cooperación entre administraciones y entidades sociales.

han querido acceder al proyecto. En paralelo, las entidades sociales que forman parte del sistema estatal de acogida, bajo el auspicio del MISSMI, han sido las encargadas del acompañamiento de las familias ucranianas en su proceso de incorporación, tanto durante la fase de acogida por la familia española como durante la fase de autonomía.

Tras la experiencia de entidades sociales vinculadas en su desarrollo, identificamos diferentes retos y potencialidades:

- ➔ Programa limitado a participantes de una única nacionalidad. En principio, las personas refugiadas, independientemente de su origen, quedarían amparadas por el derecho internacional de los derechos humanos y deberían, por lo tanto, gozar de los mismos derechos y libertades.
- ➔ Diferencia entre los derechos de las familias ucranianas acogidas en familia y los de familias ucranianas u otras personas acogidas en un centro o dispositivo del sistema de acogida de protección internacional, principalmente en relación con las ayudas económicas y los servicios de las entidades del sistema de protección, dado que en muchos casos no coincidían las zonas de acogida con las zonas de intervención de las entidades. Esto también suponía que el programa fuera rechazado por familias ucranianas, que preferían pasar a segunda fase de manera independiente.
- ➔ Retrasos en el proceso dado que, aunque hubo una gran oferta de familias acogedoras, la respuesta del Ministerio sobre la posible familia de acogida (asignación de familias) fue demorada.
- ➔ Falta de directrices para incorporar la perspectiva de género y la protección a la infancia. Siendo prioritariamente mujeres con o sin menores a cargo la población a atender, creemos escasa la información que se requiere para ser familia de acogida y el seguimiento que se realiza, dado que es de máxima importancia garantizar espacios seguros para la infancia y las mujeres.
- ➔ Nivel económico de la familia de acogida elevado para demostrar capacidad de acogida y, al principio, inseguro para la familia acogida, generando dificultades de entendimiento en la convivencia.
- ➔ Dificultades para coordinar la intervención por parte de las entidades del sistema de acogida con las entidades que lideraban las oficinas de acogida, lo que impacta directamente sobre las posibilidades y resultados de cada itinerario.
- ➔ Finalización formal de la iniciativa en septiembre de 2023, quedando aún familias en situación de convivencia y sin información de impacto a nivel estatal, por lo que la visión es parcial, de cada entidad.
- ➔ Se valora la continuidad de este tipo de iniciativas y la ampliación de perfiles de familias de otras nacionalidades, así como la posibilidad de extrapolar a otros ámbitos del territorio estatal y la intensificación de acciones de cooperación entre administraciones y entidades sociales.

2.5. Cómo avanzar. Conclusiones y recomendaciones

A partir de lo analizado en este capítulo, se presentan las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- ➔ Dado que el Pacto Mundial sobre Migraciones es el primer acuerdo global con un enfoque común sobre la migración internacional en todas sus dimensiones e incorpora 23 objetivos para gestionar la migración a nivel local, nacional, regional y mundial, es necesario legitimar las migraciones como elemento fundamental en todas las políticas públicas, así como la integración a nivel político y jurídico de las personas migrantes en las sociedades.
- ➔ Europa debe ejercer durante los próximos 4 años como referente ante la comunidad internacional en materia de respeto, protección y extensión de los Derechos Humanos, por lo que debe haber una participación importante de la ciudadanía en las próximas elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2024.
- ➔ A nivel nacional es necesario generar indicadores de estructura, progreso y resultado de los compromisos adquiridos por el estado español en el Pacto Mundial sobre Migraciones, aprobado el 19 de diciembre de 2018 mediante resolución 73/195 de la Asamblea General de Naciones Unidas.
- ➔ La meta 10.7 de la Agenda 2030 se centra en “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. En España el compromiso queda recogido en la [Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030](#), enmarcado en la política aceleradora 7 sobre Liderazgo internacional para una globalización justa, sostenible, igualitaria, democrática y basada en los derechos humanos, por lo que se hace necesario vincular a las organizaciones de la sociedad civil, de migrantes y de la diáspora en el debate.
- ➔ Es necesario que las políticas de integración, interculturalidad y convivencia ocupen un lugar central en las políticas públicas locales, autonómicas, regionales e internacionales. Por ello, hay que dar cumplimiento al [Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021 – 2027](#), al [Plan de Acción de Lucha contra el Racismo 2020 – 2025](#) y al [Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales](#).
- ➔ Para combatir los riesgos en materia de delitos de odio presentes en las redes sociales es necesario establecer tanto en el ámbito familiar como en el educativo espacios de formación, reflexión y aprendizaje, de tal modo que la ciudadanía conozca formas seguras de utilizar las redes sociales y tome conciencia acerca de las consecuencias sociales y legales que tiene su mal uso, y que haya un legado educativo en el que se dé valor al respecto hacia la diversidad y se luche contra el odio étnico-racial.

3

Situación sociolaboral de la población de nacionalidad u origen extranjero

Elaborado por:

Comisión de Empleo e Igualdad de Oportunidades

Este capítulo aborda la evolución en el mercado de trabajo de la población de nacionalidad extranjera entre los años 2012 y 2023, con particular atención en las mujeres migrantes y las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional y temporal. Se analiza también la inserción laboral de las personas extranjeras más jóvenes y las de mayor edad. Por primera vez se incluye una referencia a la salud laboral de las personas de nacionalidad extranjera y se dedica un apartado a los tópicos y bulos más frecuentes y dañinos sobre la población migrante.

En este apartado se comparan los años 2012 y 2023, dos periodos con características diferentes, pero con un especial significado para la población extranjera. El 2012 está enmarcado en las consecuencias de la crisis que hicieron descender la ocupación y las altas en la Seguridad Social, y tuvieron mayor repercusión en las personas de nacionalidad extranjera. Además, para este grupo dio lugar a un flujo de salida del país y a un descenso en los flujos migratorios de entrada. El 2023 ha estado marcado por los niveles más altos de ocupación y de afiliación a la Seguridad Social, también entre la población de nacionalidad extranjera, y se alcanza el máximo saldo migratorio positivo de nacionalidad extranjera desde 2008.

El número de personas afiliadas a la Seguridad Social se ha incrementado en 4.393.329 personas desde diciembre de 2012 a diciembre de 2023. En el caso de la afiliación extranjera, se contabilizaron 1.023.287 personas afiliadas más, lo que supuso un incremento del 23%.

3.1. Mercado de trabajo para la población extranjera

3.1.1. Evolución de la inserción laboral de la población de nacionalidad extranjera entre los años 2012 y 2023

En este apartado se va a comparar dos periodos (2012 y 2023) con características muy diferentes, pero cada uno de ellos con un especial significado para la población de nacionalidad extranjera de este país. El año 2012 se enmarca en un periodo en el que las consecuencias de la crisis económica y del desempleo hicieron descender la ocupación y las altas en Seguridad Social e incrementar la tasa de paro del conjunto de trabajadores y trabajadoras, con mayor intensidad en las personas de nacionalidad extranjera. Para este grupo de población también dio lugar, por una parte, a un flujo de salida del país, bien para volver al lugar de origen, bien para volver a emigrar a otro; y, por otra, a un descenso en los flujos migratorios de entrada. En cuanto al año 2023, ha estado marcado por los niveles más altos de ocupación y de afiliación a la seguridad social, también entre la población de nacionalidad extranjera, y si bien al escribir este informe aún no están disponibles los datos de flujos migratorios de dicho año, ya en el primer semestre se alcanzaba el máximo saldo migratorio positivo de nacionalidad extranjera (258.306 personas) desde 2008, cuando comienza esta recogida de datos.

En lo que respecta a la afiliación a la Seguridad Social, tal como vemos en la Tabla 5, el incremento de afiliación entre diciembre de 2012 y diciembre de 2023 ha sido de 4.393.329 personas. En el caso de la afiliación extranjera, se contabilizaron 1.023.287 personas afiliadas más, lo que supuso el 23% del incremento total. Las mujeres extranjeras aumentaron en 406.355 afiliadas, un 53% más frente al año anterior, mientras que los hombres lo hicieron en 616.923 afiliados, un 70% más que en 2012.

En términos absolutos, mientras que el incremento de la población afiliada total en este periodo fue del 26,7%, en el caso de la población extranjera fue del 62,1%, y del 40,5% —lo que respecta a la población nacional de la Unión Europea y del 75,03% para las personas nacionales de terceros países. Un dato reseñable es que mientras que tanto en la afiliación total como en la afiliación de población nacional de la Unión Europea el porcentaje de incremento de mujeres afiliadas es mayor que el de hombres (29,6% y 24,1% respectivamente; y 41,4% y 39,8% en personas afiliadas de la Unión Europea), en el caso de la nacionalidad de terceros países los hombres afiliados aumentaron un 88,3% y las mujeres un 59,8%.

Tabla 5. Afiliación a la Seguridad Social de mujeres y hombres de nacionalidad extranjera en España, 2012 – 2023

	DICIEMBRE 2012			DICIEMBRE 2023		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	16.442.681	8.842.051	7.600.540	20.836.010	10.979.728	9.856.233
Afiliación población extranjera	1.645.489	879.012	766.451	2.668.776	1.495.935	1.172.806
UE	613.276	328.546	284.723	862.013	459.354	402.658
No UE	1.032.213	550.466	481.727	1.806.763	1.036.581	770.148

Fuente: elaboración propia a partir de "Afiliación media mensual" – Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones⁵⁴.

En la Tabla 6 puede apreciarse la evolución en los distintos regímenes y sistemas de la Seguridad Social, destacando que el único en el que disminuye la afiliación de personas nacionales de terceros países entre diciembre de 2012 y diciembre de 2023 es el Sistema Especial de Empleados de Hogar (con la excepción del Régimen Especial Minería del Carbón, con una presencia testimonial de trabajadores de terceros países). En cualquier caso, este cambio es acorde con la evolución del Sistema en general que ha pasado de 415.758 afiliadas en diciembre de 2012 a 372.117 en diciembre de 2023.

Tabla 6. Afiliación de personas nacionales de terceros países por regímenes y sistemas en España, 2012 – 2023

Afiliación no UE	12/2012	12/2023	Diferencia absoluta 12/2012-12/2023
Total	1.032.213	1.806.763	774.550
Régimen General	595.670	1.226.968	631.298
Sistema Especial Agrario	142.363	179.844	37.481
Sistema Especial Empleados de Hogar	181.411	137.198	-44.213
Régimen Especial Trabajadores Autónomos	109.911	259.644	149.733
Régimen especial del mar	2.850	3.108	258
Régimen especial minería del carbón	9	3	-6

Fuente: elaboración propia a partir de "Afiliación media mensual" – Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones⁵⁵.

Por otra parte, en cuanto a la afiliación por secciones de actividad de las personas nacionales de terceros países, en diciembre de 2012 había 181.411

Tal y como ha sucedido con la afiliación a la Seguridad Social, la ocupación en general y, particularmente, la ocupación de nacionalidad extranjera se ha incrementado.

54 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (s.f). Estadísticas. [Seguridad Social: Estadísticas \(seg-social.es\)](https://seg-social.es)

55 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (s.f). Estadísticas. [Seguridad Social: Estadísticas \(seg-social.es\)](https://seg-social.es)

personas de terceros países afiliadas al Sistema Especial de Empleados de Hogar. Le seguían “Hostelería” con 172.183; “Comercio al por mayor y al por menor: reparación de vehículos a motor y motocicletas” con 167.269; y “Actividades administrativa y de servicios auxiliares” con 74.689.

En diciembre de 2023 “Hostelería” tenía 312.986 personas afiliadas de terceros países, seguida por “Comercio al por mayor y al por menor: reparación de vehículos a motor y motocicletas” con 273.117; “Construcción” con 175.643; y “Actividades administrativas y servicios auxiliares” con 168.423. El Sistema Especial de Empleados de Hogar ocuparía el quinto lugar con 137.198 personas nacionales de terceros países afiliadas. Es preciso recordar que uno de los principales efectos de la crisis iniciada en el año 2008 en el mercado de trabajo fue la caída del empleo en la construcción y, en particular, del empleo de trabajadores migrantes. En el año 2007 el sector de la construcción contaba con 2.705.500 trabajadores afiliados, de los que 417.849 (el 15%) eran extranjeros (de la Unión Europea y nacionales de terceros países). En diciembre de 2012 la sección de “Construcción” contaba con 1.043.411 afiliados, de los cuales 55.504 eran nacionales de terceros países y 53.341 nacionales de la Unión Europea, es decir, 108.845 trabajadores extranjeros que representaban el 10% de la afiliación en la construcción.

Tabla 7. Personas ocupadas en España 2012-2023, según nacionalidad

Personas Ocupadas	2012T4	2023T4	Diferencia absoluta 2012T4-2023T4	Diferencia relativa 2012T4-2023T4
TOTAL	17.339.400	21.246.900	3.907.500	+22,53%
Nacionalidad española	14.984.800	17.250.400	2.265.600	+11,11%
Doble nacionalidad	297.900	974.200	676.300	+227%
Nacionalidad extranjera	2.057.700	3.022.300	964.600	+46,87%

Fuente: elaboración propia a partir de la “Encuesta de Población Activa” – Instituto Nacional de Estadística⁵⁶.

Tal como ha sucedido con la afiliación a la Seguridad Social, la ocupación en general y, particularmente, la ocupación de nacionalidad extranjera se ha incrementado. Pero lo que realmente destaca en la Tabla 7 es el aumento en un 227% de la ocupación de personas con doble nacionalidad. En este punto, es preciso tener en cuenta que desde 2012, 1.330.334 personas han accedido a la nacionalidad española solo por el modo de adquisición de la residencia y de ellas 782.153 (59%) eran nacionales de países de Iberoamérica y, por tanto, con doble nacionalidad.

En cuanto a la distribución en sectores (agricultura, industria, construcción y servicios), únicamente ha bajado la ocupación total en el sector agrícola,

56 Instituto Nacional de Estadística. (s.f). INE Base. [INEbase / Mercado laboral / Actividad, ocupación y paro / Encuesta de población activa / Últimos datos](#)

La Encuesta de Población Activa muestra que en lo que respecta a los sectores de actividad, hay una gran diferencia según nacionalidad y sexo. Las mujeres extranjeras trabajan mayoritariamente en el sector de los servicios. Los hombres extranjeros, por su parte, en la agricultura y la construcción, y su presencia es menor en la industria.

La proporción de empresarios y autónomos es mucho más alta entre los extranjeros procedentes de la Unión Europea o de Asia y es superior a la observada entre los españoles. Esa proporción cae por debajo del 10% entre las personas originarias de África y de Iberoamérica. En el grupo de población procedente de Asia y el de nacionalidad española es donde se observa un menor porcentaje de asalariados en empresas privadas; en el caso de Asia por decantarse por el trabajo autónomo con o sin asalariados, y en el de la población española por el trabajo en el marco de la función pública

de 774.000 personas ocupadas en el último trimestre de 2012 a 770.700 en el cuarto trimestre de 2023. En relación con las personas ocupadas, mientras que las de nacionalidad española descienden en 15.600 personas, las de nacionalidad extranjera lo hacen en 1.200, y las de doble nacionalidad aumentan en 13.400.

Acudiendo de nuevo a la [Encuesta de Población Activa](#) en lo que respecta a los sectores de actividad, hay una gran diferencia según nacionalidad y sexo. Las mujeres extranjeras trabajan mayoritariamente en el sector servicios. Sin embargo, los hombres extranjeros, por su parte, están más presentes ocupacionalmente en sectores como la agricultura y la construcción, y su actividad es menor en el sector de la industria.

En el año 2022, el 16,5% de los empleos lo desempeñaron personas migrantes; de ellos un 26,4% lo ocuparon en el sector agrícola; el 11,6% en la industria; el 24,8% en la construcción; y un 16,7% en el sector servicios. Por sexos, sin distinción de nacionalidad, el 54% de los empleos del sector servicios en 2022 los desempeñaron mujeres, tanto españolas como extranjeras. La mayoría de los hombres extranjeros trabajan, asimismo, en servicios, pero en un porcentaje menor que los españoles. Los hombres extranjeros tienen más presencia relativa en la agricultura, sin embargo, la presencia femenina es minoritaria, tan solo el 23% del total de ocupados en la agricultura eran mujeres en 2022. En la industria, el 72% de empleos está ocupado por hombres, los inmigrantes tienen una presencia relativa menor que los españoles (con respecto al total de empleos de extranjeros). En la construcción, en 2022 solo había un 9% de mujeres ocupadas en este sector, sin embargo, hay una presencia elevada de hombres extranjeros, en particular, de europeos, orientales, iberoamericanos y africanos.

En lo que respecta a la función pública, pocas personas nacionales de terceros países tienen un empleo en este sector. Entre el grupo de población de personas asiáticas y europeas occidentales hay muchos más empresarios/as y autónomos/as que entre los españoles. Personas procedentes de África e Iberoamérica trabajan sobre todo como asalariadas en el sector privado.

La proporción de empresarios y autónomos es mucho más alta entre los extranjeros procedentes de la Unión Europea o de Asia, y es superior a la observada entre los españoles. Esa proporción cae por debajo del 10% entre las personas originarias de África y de Iberoamérica. Entre el grupo de población procedente de Asia y el de nacionalidad española es donde se observa un menor porcentaje de asalariados en empresas privadas; en el caso de Asia por decantarse por el trabajo autónomo con o sin asalariados, y en el de la población española por el trabajo en el marco de la función pública.

Otro dato reseñable respecto a la ocupación, en particular el grupo 9 "Ocupaciones elementales" trabajos sin cualificación, es que en el último trimestre de 2012 el 35,3% de la población de nacionalidad extranjera y el 26,3% de la población con doble nacionalidad se encontraban en este grupo de ocupación. En el último trimestre de 2023, los porcentajes han disminuido respectivamente al 26,1% y al 22%, muy alejados de los datos de las personas ocupadas españolas: en 2012 el 10% se encontraban en el grupo 9 y en el 2023 el porcentaje ha descendido al 9%.

Tal como se señala en el inicio, se está comparando un periodo de recesión y otro de crecimiento del empleo, por lo cual es lógico un cambio sustancial en las tasas de paro entre uno y otro momento.

Tabla 8. Tasa de paro en España por nacionalidad. Cuarto trimestre 2012 y cuarto trimestre 2023

TASA DE PARO	Cuarto trimestre 2012	Cuarto trimestre 2023
HOMBRES	25,4	10,30
Nacionalidad española	23,42	9,52
Nacionalidad extranjera total	38,18	14,79
Nacionalidad extranjera UE	29,98	11,35
Nacionalidad extranjera no UE	41,96	16,13
TASA DE PARO	Cuarto trimestre 2012	Cuarto trimestre 2023
MUJERES	26,22	13,36
Nacionalidad española	24,80	12,10
Nacionalidad extranjera total	34,68	20,22
Nacionalidad extranjera UE	29,72	16,68
Nacionalidad extranjera no UE	37,06	21,59

Fuente: elaboración propia a partir de la "Encuesta de Población Activa" – Instituto Nacional de Estadística⁵⁷.

Si bien es cierto que entre los hombres son los nacionales de terceros países los que mayor descenso de la tasa de paro presentan, es preciso tener en cuenta que en el último trimestre de 2012 la tasa de este grupo era casi del 42%, la más alta entre las diferentes nacionalidades. Lo mismo sucede en el caso de las mujeres nacionales de terceros países, con una tasa de paro en 2012 de 37,06% y de 21,59% en 2023. En todas las nacionalidades, sin excepción, la tasa de paro de las mujeres es mayor y, también sin excepción, ha descendido en mayor medida la tasa de paro de los hombres que la de las mujeres tal y como se refleja en la tabla 8. En lo que respecta a las mujeres nacionales de terceros países en el cuarto trimestre de 2023, la diferencia entre su tasa de paro y la tasa de paro de las mujeres españolas (9,49 puntos) es superior a la diferencia con los hombres de su mismo grupo de población (5,46 puntos). Sin embargo, no sucede lo mismo con las mujeres nacionales de la Unión Europea, cuya tasa es 4,58 puntos superior a la de las mujeres españolas y 5,33 puntos superior a la de los hombres de su mismo grupo de población.

3.1.2. El empleo de las personas migrantes de mayor edad

En este caso, debido a la falta de datos del año 2023, se toman como referencia los datos de afiliación de los años 2012 y 2022. Es evidente, tal como se refleja en la Tabla 9, que ha habido un aumento considerable de

57 Instituto Nacional de Estadística. (s.f). INE Base. INEbase / Mercado laboral / Actividad, ocupación y paro / Encuesta de población activa / Últimos datos

la afiliación total de personas extranjeras entre un año y otro. También de las personas mayores de 55 años afiliadas, que casi triplican el dato del año 2012. Es preciso, sin embargo, tener en cuenta la distribución por edades de la población extranjera en ambos años. Según los datos del Padrón Continuo, a 1 de enero de 2012, con una población de nacionalidad extranjera de 5.736.258 personas, el 9% tenían entre 55 y 69 años y el 13% más de 55 años. En enero de 2022, con una población extranjera menor, 5.542.932 personas, el 12% tenían entre 55 y 69 años y el 16% más de 55 años. Por tanto, podría decirse que desde el punto de vista de la afiliación hay un cierto envejecimiento en la población trabajadora extranjera.

Poniendo en contexto esta afirmación, se debe señalar, por una parte, que el grueso de la población de nacionalidad extranjera tiene menos de 44 años según el Padrón: 3.749.226 personas que representan el 68% del total, frente al 25% que tienen entre 45 y 64 años (1.378.189 personas) y al 7% de más de 65 años (415.517 personas). Y, por otra parte, que si solo tenemos en cuenta a la población de nacionalidad española afiliada (17.710.920 personas en 2022), el 21% tienen más de 55 años (3.796.453 personas). Asimismo, el 47% de la población de nacionalidad española tiene menos de 44 años, el 31% entre 45 a 64 años, y el 21% más de 65 años.

Tabla 9. Personas afiliadas extranjeras mayores de 55 años en España 2012 y 2022, según Régimen de Seguridad Social

Regímenes 2012	Total	R. General y R. E. Minería y del Carbón	Sistema Especial Agrario	Sistema Especial Empleados de Hogar	Régimen Especial del Mar	Régimen Especial Trabajadores Autónomos
Personas extranjeras afiliadas	1.693.324	1.040.692	234.955	199.356	4.650	213.671
Personas extranjeras afiliadas mayores de 55 años, y porcentaje sobre el total de cada Régimen	6% 93.232	4% 43.244	3% 8.153	9% 18.402	6% 291	11% 23.143
Regímenes 2022	Total	R. General y R.E. Minería y del Carbón	Sistema Especial Agrario	Sistema Especial Empleados de Hogar	Régimen Especial del Mar	Régimen Especial Trabajadores Autónomos
Personas extranjeras afiliadas	2.397.580	1.604.831	225.139	165.309	4.845	397.456
Personas extranjeras afiliadas mayores de 55 años, y porcentaje sobre el total de cada Régimen	11% 256.047	8% 134.004	10% 23.204	22% 35.936	14% 671	16% 62.239

Fuente: elaboración propia a partir de "Anuario de Estadísticas (Avance año 2022 y año 2012)" – Ministerio de Trabajo y Economía Social⁵⁸.

58 Ministerio de Trabajo y Economía Social. (s.f). Anuarios. Anuarios. Ministerio de Trabajo y Economía Social ([mites.gob.es](https://www.mites.gob.es))

Se observa una gran diferencia en las prestaciones asistenciales y, en menor medida, en la Renta Activa de Inserción. En la población total estas prestaciones asistenciales las perciben mayoritariamente las personas que superan los 55 años (el 54% del total de las prestaciones), mientras que, en la población de nacionalidad extranjera, con un 29% de perceptores mayores de 55 años, las prestaciones se encuentran más distribuidas entre los diferentes grupos de edad. Lo mismo sucede, en menor medida, con la Renta Activa de Inserción

Un dato significativo es que en los dos Sistemas Especiales (Agrario y Empleados de Hogar) se ha producido un descenso de afiliación extranjera entre 2012 y 2022, sin embargo, ha aumentado notablemente la afiliación de personas mayores de 55 años. Con respecto a la afiliación de personas mayores de 55 años en el Sistema Especial de Empleados de Hogar, además de que es el régimen con mayor porcentaje de personas afiliadas extranjeras mayores de 55 años, en 2022 había un total de 129.400 personas afiliadas (el 34% del total de afiliación al Sistema), también el porcentaje más alto de personas mayores de 55 años afiliadas a los diferentes regímenes. De ellas, el 28% tenían nacionalidad extranjera, lo que implica que había 93.464 mujeres de nacionalidad española y de doble nacionalidad mayores de 55 años afiliadas al Sistema.

Por lo que respecta al paro registrado, según los datos del [Anuario de Estadística de 2022](#), de la media anual de paro de personas de nacionalidad extranjera (370.564), el 18% tenían más de 55 años (65.803 personas). Sin embargo, de los 2.592.227 parados registrados de nacionalidad española, el 31% eran mayores de 55 años (805.349 personas).

En relación con la situación de desempleo, tiene interés analizar las prestaciones de desempleo de las personas de mayor edad. Según el Anuario de Estadística (Avance año 2022), de las 1.761.916 personas que percibían una prestación por desempleo, el 37%, tenían más de 55 años. En el caso de las prestaciones contributivas, el 20% eran mayores de esta edad (773.227 personas). En el nivel asistencial, con 882.585 perceptores, el 54% tenían más de 55 años y en la Renta Activa de Inserción el 25% eran mayores de 55 años. Sin embargo, en el caso de las personas de nacionalidad extranjera, con 183.296 personas perceptoras, solo el 17% superaban los 55 años. De las 109.884 prestaciones contributivas, el 11% eran perceptores mayores de esta edad. En el nivel asistencial, de las 60.890 personas perceptoras, el 29% tenían más de 55 años, porcentaje que en el caso de las 12.522 Rentas Activas de Inserción era del 23%.

Sin perjuicio de las diferentes distribuciones por grupos de edad de la población total y la población de nacionalidad extranjera, se observa una gran diferencia en las prestaciones asistenciales y, en menor medida, en la Renta Activa de Inserción. En el conjunto de la población, estas prestaciones asistenciales las perciben mayoritariamente las personas que superan los 55 años (el 54% del total de las prestaciones), mientras que, en la población de nacionalidad extranjera, con un 29% de perceptores mayores de 55 años, las prestaciones se encuentran más distribuidas entre los diferentes grupos de edad. Lo mismo sucede, en menor medida, con la Renta Activa de Inserción.

3.1.3. La inserción laboral de las personas jóvenes

Lo primero que llama la atención si se compara la Tabla 10 con la Tabla 9 es que en 2022 las personas extranjeras entre 16 y 24 años presentan un porcentaje y una cifra absoluta menor de afiliación al Régimen General que las personas extranjeras mayores de 55 años, con la excepción del Régimen General, en el que es superior el número de las personas entre 16 y 24 años afiliadas.

Tabla 10. Personas jóvenes extranjeras entre 16 y 24 años en cada Régimen de Afiliación a la Seguridad Social, 2022

Regímenes	Total	R. General y R. E. Minería y del Carbón	Sistema Especial Agrario	Sistema Especial Empleados de Hogar	Régimen Especial del Mar	Régimen Especial Trabajadores Autónomos
Personas extranjeras afiliadas	2.397.580	1.604.831	225.139	165.309	4.845	397.456
Personas extranjeras afiliadas de 16 a 24 años, y porcentaje sobre el total de cada Régimen	8% 182.455	9% 148.041	8% 18.999	2% 2.826	4% 178	3% 12.411

Fuente: elaboración propia a partir del "Anuario de Estadísticas (Avance año 2022)" – Ministerio de Trabajo y Economía Social⁵⁹.

Siguiendo la comparación entre las tablas 9 y 10, donde se encuentran mayores disparidades es en la afiliación de jóvenes españoles entre 16 y 24 años, dado que solo el 6% (1.032.245 personas) estaban afiliados a la Seguridad Social en 2022. En el Régimen General había 942.259 jóvenes afiliados (el 7% de la afiliación total); en el Sistema Especial agrario, 27.901 jóvenes (el 6% de la afiliación total); en el Sistema Especial de Empleados de Hogar, 1.474 jóvenes (el 1% de la afiliación total); en el Régimen del Mar, 2.222 jóvenes (el 4% de la afiliación total); y en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, 58.389 jóvenes (el 2% de la afiliación total).

En todos los regímenes, menos en el de mar, el porcentaje de trabajadores y trabajadoras entre 16 y 24 años de nacionalidad extranjera con respecto al total de población extranjera afiliada es mayor que el de las personas de nacionalidad española del mismo intervalo de edad con respecto a la población española afiliada. De hecho, en el Sistema Especial de Empleados de Hogar, las 2.826 personas jóvenes extranjeras afiliadas representan el 66% de todas las personas afiliadas entre 16 y 24 años al Sistema Especial. En el caso del Sistema Especial agrario, suponen el 41%. Los trabajadores de 16 a 19 años extranjeros (28.173 personas), representaban el 16% del total de afiliación de esta edad, un porcentaje superior al 12% que representa el total de la afiliación extranjera con respecto al total de afiliación.

3.1.4. La siniestralidad laboral de las personas migrantes

En este análisis se van a emplear los datos de la Estadística de Accidentes de Trabajo de 2022, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, así como otras fuentes de información dado que no se encuentran disponibles los datos desagregados por nacionalidad para el año 2023.

⁵⁹ Ministerio de Trabajo y Economía Social. (s.f). Anuarios. Anuarios. Ministerio de Trabajo y Economía Social (mites.gob.es)

Tabla 11. Accidentes de trabajo mortales, accidentes con baja y enfermedades profesionales en España según nacionalidad, 2022

AÑO 2022	Total	Nacionalidad extranjera	% nacionalidad extranjera sobre el total
Accidentes de trabajo mortales	607	109	18%
Accidentes de trabajo con baja	571.274	77.083	13%
Partes por proceso de enfermedad profesional	7.593	697	9%

Fuente: elaboración propia a partir de "Estadística de Accidentes de Trabajo del año 2022" – Ministerio de Trabajo y Economía Social⁶⁰, y de "Informe sobre el estado de la seguridad y salud laboral en España 2021-2022" – Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo⁶¹.

Lo primero que llama la atención de la Tabla 11 es la sobrerrepresentación de la población de nacionalidad extranjera en los accidentes mortales, el 18% del total, siendo estos superiores a los accidentes de trabajo con baja (13%). Igualmente, el bajo porcentaje en los casos de enfermedad profesional, puede estar ocasionado por que la edad media al causar la enfermedad es de 46,35 años, por encima de la edad media de la población extranjera.

Por otra parte, en 2022 el Índice de Incidencia⁶² anual para la población de nacionalidad extranjera fue de 3.289,5, siendo un 13% superior al índice de incidencia de la población trabajadora de nacionalidad española, 2.904,1. El índice de incidencia de los hombres extranjeros fue de 4.038 y el de las mujeres extranjeras de 1.581,6. Los índices de incidencia más altos correspondían a Ecuador (6.036,5), Argelia (5.714,7) y Marruecos (5.624,3). En sentido contrario, las nacionalidades con los índices más bajos fueron China (387,8), Reino Unido (560) y Países Bajos (602,3).

Por grupos de nacionalidad, el mayor número de accidentes de trabajo con baja se produjo en personas procedentes de América (28.015), principalmente en personas de nacionalidad colombiana (6.286), ecuatoriana (4.230) y venezolana (3.978). Sin embargo, respecto a los accidentes de trabajo mortales, el mayor número se concentra en personas procedentes de África con 40 personas fallecidas, entre las cuales 21 tenían nacionalidad marroquí. El siguiente país de procedencia con mayor número de personas fallecidas en accidentes de trabajo es Rumanía, con 18 personas fallecidas.

Por grupos de nacionalidad, el mayor número de accidentes de trabajo con baja se produjo en personas procedentes de América, principalmente en personas de nacionalidad colombiana, ecuatoriana y venezolana. Sin embargo, respecto a los accidentes de trabajo mortales, el mayor número se concentra en personas procedentes de África, especialmente de Marruecos.

60 Ministerio de Trabajo y Economía Social. (s.f). *Estadística de Accidentes de Trabajo del año 2022. Estadística de Accidentes de Trabajo del año 2022. Ministerio de Trabajo y Economía Social* (mitos.gob.es)

61 Ministerio de Trabajo y Economía Social. (s.f). *Informe sobre el estado de la seguridad y salud laboral en España 2021-2022. Informe sobre el estado de la seguridad y salud laboral en España. 2021-2022* (insst.es)

62 Los índices de incidencia anuales se definen como el cociente del total de accidentes de trabajo ocurridos durante el año, multiplicado por 100.000 y dividido entre la media anual de trabajadores afiliados a fin de mes a la Seguridad Social con cobertura por contingencias profesionales.

En 2021, para los hombres migrantes las ocupaciones con mayor porcentaje de accidentes de trabajo fueron: peones de las industrias manufactureras (8,9%) y peones agrícolas (8,9%). En el caso de las mujeres migrantes las ocupaciones con mayor porcentaje de accidentes de trabajo fueron: personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares (15,1%); y peones agrícolas (9,3%).

El informe [Población trabajadora migrante: perfil sociodemográfico y siniestralidad](#)⁶³, realizado por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, señala, con datos de 2021, que para los hombres migrantes las ocupaciones con mayor porcentaje de accidentes de trabajo fueron: peones de las industrias manufactureras (8,9%); peones agrícolas (8,9%); albañiles, canteros, tronzadores, labrantes y grabadores de piedra (7,8%); peones de la construcción y la minería (6,6%); trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco (5%); conductores de camiones (4,3%); peones del transporte, descargadores y afines (3,6%); moldeadores, soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas (3,2%); otros trabajadores de las obras estructurales de construcción (3,1%); y mecánicos y ajustadores de maquinaria (2,5%).

En el caso de las mujeres migrantes las ocupaciones con mayor porcentaje de accidentes de trabajo fueron: personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares (15,1%); peones agrícolas (9,3%); camareras asalariadas (7,9%); peones de las industrias manufactureras (7,5%); cocineras asalariadas (5,7%); trabajadoras de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco (5,4%); vendedoras en tiendas y almacenes (5,3%); auxiliares de enfermería (5%); trabajadoras de los cuidados personales a domicilio, excepto niños (4%); y ayudantes de cocina (2,8%).

3.2. Mujeres migrantes

3.2.1. Evolución de la inserción laboral de las mujeres migrantes entre 2012 y 2023

Tal como se indica en el primer apartado de este capítulo, la afiliación de mujeres extranjeras se ha incrementado un 59,8% entre diciembre de 2012 y diciembre de 2023. En el caso de las mujeres nacionales de la Unión Europea el incremento ha sido del 41% (117.935 mujeres afiliadas más), mientras que entre las mujeres nacionales de terceros países ha sido de un 60% (288.421 afiliadas más), en diciembre de 2023 había 770.148 afiliadas.

Para lo que respecta a las secciones de afiliación utilizaremos los datos de 2022, dado que solamente el [Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social](#)⁶⁴ ofrece la afiliación por secciones desagregadas por sexo. Entre los años 2012 y 2022 la variación más relevante en las secciones de afiliación la representa el trabajo doméstico; en 2012, con 173.241 mujeres extranjeras afiliadas de media, esta era la sección con mayor volumen de ocupación, seguida de hostelería, con 149.650 afiliadas; comercio al por menor, excepto vehículos a motor y motocicletas, con 79.946 afiliadas; agricultura, ganadería, caza y silvicultura, con 67.214 afiliadas; y servicios a edificios y actividades de jardinería, con 40.984 afiliadas.

63 Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. (2023). *Población trabajadora migrante: perfil sociodemográfico y siniestralidad*. [Población trabajadora migrante \(insst.es\)](#)

64 Ministerio de Trabajo y Economía Social. (s.f). *Avance Anuario de Estadísticas 2022*. [Avance Anuario de Estadísticas 2022](#). Ministerio de Trabajo y Economía Social ([mites.gob.es](#))

La afiliación de mujeres extranjeras se ha incrementado un 59,8% entre diciembre de 2012 y diciembre de 2023. En el caso de las mujeres nacionales de la Unión Europea el incremento ha sido del 41%, mientras que entre las mujeres nacionales de terceros países, con 770.148 afiliadas en diciembre de 2023, el aumento ha sido de un 60% (288.421 afiliadas más).

La doble nacionalidad incrementa su ocupación entre el cuarto trimestre de 2012 y el cuarto trimestre de 2023 en un 227%, lo que representa 676.300 personas ocupadas más. Este aumento es fundamentalmente de mujeres: 368.200 mujeres que representan el 54% del total del incremento.

Otro dato reseñable en los grupos de ocupación, es que las mujeres, tanto las españolas como las que tienen doble nacionalidad y las que poseen nacionalidad extranjera, son más numerosas que los hombres de sus grupos de población: el grupo 2, técnicos y profesionales científicos e intelectuales; el grupo 4, empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina; el grupo 5, trabajadores de los servicios de la restauración, personales, protección y vendedores; y el grupo 9, ocupaciones elementales.

El grupo ocupacional 2 (técnicos y profesionales científicos e intelectuales) es en el que mayor incremento de mujeres extranjeras ha tenido, un 136% más entre el cuarto trimestre de 2012 y el cuarto trimestre de 2023. En cuanto a las mujeres con doble nacionalidad, el mayor incremento porcentual ha ocurrido en el grupo 3 (técnicos, profesionales de apoyo) con un 430%. Este ha sido también el grupo en el que más incremento han experimentado las mujeres españolas, con un 43%.

En 2022, por su parte, hostelería, con 201.406 afiliadas extranjeras de media, pasa a ocupar el primer lugar, seguida de las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, con 157.137 afiliadas; comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas, con 105.755 afiliadas; agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas, con 65.032 mujeres afiliadas; y servicios a edificios y actividades de jardinería, con 56.316 afiliadas. Si tomamos la afiliación total de mujeres, la distribución es muy distinta. En 2022 las secciones con mayor afiliación media de mujeres son comercio al por menor, excepto vehículos de motor y motocicletas, con 1.158.200 afiliadas; actividades sanitarias, con 919.600 afiliadas; hostelería, con 881.800 afiliadas; educación, con 737.000 afiliadas; y Administración Pública y defensa, Seguridad Social obligatoria, con 628.400 afiliadas.

En cuanto a la ocupación, además de lo ya señalado respecto a la doble nacionalidad que incrementa su ocupación entre el cuarto trimestre de 2012 y el cuarto trimestre de 2023 en un 227%, lo que representa 676.300 personas ocupadas más, es de señalar que este aumento es fundamentalmente de mujeres: 368.200 mujeres que representan el 54% del total del incremento.

Por otra parte, si bien es cierto que el porcentaje de quienes se encuentran en el grupo 9 (ocupaciones elementales) desciende para mujeres españolas, de doble nacionalidad y extranjeras, en el último trimestre de 2012 las mujeres extranjeras y las de doble nacionalidad representaban el 59% del total de mujeres ocupadas en este grupo, mientras que este porcentaje se ha elevado hasta el 70% en el último trimestre de 2023. Otro dato reseñable es que las mujeres españolas, las que tienen doble nacionalidad y las que poseen nacionalidad extranjera son más numerosas que los hombres de sus grupos de población en los mismos grupos de ocupación: el grupo 2, técnicos y profesionales científicos e intelectuales; el grupo 4, empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina; el grupo 5, trabajadores de los servicios de la restauración, personales, protección y vendedores; y el grupo 9, ocupaciones elementales.

Con respecto al último trimestre de 2012, tanto las mujeres españolas como las de doble nacionalidad eran también más numerosas que los hombres en los grupos de ocupación señalados. Pero no ocurría lo mismo con las mujeres de nacionalidad extranjera ni en el grupo 2 de ocupación en el que eran mayoritarios los hombres. Porcentualmente el grupo en el que más han aumentado las mujeres extranjeras entre el cuarto trimestre de 2012 y el cuarto trimestre de 2023 ha sido el grupo 2 (técnicos y profesionales científicos e intelectuales) con un 136%, alcanzando el último trimestre de 2023 las 159.200 mujeres ocupadas. En cuanto a las mujeres con doble nacionalidad, el mayor incremento porcentual ha ocurrido en el grupo 3 (técnicos, profesionales de apoyo) con un aumento del 430%, lo que ha supuesto llegar a las 39.200 mujeres ocupadas. Este ha sido también el grupo en el que más incremento han experimentado las mujeres españolas, con un 43% que contabilizaba en el último trimestre de 2023, 887.100 mujeres ocupadas.

Por tipo de prestaciones, en el nivel contributivo son mayoritarios los hombres extranjeros con un 60%. Las mujeres extranjeras son mayoritarias en el nivel asistencial y en la Renta Activa de Inserción, 73%. Estas diferencias entre hombres y mujeres en las prestaciones contributivas de desempleo (como la mayor presencia de ellas en las asistenciales menos retribuidas), continúan en las pensiones de la Seguridad Social.

A pesar de que las mujeres nacionales de terceros países perciben mayor número de pensiones que los hombres (43.570 pensiones para ellas y 40.296 para ellos), el 48% de las pensiones de las mujeres son pensiones de viudedad (20.775) y el 35% de jubilación (15.415), mientras que en el caso de los hombres solo el 5% son pensiones de viudedad y el 59% son pensiones de jubilación.

En el primer punto se ha abordado la tasa de paro por nacionalidad y sexo, y, como se reflejaba, las tasas de paro más alta corresponden a las mujeres y dentro de estas a las mujeres nacionales de terceros países. Con los datos del [Anuario de Estadística del Ministerio de Trabajo y Economía Social de 2022](#)⁶⁵, había 370.564 personas extranjeras paradas registradas de media, 223.778 eran mujeres (el 60% del total). Sin embargo, de los 183.296 perceptores de prestaciones de media anual, el 47% son mujeres. Por tipo de prestaciones, en el nivel contributivo son mayoritarios los hombres extranjeros con un 60% (66.430 hombres en un total de 109.864 beneficiarios). Las mujeres extranjeras son mayoritarias en el nivel asistencial con 34.056 beneficiarias de un total de 60.890 prestaciones y en la Renta Activa de Inserción, en la que las suponen el 73% (9.149 mujeres del total de 12.522 personas beneficiarias).

Estas diferencias entre hombres y mujeres en las prestaciones contributivas de desempleo (como la mayor presencia de ellas en las asistenciales menos retribuidas), continúan en las pensiones de la Seguridad Social. A pesar de que las mujeres nacionales de terceros países perciben mayor número de pensiones que los hombres⁶⁶ (43.570 pensiones para ellas y 40.296 para ellos), el 48% de las pensiones de las mujeres son pensiones de viudedad (20.775) y el 35% de jubilación (15.415), mientras que en el caso de los hombres solo el 5% son pensiones de viudedad y el 59% son pensiones de jubilación. La relevancia de esta diferencia es que la pensión media de jubilación es la más alta entre todas las pensiones y en todas las nacionalidades, incluida la española, y que las pensiones de los hombres son más altas que las de las mujeres (con la lógica excepción de las pensiones de viudedad).

Tabla 12. Importe de la pensión media en España, según sexo y nacionalidad. Enero de 2024

Nacionalidad	Pensión media hombres (euros)	Pensión Media mujeres (euros)
España	1.520	1.026
Total UE (sin España)	680	578
Total Europa (no UE)	650	640
Total América del Norte	905	880
Total Centro América y Caribe	762	736
Total Sudamérica	664	634
Total África	818	648
Total Asia	739	707
Total Oceanía	620	537
Todas las nacionalidades	1.504	1.018

Fuente: elaboración propia a partir de "Estadística de Pensiones. Estadística del INSS" – Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones⁶⁷.

65 Ministerio de Trabajo y Economía Social. (s.f). *Avance Anuario de Estadísticas 2022. Avance Anuario de Estadísticas 2022. Ministerio de Trabajo y Economía Social* (mites.gob.es).

66 Incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad y favor familiar.

67 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (s.f). *Pensiones y pensionistas. Seguridad Social: Estadísticas* (seg-social.es).

Según los datos de EUROSTAT, la tasa de riesgo de pobreza en el año 2020 de las mujeres de nacionalidad española mayores de 65 años fue del 21% y la de los hombres del 16,8%, mientras que en el caso de las personas nacionales de terceros países de dicho intervalo de edad la tasa llegó para los hombres al 63,1% y para las mujeres al 62%. Tanto hombres como mujeres extranjeras se mantienen más en el empleo que las personas de nacionalidad extranjera a los 65 años y después de esta edad.

Con datos de 2022 para personas entre 15 y 64 años, el 20,7% de las mujeres de nacionalidad española trabajan a tiempo parcial frente al 6,1% de los hombres. En el caso de las mujeres nacionales de un Estado Miembro de la Unión Europea, trabajan a tiempo parcial el 21,4%, el 6,9% en el caso de los hombres. Y para las mujeres nacionales de terceros países, el porcentaje sube al 29,1% frente al 9,3% de los hombres.

Estas diferencias tanto por sexo como por nacionalidad dan lugar a que, según los datos de EUROSTAT, la tasa de riesgo de pobreza en el año 2020 de las mujeres de nacionalidad española mayores de 65 años fuera del 21% y la de los hombres del 16,8%, mientras que en el caso de las personas nacionales de terceros países de dicho intervalo de edad la tasa llega para los hombres al 63,1% y para las mujeres al 62%. Por otra parte, en referencia a las personas de 65 años y más afiliadas en 2022 a la Seguridad Social, el 1,6% son hombres españoles afiliados (149.680 afiliaciones) y el 1,53% de las mujeres españolas (128.733 afiliaciones). En el caso de la nacionalidad extranjera los porcentajes de personas de 65 años y más afiliadas a la Seguridad Social son el 1,1% para los hombres (15.420 afiliaciones) y el 1,12% para las mujeres (11.867 afiliaciones).

Sin embargo, esto debe ponerse en relación con el volumen de población en este intervalo de edad. Con los datos del Padrón, en 2022 había un total de 3.917.528 hombres españoles empadronados de 65 años y más, teniendo en cuenta que los hombres españoles afiliados del mismo intervalo de edad eran 149.680; es decir, el 3,8% de los hombres españoles de 65 años o más están afiliados y dados de alta en la Seguridad Social. En el caso de las mujeres españolas, que suman 5.145.965 personas, 128.733 están afiliadas, lo que implica que el 3% de las mujeres españolas empadronadas están afiliadas y en alta en Seguridad Social. Sin embargo, en el caso de la nacionalidad extranjera, con 194.148 hombres de 65 y más años empadronados y 221.369 mujeres, los porcentajes que representan los 15.420 hombres y las 11.867 mujeres afiliadas suben hasta el 7,9% y el 5,3% respectivamente. Tanto hombres como mujeres extranjeras se mantienen más en el empleo que las personas de nacionalidad extranjera a los 65 años y después de esta edad.

3.2.2. Madres migrantes trabajadoras

El informe *Perspectivas de la migración internacional 2023*⁶⁸ de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aborda en su capítulo quinto "La integración laboral de las madres migrantes". Una de las principales conclusiones que se ofrecen en la informe señala que las madres migrantes tienen niveles más altos de empleo involuntario a tiempo parcial.

En este sentido, con datos de EUROSTAT, si bien el porcentaje de mujeres es siempre mayor que el de hombres que trabajan a tiempo parcial, también existen diferencias por nacionalidad. Con datos de 2022 para personas entre 15 y 64 años, el 20,7% de las mujeres de nacionalidad española trabajan a tiempo parcial frente al 6,1% de los hombres. En el caso de las mujeres nacionales de un Estado Miembro de la Unión Europea, trabajan a tiempo parcial el 21,4%, y el 6,9% en el caso de los hombres. Y para las mujeres nacionales de terceros países, el porcentaje sube al 29,1% frente al 9,3% de los hombres. Los porcentajes cambian si el intervalo de edad es de los 25 a los 54 años. En este caso, el 19,3% de las mujeres españolas, el 20,5% de las comunitarias y el 28,4% de las nacionales de terceros países trabajan

68 OCDE. (2023). *International Migration Outlook 2023*. <https://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>

Según los datos de EUROSTAT, en 2022 la tasa de pobreza laboral de las mujeres españolas entre 25 y 54 años fue del 8,7% mientras que para las mujeres nacionales de terceros países ésta subió hasta el 35,8%.

Con datos de 2022, el alumnado extranjero de educación infantil supone el 12,9% del alumnado matriculado en centros públicos y el 7,2% de los matriculados en centros privados. El mismo año, el gasto medio por hogar sustentado por una persona de nacionalidad española en enseñanza (comprendiendo todos los ciclos) fue de 472,80 euros, mientras que en los hogares sustentados por una persona de nacionalidad extranjera el gasto fue de 386,01 euros.

a tiempo parcial. Si recurrimos a la [Estadística de Nacimientos del INE de 2022](#)⁶⁹, de los 329.251 nacimientos, el 23% fueron de madre extranjera; entre los 25 y los 29 años tuvieron lugar el 25% de los nacimientos de madre extranjera y el 15% de madre española; de los 30 a los 34 años, el 30% de madre extranjera y el 34% de los nacimientos de madre española.

El informe de la OCDE recuerda, respecto a estas diferencias, que en Italia y España las mujeres deciden ser madres a una edad más avanzada, una vez que han alcanzado una posición estable en el mercado de trabajo que les permite “externalizar” las responsabilidades de cuidado de los hijos e hijas. Estas opciones no las tienen las mujeres migrantes quienes están sobrerrepresentadas en las ocupaciones con menor cualificación y/o peor retribuidas y, por ello, tienen menos posibilidades de externalizar el cuidado. De nuevo con datos de EUROSTAT, en 2022 la tasa de pobreza laboral de las mujeres españolas entre 25 y 54 años fue del 8,7% mientras que para las mujeres nacionales de terceros países ésta subió hasta el 35,8%.

En este sentido, ante la falta de posibilidad de “externalizar” las labores de cuidado, que debería ser más amplia cuanto menor edad tienen hijos e hijas, y la carencia de ingresos suficientes, resulta de interés comprobar que según la [Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Curso 2022-2023. Datos Avance](#)⁷⁰ del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, el porcentaje de alumnado extranjero matriculado en educación infantil es del 10,8%, (174.680 personas) sobre un total de 1.617.412 alumnos y alumnas en educación infantil. Asimismo, según los datos de la [Estadística del Padrón](#), la población de nacionalidad extranjera empadronada entre 0 y 5 años era de 313.234 niñas y niños, entre los cuales, teniendo en cuenta los datos anteriores, un porcentaje cercano al 56% se encuentra matriculado en educación infantil.

Sin embargo, al analizar las diferencias entre las niñas y niños de 0 a 5 años de nacionalidad española (1.925.777) respecto a las niñas y niños de nacionalidad española en educación infantil, (1.442.732), el 75% se encuentran asistiendo a educación infantil. Por otra parte, según la misma estadística del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, el alumnado extranjero de educación infantil supone el 12,9% del alumnado matriculado en centros públicos y el 7,2% de los matriculados en centros privados. Según los datos de la [Encuesta Continua de Hogares](#)⁷¹ del INE, el gasto medio por hogar sustentado por una persona de nacionalidad española en enseñanza (comprendiendo todos los ciclos) fue de 472,80 euros, mientras que en los hogares sustentados por una persona de nacionalidad extranjera el gasto fue de 386,01 euros.

69 Instituto Nacional de Estadística. (2023). INEbase. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735572981

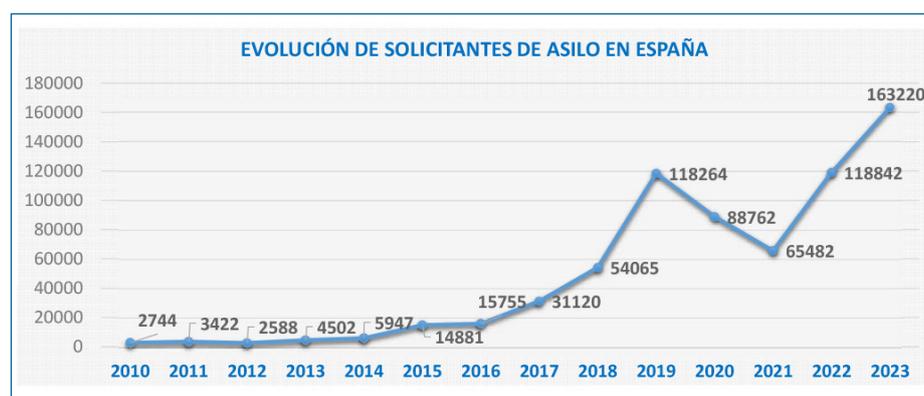
70 Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. (2023). *Estadística de las Enseñanzas no universitarias*. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/dam/jcr:33aaefe9-377f-4258-b5e4-585604455239/nota-avance-2022-23.pdf>

71 Instituto Nacional de Estadística. (2023). INEbase. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735572981

3.3. Evolución de las dificultades en el acceso a la inserción laboral de la población solicitante y beneficiaria de protección internacional entre 2012 y 2023

A lo largo de estos 11 años las dificultades de las personas solicitantes de protección internacional (SPI) y de las personas beneficiarias de protección internacional (BPI) han evolucionado, pero no de manera positiva o en la dirección en la que nos gustaría a las entidades que trabajamos con estos colectivos. Para comprender esta situación, es necesario reflejar el incremento de personas que han solicitado protección internacional en nuestro país durante estos años, siendo en 2012 un año con tan sólo 2.588 solicitudes mientras que en 2023 se llegó a las 163.220 solicitudes⁷².

Gráfico 5. Evolución solicitantes de asilo en España, 2010 – 2023



Fuente: Comisión Española de Ayuda al Refugiado, 2023⁷³.

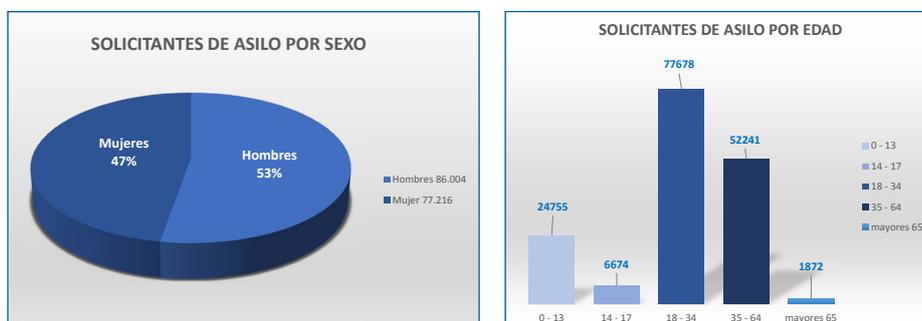
Aunque este dato es muy significativo, si se atiende los rangos de edad se observa el incremento que se ha producido en el número de personas en edad de trabajar de este colectivo. En 2023 más del 80% de las personas que han solicitado protección internacional se encuentran entre los 16 y los 65 años, lo que significa 131.919 personas, mientras que en 2012 eran unas 2.000 personas⁷⁴; esto muestra un aumento de las personas potencialmente activas para el mercado laboral español del 66%. En la siguiente infografía podemos observar la distribución de las personas que solicitan protección internacional en 2023, según el sexo y la edad.

72 CEAR. (s.f). (Más que) Cifras. <https://masquecifras.org/>

73 CEAR. (s.f). (Más que) Cifras. <https://masquecifras.org/>

74 Ministerio del Interior. (s.f). Portal de asilo y refugio. Datos e información estadística. <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/publicaciones/>

Gráfico 6. Solicitantes de asilo en España 2023, según sexo y edad



Fuente: Comisión Española de Ayuda al Refugiado, 2023⁷⁵.

El hecho de que las dificultades de acceso al empleo de las personas SPI o BPI hayan cambiado e incluso incrementado con el paso del tiempo, no se debe al aumento del número de personas en edad laboral que se encuentran dentro de estos colectivos, sino a la definición del concepto de inclusión social y real hacia el que se ha evolucionado en los últimos años. Hace 11 años se hablaba de integración social y laboral entendiéndola como la adaptación de las personas a las normas y valores establecidos en la sociedad. Aunque la integración puede ser un paso importante hacia la inclusión, sería un paso previo, pues puede llevar a la asimilación, donde las personas se ven presionadas a abandonar aspectos de su identidad o cultura para encajar en la sociedad dominante.

La inclusión social se refiere a la eliminación de barreras y a la garantía de igualdad de oportunidades para que todas las personas, sin importar sus diferencias, puedan participar activamente en la sociedad. Está más relacionada con la cohesión y la justicia social, y consiste en materializar la posibilidad de participación igualitaria de todas las personas en todas las dimensiones sociales (laboral, económica, legal, política, cultural, etc.). La inclusión busca crear un entorno en el que las diferencias sean valoradas y respetadas.

Tabla 13. Diferencias entre integración e inclusión social

Integración	Inclusión
Sociedad uniforme	Sociedad de la diversidad
Dinámica asimilacionista	Dinámica interculturalista
Ajuste e igualación	Aceptación, interacción, colaboración y encuentro entre diferentes
Inserta en la sociedad o grupo mayoritario predominante	Socialización y participación activa en igualdad de condiciones
No exige esfuerzo de la sociedad	Exige esfuerzo de la sociedad

Fuente: Comisión Española de Ayuda al Refugiado, 2023⁷⁶.

75 CEAR. (s.f). (Más que) Cifras. <https://masquecifras.org/>

76 CEAR. (s.f). (Más que) Cifras. <https://masquecifras.org/>

Algunas de las dificultades señaladas en el informe del Foro de 2013, debidas a la crisis de esos años, aún están vigentes, aunque con algunos matices. En 2023 se encuentran nuevas dificultades como abrir una cuenta bancaria; acceder a la nueva figura de arraigo por formación o al arraigo laboral a partir de la reforma del Reglamento de Extranjería que entró en vigor el 16 de agosto de 2022; o la modificación de la duración de los itinerarios de empleo en el sistema de acogida (SAPIT) pasando de 30 a 18 meses.

Por tanto, algunas de las dificultades señaladas en el informe del Foro de 2013, debidas a la crisis de esos años, aún están vigentes, aunque con algunos matices. En 2023 encontramos nuevas dificultades como abrir una cuenta bancaria; acceder a la nueva figura de arraigo por formación o al arraigo laboral a partir de la reforma del Reglamento de Extranjería que entró en vigor el 16 de agosto de 2022; o la modificación de la duración de los itinerarios de empleo en el sistema de acogida (SAPIT) pasando de 30 a 18 meses, contenida en el artículo 11.7 del Real Decreto 220/2022 que aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, salvo supuestos de vulnerabilidad autorizados por la administración competente, y los contemplados en el apartado undécimo de la Instrucción de la Secretaría de Estado de Migraciones de 15 de diciembre de 2022 (que señala que aquellos itinerarios de empleo iniciados antes de la entrada en vigor del Real Decreto 220/2022 se autorizarán con una duración de 30 meses).

Algunas de las dificultades encontradas en 2012⁷⁷ fueron la falta de ofertas de empleo en sectores ocupados tradicionalmente por solicitantes de protección internacional (construcción, hostelería y otras áreas del sector servicios), dada la situación de crisis del momento; las distintas fórmulas de extinción de los contratos, individuales o colectivos, que afectaban de manera especial a este colectivo; el acceso a empleos más fluctuantes y con un mayor índice de temporalidad, o a empleos con poca cualificación profesional y sin que se les tenga en cuenta el bagaje formativo y laboral previo; las dificultades en la homologación de la formación realizada en sus países de origen, tanto por los trámites administrativos como por los tiempos de resolución de las solicitudes; la barrera para inscribirse en los servicios públicos de empleo, muchas veces por el desconocimiento por parte de las personas SPI de la documentación administrativa requerida; la denegación del cobro de la prestación por desempleo generada por su tiempo de cotización en situación regular cuando les era denegada su solicitud de protección internacional y no cumplían, por lo tanto, con los requisitos establecidos por la administración.

Estas barreras de acceso al empleo siguen existiendo 11 años después, además de otras que se han ya mencionado y que se presentan a continuación:

- ➔ Existen largas demoras en la asignación de citas para la manifestación de voluntad y para la formalización de la solicitud de protección internacional. Esto hace que las personas solicitantes no puedan acceder a sus derechos básicos, como a una formación que les permita incorporarse a un empleo, quedando en muchas ocasiones en situación de calle. A esto se añade la dilación del proceso de resolución de expedientes en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), la cual a finales de 2022 llevaba acumulados más de 100.000 expedientes de protección internacional sin resolver⁷⁸.

11 años después, siguen existiendo largas demoras en la asignación de citas para la manifestación de voluntad y para la formalización de la solicitud de protección internacional. Esto hace que las personas solicitantes no puedan acceder a sus derechos básicos, como a una formación que les permita incorporarse a un empleo, quedando en muchas ocasiones en situación de calle.

77 Foro para la Integración Social de los Inmigrantes. *Informe Anual 2012*. <https://www.foroinmigracion.es/web/fisi/publicaciones-listado?category=1650914>

78 Vulneración del Artículo 31 de la Directiva de Procedimientos 2013/32/UE. Información extraída del Ministerio del Interior, diciembre 2022.

Las personas solicitantes de protección internacional enfrentan un grave obstáculo para acceder a un empleo: no pueden acceder a un permiso de empleo hasta transcurridos seis meses desde la formalización de su solicitud.

Las personas solicitantes de protección internacional se enfrentan a un grave obstáculo para acceder a un empleo: la falta de competencias digitales no sólo para el acceso a la formación online, sino también para la tramitación de procesos administrativos como la obtención del número de afiliación a la Seguridad Social mediante el certificado digital o el nuevo procedimiento de homologación de títulos.

Las personas están expuestas a situaciones en las que leer y escribir es necesario para participar con autonomía en la sociedad (leer y rellenar impresos con datos personales, interpretar avisos, notas, carteles, horarios, etc.). Sin duda, el analfabetismo constituye una limitación grave para formar parte activa de una comunidad política y social.

- ➔ La imposibilidad de renovar la documentación de facto se traduce en pérdida de oportunidades de empleo, al no aceptar los empleadores documentos caducados. Las empresas desconfían ante estas situaciones.
- ➔ Las personas solicitantes de protección internacional enfrentan otro grave obstáculo: no pueden acceder a un permiso de empleo hasta transcurridos seis meses desde la formalización de su solicitud. Además, esta acreditación temporal está sujeta a renovaciones de la documentación en tanto no recaiga resolución; trámites que se ven obstaculizados por la lentitud administrativa y el colapso del sistema de citas anteriormente mencionado.
- ➔ El desconocimiento por parte de las empresas de los documentos administrativos que acreditan la situación de SPI. Este desconocimiento de la situación jurídica y documental de las personas solicitantes de asilo, unido a prejuicios y estereotipos negativos, provoca desconfianza entre los empleadores, proliferando la negativa, por parte de asesorías laborales de las empresas, de aceptar la documentación identificativa de las personas solicitantes de asilo —como la tarjeta roja— para realizar un contrato de trabajo.
- ➔ La falta de competencias digitales por parte de las personas SPI, agravada por la crisis sanitaria del COVID-19, no sólo para el acceso a la formación online, sino también para la tramitación de procesos administrativos como la obtención del número de afiliación a la Seguridad Social mediante el certificado digital o el nuevo procedimiento de homologación de títulos. Las dificultades de acceso en este sentido han implicado, en algunas ocasiones, perder una oferta de trabajo.
- ➔ Otro trámite clave donde persisten importantes dificultades es la homologación de los permisos de conducción, imprescindible para un gran número de ocupaciones.
- ➔ Con el Real Decreto 220/2022, de 29 marzo, por el que se aprueba el Reglamento que regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, se establece una nueva duración del itinerario de empleo, pasando de 30 meses a un itinerario integral, sin diferenciar las actuaciones de empleo, de 18 o 24 meses para las personas en situación de vulnerabilidad. Estos nuevos tiempos están afectando de manera negativa a las personas SPI o BPI para acceder a empleos de calidad, sobre todo si son personas no hispanohablantes y sin alfabetizar que deben aprender castellano y llegar a un nivel de B1 para acceder a formaciones gratuitas de los servicios de empleo público, como los certificados de profesionalidad.

Existe una denegación de apertura de cuentas bancarias por motivos contrarios a la legislación vigente. Entre ellos, se encuentra el no reconocimiento de la documentación de solicitante de protección internacional -como la tarjeta roja o el pasaporte-, exigiendo documentación adicional que no está recogida en la normativa -como el empadronamiento o un contrato de alquiler -. Por otra parte, existen trabas injustificadas para la apertura de cuentas básicas gratuitas, no informando a las personas de este derecho y exigiendo el pago de comisiones, incluso en aquellas situaciones en las que se cumplen los requisitos para solicitar la gratuidad de este tipo de cuentas

- ➔ La alfabetización facilita la inclusión socio-productiva y la mejora de las condiciones de vida. Las personas están expuestas a situaciones en las que leer y escribir es necesario para participar con autonomía en la sociedad (leer y rellenar impresos con datos personales, interpretar avisos, notas, carteles, horarios, etc.). Sin duda, el analfabetismo constituye una limitación grave para formar parte activa de una comunidad política y social.
- ➔ La dificultad para acceder a la nueva figura de arraigo por formación o al arraigo laboral por no cumplir con el requisito de los dos años de empadronamiento. Las personas SPI nunca podrán cumplir con este requisito al tener un itinerario menor a los 24 meses, como ya hemos señalado.
- ➔ Las barreras para abrir y mantener una cuenta bancaria (exclusión financiera)⁷⁹, dadas las prácticas discrecionales llevadas a cabo por las entidades bancarias, que incumplen de manera reiterada la normativa vigente. La mayoría de las entidades bancarias no informan ni abren cuentas de pago básicas a personas migrantes y solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad económica, contraviniendo lo establecido en el Real Decreto 19/2017 y el Real Decreto 164/2019.

Existe una denegación de apertura de cuentas bancarias por motivos contrarios a la legislación vigente. Entre ellos, se encuentra el no reconocimiento de la documentación de solicitante de protección internacional —como la tarjeta roja o el pasaporte—, exigiendo documentación adicional que no está recogida en la normativa —como el empadronamiento o un contrato de alquiler—. Por otra parte, existen trabas injustificadas para la apertura de cuentas básicas gratuitas, no informando a las personas de este derecho y exigiendo el pago de comisiones, incluso en aquellas situaciones en las que se cumplen los requisitos para solicitar la gratuidad de este tipo de cuentas. Esta exclusión financiera dificulta la firma de un contrato de trabajo por no poder domiciliar la nómina.

Tanto las personas beneficiarias de protección internacional como de protección temporal sólo encuentran algunas de las dificultades enumeradas más arriba, debido a tener reconocido algún tipo de protección. Debemos señalar que la especial situación vivida por las personas a quienes se les ha reconocido la protección temporal y han obtenido la autorización de trabajo de manera inmediata hace que sean contratadas por las empresas con más facilidad.

79 CEAR. (2023). *Sin barreras para nadie: personas migrantes y refugiadas en el acceso a los DESC*. https://www.cear.es/wp-content/uploads/2023/03/CEAR_informe-DESC_2023_web-1.pdf

3.4. Bulos sobre la población migrantes y contranarrativas

En este punto se va a abordar la desinformación acerca de las personas migrantes y la inmigración, la cual tiene como objetivo influir en la sociedad y puede traducirse en restricción de derechos y en políticas excluyentes cuando agentes de la desinformación tienen capacidad de gobierno o de legislar. Asimismo, como señala la Organización Internacional de las Migraciones en su [Informe sobre las Migraciones en el Mundo de 2022](#), “la desinformación sobre los inmigrantes también puede resultar en discurso de odio y xenofobia”⁸⁰.

3.4.1. “Más del 25% de la población tiene nacionalidad extranjera”

El Eurobarómetro especial 469 [Integración de los inmigrantes en la Unión Europea](#)⁸¹, de octubre de 2017, incluía un apartado sobre la percepción de la sociedad frente al porcentaje de la inmigración. En el caso de España, ante la pregunta “Por lo que usted sabe ¿Cuál es el porcentaje de inmigrantes en la población total de nuestro país?”, el 55% de las personas respondieron que no lo sabían, mientras que el 17% consideraban que entre un 12% y un 24%, y el 16% que el 25% o más de la población total. Por su parte, el Estudio nº 3190 del Centro de Investigaciones Sociológicas, “Actitudes hacia la inmigración (X)”, de septiembre de 2017, preguntaba a la gente por su opinión sobre el número de inmigrantes en España; el 31,8% respondieron que era elevado y el 29,3% que era excesivo.

La realidad es que según los datos definitivos de la [Estadística del Padrón Continuo](#) del INE⁸², a 1 de enero de 2022 había en España un total de 47.475.420 personas empadronadas, de las que 5.542.932 tenían nacionalidad extranjera, es decir, el 11,68%. Entre estas últimas, 3.634.988 eran personas nacionales de terceros países (el 7,6%). La más reciente [Estadística continúa de Población](#)⁸³, a 1 de enero de 2024 indicaba que, a esa fecha, España contaba con una población total de 48.592.909 personas, de las que 6.491.502 tenían nacionalidad extranjera (el 13,3%).

Es de señalar que el concepto “inmigrante” es cambiante en el imaginario de la sociedad y tiende a incluir o excluir nacionalidades y personas en función de diferentes criterios. Es difícil que, en general, se considere inmigrantes a los 293.171 ciudadanos del Reino Unido empadronados en España (la cuarta nacionalidad extranjera más numerosa en el país), pese a que son nacionales de terceros países. Sin embargo, las 627.478 personas

El concepto “inmigrante” es cambiante en el imaginario de la sociedad y tiende a incluir o excluir nacionalidades y personas en función de diferentes criterios. Es difícil que, en general, se considere inmigrantes a los ciudadanos del Reino Unido empadronados en España (la cuarta nacionalidad extranjera más numerosa en el país), pese a que son nacionales de terceros países. Sin embargo, las personas de nacionalidad rumana y, por tanto, ciudadanas de la Unión Europea y titulares del derecho a la libre circulación, son percibidos como inmigrantes.

80 OIM. (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. Interactivo Informe sobre las migraciones en el mundo 2022 (iom.int)

81 European Commission. (2018). *Integration of immigrants in the European Union*. Microsoft Word - ebs_469_sum_v7_clean.docx (derstandard.at)

82 Instituto Nacional de Estadística. (2023). INEbase. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735572981

83 Instituto Nacional de Estadística. (2023). INEbase. [INEbase / Demografía y población / Cifras de población y Censos demográficos / Estadística continua de población / Últimos datos](#)

de nacionalidad rumana y, por tanto, ciudadanas de la Unión Europea y titulares del derecho a la libre circulación, son percibidos como inmigrantes. Asimismo, muchas de las 1.648.251 personas que han adquirido la nacionalidad española por residencia entre los años 2009 y 2022, seguirán siendo consideradas inmigrantes. La capacidad económica, el trabajo que se desempeñe, los rasgos físicos, entre otros aspectos, tienen más peso que la nacionalidad o el lugar de nacimiento que figure en el pasaporte o en el DNI a la hora de ser percibido como una persona inmigrante, en el sentido en el que se responde a esta pregunta en los estudios mencionados al inicio de este apartado.

3.4.2. “Los inmigrantes colapsan la sanidad pública”

Quizás recordamos aquel Real Decreto Ley 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones que, con la modificación de la Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y de la Ley 4/2000, limitaba el derecho a la asistencia sanitaria de las personas en situación administrativa irregular a los supuestos de urgencia, embarazo, parto y postparto, y que a los menores de 18 años les aseguraba la misma asistencia sanitaria que los españoles. Uno de los argumentos manifestado en torno a esta decisión fue el abuso por parte de los inmigrantes irregulares de la sanidad pública. La realidad era que el informe del Tribunal de Cuentas, al que se refería la propia exposición de motivos del Real Decreto Ley, señalaba defectos de compensación en el caso de los reglamentos de coordinación comunitarios y particularmente fallos en la gestión administrativa. Volviendo al Estudio nº 3190 del Centro de Investigaciones Sociológicas de septiembre de 2017, *Actitudes hacia la inmigración (X)*⁸⁴, a la pregunta de si los inmigrantes abusan de la atención sanitaria gratuita, el 51% de las personas respondieron que estaban “muy de acuerdo” o “más bien de acuerdo”.

El lugar común de que las personas de nacionalidad extranjera, en situación administrativa regular o irregular, abusan de los servicios sanitarios, tiene poco que ver con la realidad de los datos de la *Encuesta Nacional de Salud de 2017*⁸⁵ del Ministerio de Sanidad y del INE. De los más de 16 millones de consultas médicas realizadas en el Sistema Nacional de Salud, 1,7 millones (el 11%) fueron de personas nacidas en el extranjero (no necesariamente todas ellas de nacionalidad extranjera). Esto, con grandes diferencias en cuanto al uso de los servicios de salud en función del lugar de nacimiento. Por ejemplo, el 17% de las personas nacidas en España y el 21% de las personas nacidas en el extranjero hacía más de un año que tuvieron su última consulta con su médico de familia o pediatra, mientras que el 0,1% de las nacidas en España y el 0,4% de las nacidas en el extranjero nunca habían ido al médico. La diferencia es aún más acusada en lo que respecta a la visita a un médico especialista. La última visita del 37% de las personas nacidas en España databa de hacía un año o más, frente al

El lugar común de que las personas de nacionalidad extranjera, en situación administrativa regular o irregular, abusan de los servicios sanitarios, tiene poco que ver con la realidad de los datos de la Encuesta Nacional de Salud de 2017 del Ministerio de Sanidad y del INE. De los más de 16 millones de consultas médicas realizadas en el Sistema Nacional de Salud, 1,7 millones (el 11%) fueron de personas nacidas en el extranjero (no necesariamente todas ellas de nacionalidad extranjera).

El 17% de las personas nacidas en España y el 21% de las personas nacidas en el extranjero hacía más de un año que tuvieron su última consulta con su médico de familia o pediatra, mientras que el 0,1% de las nacidas en España y el 0,4% de las nacidas en el extranjero nunca habían ido al médico. La diferencia es aún más acusada en lo que respecta a la visita a un médico especialista.

84 CIS. (2017). *Actitudes hacia la inmigración (X)*. [ActitudesCIS_X.pdf \(inclusion.gob.es\)](https://inclusion.gob.es/ActitudesCIS_X.pdf)

85 Ministerio de Sanidad. (2017). *Encuesta Nacional de Salud de España*. Ministerio de Sanidad – Sanidad en datos – Encuesta Nacional de Salud de España 2017

El 39% de los ingresos de las mujeres nacidas en el extranjero fueron por parto, frente al 16% de los ingresos de mujeres nacidas en España. Los ingresos por parto de las mujeres nacidas en el extranjero supusieron el 27% de todos los ingresos de personas nacidas en el extranjero, porcentaje que en el caso de las personas nacidas en España fue del 9%.

En un estudio del CIS, cuando se preguntó a las personas qué aspectos negativos de la inmigración destacarían, el 11,9% de los entrevistados respondieron que “suponen una carga para España y tienen más ventajas sociales”, solo por detrás de “más problemas de delincuencia e inseguridad” y de “problemas de integración e imposición de su cultura”.

43% de las personas nacidas en el extranjero, y el 7,1% nunca había ido al médico, frente al 9,5% de quienes han nacido en el extranjero.

Respecto a las cuatro semanas previas a la Encuesta, solo el 2% de las personas nacidas en el extranjero fueron al médico para seguir el programa del niño sano, porcentaje que en el caso de la población nacida en España se elevaba al 6%. En cuanto al número medio de ingresos hospitalarios en los 12 meses anteriores, las mujeres nacidas en el extranjero tienen el número medio de ingresos más alto, con un 1,45 por encima de mujeres y hombres nacidos en España y hombres nacidos en el extranjero. La explicación es tan sencilla como analizar los motivos de los ingresos hospitalarios: el 39% de los ingresos de mujeres nacidas en el extranjero fueron por parto, frente al 16% de los ingresos de mujeres nacidas en España. Los ingresos por parto de mujeres nacidas en el extranjero supusieron el 27% de todos los ingresos de personas nacidas en el extranjero, porcentaje que en el caso de las personas nacidas en España fue del 9%. En la misma encuesta podemos encontrar que el 73% de la población nacida en España tiene un estado de salud bueno o muy bueno, porcentaje que llega al 77% en el caso de la población de nacionalidad extranjera.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta la gran diferencia de distribución de la población por grupos de edad. Volviendo a los datos de la [Encuesta Continua del Padrón](#) del INE⁸⁶ a 1 de enero de 2022, el 63% de la población de nacionalidad española tenía entre 16 y 64 años, porcentaje que en el caso de la población de nacionalidad extranjera era del 78%, mientras que en el intervalo de 65 años y más se encontraban el 22% de la población de nacionalidad española y el 7% de la de nacionalidad extranjera. En cuanto a los menores entre 0 y 15 años, ambos grupos tenían el mismo porcentaje: 15%. La edad media total de la población de nacionalidad española era en 2022 de 45 años frente a los 37,08 de la población de nacionalidad extranjera.

3.4.3. “Suponen una carga para España y tienen más ventajas sociales”

Este bulo es un clásico de la desinformación que tiene múltiples variantes, por ejemplo, que los inmigrantes que llegan en patera reciben inmediatamente una “paguita”; que se llevan todas las ayudas sociales aun estando en situación administrativa irregular; o que las mujeres extranjeras denuncian falsamente por violencia de género para poder cobrar una prestación. En el estudio antes indicado del CIS⁸⁷, cuando se preguntó a las personas qué aspectos negativos de la inmigración destacarían, el 11,9% de los entrevistados respondieron que “suponen una carga para España y tienen más ventajas sociales”, solo por detrás de “más problemas de delincuencia e inseguridad” y de “problemas de integración e imposición de su cultura”. En relación con la educación, el 53% de los encuestados estaban “muy de acuerdo” o “más bien de acuerdo” con la afirmación de que “aunque tengan

86 Instituto Nacional de Estadística. (2023). INEbase. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735572981

87 CIS. (2017). *Actitudes hacia la inmigración (X)*. [ActitudesCIS_X.pdf](#) (inclusion.gob.es)

En 2021, el 26,1% de los titulares de Rentas Mínimas en España tenían nacionalidad extranjera. Las diferentes prestaciones autonómicas, con la excepción del País Vasco, entre sus requisitos exigen a las personas de nacionalidad extranjera que se encuentren en situación de residencia regular. Si fuera cierto que la población migrante quiere vivir de “paguitas”, el País Vasco, una de las siete comunidades autónomas con menor porcentaje de población de nacionalidad extranjera, debería ser una de las que más población extranjera atrajeran.

Teniendo en cuenta que la carencia o insuficiencia de ingresos es uno de los requisitos básicos para la concesión de ayudas económicas, aquella parte de la población con mayor riesgo de pobreza accede a las ayudas en mayor medida. Un argumento que también explica que el 61,6% del total de personas perceptoras de rentas mínimas sean mujeres.

los mismos ingresos, se les da más ayudas escolares a los inmigrantes que a los españoles”.

Según el [Informe de Rentas Mínimas de Inserción \(2021\)](#)⁸⁸, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, de los 305.340 titulares de Rentas Mínimas en España, 79.805 tenían nacionalidad extranjera (el 26,1%). Las diferentes prestaciones autonómicas cuyos datos alimentan el informe, con la excepción del País Vasco, entre sus requisitos exigen a las personas de nacionalidad extranjera que se encuentren en situación de residencia regular. Si fuera cierto que la población migrante quiere vivir de “paguitas”, el País Vasco, una de las siete comunidades autónomas con menor porcentaje de población de nacionalidad extranjera, debería ser una de las que más población extranjera atrajeran. Por lo que respecta a los servicios sociales, el informe El Sistema Público de Servicios Sociales. Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales 2021-2022⁸⁹, del mismo Ministerio, señala que el total de usuarias de estos servicios fueron 8.879.759 personas, de las que un 5% (444.308 personas) se encuadraban en el sector de población “inmigrantes”.

Igualmente, es preciso tener en cuenta que para 2021, según la [Encuesta de Condiciones de Vida del INE](#)⁹⁰ correspondiente al año 2022, la tasa de riesgo de pobreza era del 52,6%, para la población de nacionalidad extranjera nacional de tercer país, del 35,2% para la población nacional de Estados miembros de la Unión Europea y del 16,2% para la población española. Teniendo en cuenta que la carencia o insuficiencia de ingresos es uno de los requisitos básicos para la concesión de ayudas económicas, aquella parte de la población con mayor riesgo de pobreza accede a las ayudas en mayor medida. Un argumento que también explica que el 61,6% del total de personas perceptoras de rentas mínimas sean mujeres.

En cuanto a las mujeres extranjeras, en 2023 se concedieron 5.537 autorizaciones de residencia y trabajo a mujeres en situación administrativa irregular víctimas de violencia de género. En 2022, se contabilizaron 32.644 víctimas con orden de protección o medidas cautelares, de las cuales el 37% tenían nacionalidad extranjera. Y, según la [Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2022](#)⁹¹, el promedio de condenas por denuncia falsa por violencia de género entre 2009 y 2021 fue del 0,0084%.

88 Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (2022). *Rentas mínimas de inserción en España*. <El Sistema Público de Servicios Sociales> (mdsocialsa2030.gob.es)

89 Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (s.f). <https://www.mdsocialsa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Prestaciones-basicas/memorias.htm>

90 Instituto Nacional de Estadística. (s.f). INEbase. [INEbase / Nivel y condiciones de vida \(IPC\) / Condiciones de vida / Encuesta de condiciones de vida / Últimos datos](#)

91 Fiscalía General de la Nación. (2023). *Memoria 2022*. [Memoria de la Fiscalía General del Estado 2023](#)

3.4.4. “Nos quitan el trabajo”

Curiosamente, cuando en el [Estudio nº 3190 del Centro de Investigaciones Sociológicas](#)⁹² se preguntaba sobre los aspectos negativos de la inmigración, solo el 2% de las personas señalaba el “abaratamiento del mercado de trabajo” y el 7,4% “más competitividad en el mercado de trabajo”. Sin embargo, al preguntarles qué les parecía que “a la hora de contratar a una persona, se prefiera contratar a un español antes que a un inmigrante”, el 53% lo consideraban “muy aceptable” o “bastante aceptable”.

Es preciso recordar que no son las trabajadoras y los trabajadores, tengan la nacionalidad que tengan, quienes establecen las condiciones de trabajo, incluido el salario. También es importante reflexionar sobre si establecer condiciones a la baja debido al sexo, la edad o la nacionalidad, aprovechando una situación de necesidad económica, el desconocimiento de las normas o con el argumento de que el rechazo no importa puesto que hay otras personas dispuestas a aceptar dichas condiciones, es una conducta aceptable. No obstante, como hemos visto en el primer apartado de este capítulo, la realidad es que la inserción laboral de las trabajadoras y trabajadores migrantes es muy diferente a la de la población de nacionalidad española. Incluso, en lo que respecta a las personas con doble nacionalidad, su inserción laboral es más similar a la de la población extranjera que a la de la española.

Esto se observa en la concentración en el grupo 9 de ocupación (ocupaciones elementales) en el que se encontraban en el último trimestre de 2023 el 9% de las personas de nacionalidad española, el 26,1% de las personas extranjeras y el 22% de las personas con doble nacionalidad, así como en la sobrerrepresentación de las personas de nacionalidad extranjera en los Sistemas Especiales de Seguridad Social: el de Empleados de Hogar, donde el 45% de las personas afiliadas tenían nacionalidad extranjera; el agrario, con un 33% de personas afiliadas de nacionalidad extranjera; y la hostelería, con 429.909 personas afiliadas extranjeras que representan el 26% de la afiliación total a esta sección de actividad.

Podemos poner en relación esta concentración con los salarios. De entre los grupos de ocupación, el 9 es el que cuenta con menor salario medio: 1.308 euros medios brutos mensuales (dato de 2022), lo que es un 39% inferior al salario medio total de todos los grupos. Por rama de actividad, las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico cuenta con el salario medio más bajo, 981 euros (relacionado también con el alto porcentaje de trabajo a tiempo parcial), seguido por la hostelería, con 1.389 euros; y la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, con 1.477 euros.

En consecuencia, lejos de haber una competencia, la inserción laboral de la población de nacionalidad extranjera es complementaria a la de la población autóctona y concentrada, desde hace años, en determinadas ocupaciones, con independencia de la formación adquirida en el país origen.

La inserción laboral de las trabajadoras y trabajadores migrantes es muy diferente a la de la población de nacionalidad española. Incluso, en lo que respecta a las personas con doble nacionalidad, su inserción laboral es más similar a la de la población extranjera que a la de la española.

La inserción laboral de la población de nacionalidad extranjera es complementaria a la de la población autóctona y concentrada, desde hace años, en determinadas ocupaciones, con independencia de la formación adquirida en el país origen.

92 CIS. (2017). *Actitudes hacia la inmigración (X)*. [ActitudesCIS_X.pdf \(inclusion.gob.es\)](#)

Uno de los principales problemas que afrontan las personas solicitantes de protección internacional es la falta de información que tienen las empresas acerca de la documentación válida, cada vez son más las ocasiones en las que, a pesar de haber superado el proceso de selección, la contratación no tiene lugar.

3.4.5. “Con esa documentación no se puede trabajar”

Algunas asesorías y gestorías administrativo-laborales, así como departamentos de personal y de recursos humanos, recomiendan no contratar a personas con cierto tipo de documentación, bien sea por desconocimiento, falta de información o ausencia de una legislación clara, en detrimento de las oportunidades laborales de las personas. Así, por ejemplo, algunas empresas y asesorías identifican la documentación de personas solicitantes de protección internacional como “falta de documentación para trabajar” o como algo que les genera desconfianza sobre la posibilidad de contratación. Lo mismo sucede cuando se deniega la solicitud y se interpone recurso de reposición a esta denegación, ya que, al no obtener respuesta al recurso, el silencio administrativo es interpretado como positivo y, por tanto, de recuperación de su situación administrativa anterior a la denegación; así, quien tenía autorización para trabajar, continúa disponiendo de dicha autorización.

Es este uno de los principales problemas que afrontan las personas solicitantes de protección internacional pues cada vez son más las ocasiones en las que, a pesar de haber superado el proceso de selección, la contratación no tiene lugar por desconfianza, falta de información o desconocimiento por parte de la empresa o de la gestoría administrativo-laboral que le asesora. Para contribuir a desmontar esta falta de creencia o falta de información podemos remitirnos a los siguientes puntos:

- ➔ El artículo 46. 5º de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión y retirada de protección internacional, señala que “los estados miembros permitirán que los solicitantes permanezcan en el territorio hasta que haya expirado el plazo dentro del cual pueden ejercer su derecho a un recurso efectivo y, cuando se haya ejercitado ese derecho dentro del plazo, en espera del resultado del recurso”.
- ➔ El artículo 15. 3º de la Directiva 2013/33 establece que “no se privará al solicitante del acceso al mercado de trabajo cuando se interponga un recurso, que tenga efectos suspensivos, contra una decisión negativa tomada en un procedimiento ordinario, hasta la notificación de su desestimación”.
- ➔ La Sala del Tribunal Supremo, en la Sentencia 1502/2021 de 16 de diciembre, entre otras, declara el “derecho de acceder a un puesto de trabajo durante el tiempo de permanencia en el país en el que se solicita la protección internacional, y se deniega dicha protección”.

3.5. Cómo avanzar. Conclusiones y recomendaciones

A partir de lo abordado en este capítulo se resaltan las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Entre 2012 y 2023, la posición de las personas de nacionalidad extranjera y de las personas con doble nacionalidad en el mercado de trabajo apenas ha cambiado. La concentración en las ocupaciones y sectores menos remunerados sigue siendo la característica principal.

Es clave establecer colaboraciones con organizaciones locales que apoyen a las personas migrantes, proporcionando recursos y servicios específicos para acceder a empleos acordes con sus formaciones y experiencias previas y mejorar el grado de competitividad.

En el Sistema Especial de Empleados de Hogar, pese a la mejora que ha supuesto la cotización y la prestación por desempleo, siguen siendo necesarios cambios legales para mejorar las condiciones de trabajo, el control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la equiparación de derechos con el resto de las personas trabajadoras.

- ➔ Entre 2012 y 2023, pese a las lógicas diferencias entre periodos y a los sucesos ocurridos entre ambos años, la posición de las personas de nacionalidad extranjera y de las personas con doble nacionalidad en el mercado de trabajo apenas ha cambiado. La concentración en las ocupaciones y sectores menos remunerados sigue siendo la característica principal. Es preciso que las políticas de empleo y de formación a nivel estatal, autonómico y municipal tengan en cuenta las circunstancias sociolaborales específicas de la población de origen migrante.

Por otra parte, es necesario afrontar que esta concentración no obedece en todos los casos a una falta de formación o de titulación, por lo que entendemos que es preciso implementar políticas y programas que reduzcan el tiempo de espera en los procesos de homologación y acreditación de los títulos, en especial de los universitarios, y fomenten un ambiente laboral inclusivo, eliminando cualquier forma de discriminación basada en el origen nacional. Igualmente, es clave establecer colaboraciones con organizaciones locales que apoyen a las personas migrantes, proporcionando recursos y servicios específicos para acceder a empleos acordes con sus formaciones y experiencias previas y mejorar el grado de competitividad. En el mismo sentido, consideramos preciso que las políticas de contratación reconozcan y valoren la diversidad, dando opciones flexibles y adaptadas a las necesidades individuales.

- ➔ En cuanto a las personas de nacionalidad extranjera mayores de 55 años, el Sistema Especial de Empleados de Hogar es el que cuenta con el mayor porcentaje de personas mayores de esta edad afiliadas, especialmente mujeres. Sin perjuicio de la diferencia existente entre los años 2012 (crisis económica) y 2022 (de recuperación), el incremento de las afiliadas de este intervalo de edad, en un Sistema que ha perdido afiliación en el periodo, puede indicar que es una salida para mujeres con carreras cortas de cotización o con necesidad de permanecer en el mercado de trabajo, pero también que es una actividad que tiende a abandonarse por otros empleos.

En esta actividad, pese a la mejora que ha supuesto la cotización y la prestación por desempleo, siguen siendo necesarios cambios legales para mejorar las condiciones de trabajo, el control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la equiparación de derechos con el resto de las personas trabajadoras. En este sentido, es preciso:

- Garantizar que éstas conozcan y puedan ejercer sus derechos laborales, incluyendo las condiciones de trabajo y de protección social.

Las personas jóvenes extranjeras comienzan a trabajar antes que las españolas.

El 66% de las personas afiliadas entre 16 y 24 años al Sistema Especial de Empleados de Hogar tenían nacionalidad extranjera.

- Establecer horarios regulares y asegurar períodos adecuados de descanso para evitar jornadas que excedan lo legalmente establecido, con las consecuencias físicas y psíquicas, y la imposible conciliación de la vida laboral, familiar y personal.
- Desarrollar la previsión de la Disposición Adicional decimoctava de la Ley 31/1995 de prevención de Riesgos Laborales y reglamentariamente una protección eficaz de salud y seguridad en el trabajo que garantice un entorno de trabajo seguro, proporcione información sobre prácticas seguras y ergonómicas, identifique riesgos y promueva la adopción de medidas para prevenir accidentes de trabajo.

- ➔ Las carreras cortas de cotización de la población extranjera, los niveles de paro más altos, el eventual desempeño de trabajos en la economía sumergida, dibujan una protección por desempleo muy diferente a la de las personas de nacionalidad española. Las prestaciones asistenciales que reciben españoles y españolas principalmente mayores de 55 años, en el caso de las personas de nacionalidad extranjera las perciben sobre todo menores de edad. Sería conveniente reforzar el control sobre el empleo irregular, así como promover un estudio sobre la situación de las personas extranjeras receptoras de prestaciones de desempleo. Por otra parte, creemos necesario proporcionar oportunidades de formación y actualización de habilidades para mantener la empleabilidad a lo largo de toda la vida laboral y garantizar la igualdad salarial, teniendo en cuenta las habilidades y experiencia, y eliminando brechas de género.
- ➔ Las personas jóvenes extranjeras se insertan en el mercado laboral antes que las españolas. De nuevo, llama la atención la situación del Sistema Especial de Empleados de Hogar, donde más del 66% de las personas afiliadas entre 16 y 24 años tenían nacionalidad extranjera. Es un sector de entrada y salida del mercado laboral para las mujeres migrantes, es decir, se insertan a una edad temprana y son el colectivo que mayor porcentaje de personas mayores de 55 años afiliadas representa en este sector. Entendemos que la inserción laboral temprana puede deberse a una no permanencia en el sistema educativo que, más allá de los logros educativos y otras circunstancias, puede estar relacionada con la necesidad económica, según lo permiten suponer los niveles de pobreza entre este grupo de población. Por ello, se precisan políticas que promuevan la permanencia en el sistema educativo y el paso a la educación terciaria.
- ➔ La sobrerrepresentación de la población extranjera en los accidentes de trabajo mortales, así como el que su índice de incidencia de accidentes de trabajo sea un 13% superior al de la población española, apuntan a la necesidad de que desde la prevención de riesgos laborales y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se adopten medidas que contribuyan a garantizar la salud y seguridad en el trabajo de toda la población, en particular de la población de nacionalidad extranjera.

Uno de los hándicap a los que se enfrentan Las mujeres de origen migrante es que se emplean en los sectores menos remunerados. Es preciso facilitar y agilizar el proceso de reconocimiento de títulos y habilidades obtenidos en el extranjero para que éstas tengan la oportunidad de acceder a empleos que correspondan a su formación, así como ofrecer programas de formación y desarrollo profesional específicos que ayuden a cerrar brechas de habilidades y mejoren su empleabilidad.

Se precisan medidas que garanticen en todos los empleos el cumplimiento de las normas que aseguran la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

- ➔ La hostelería ha pasado a ser la primera ocupación de las mujeres de nacionalidad extranjera en el 2022, sustituyendo al trabajo del hogar. Entre los 2012 y 2023 las mujeres extranjeras y de doble nacionalidad han pasado de representar el 59% de las mujeres ocupadas en el grupo 9 (de ocupaciones elementales) a ser el 70%, con datos del último trimestre de 2023. Por otra parte, está incrementándose la participación en los primeros grupos, mejor remunerados, pero sin llegar a lo que representa la ocupación en el grupo 9. Las mujeres de origen migrante, pese a una leve mejora, siguen encasilladas en las ocupaciones menos remuneradas. Es preciso facilitar y agilizar el proceso de reconocimiento de títulos y habilidades obtenidos en el extranjero para que éstas tengan la oportunidad de acceder a empleos que correspondan a su formación, así como ofrecer programas de formación y desarrollo profesional específicos que ayuden a cerrar brechas de habilidades y mejoren su empleabilidad.
- ➔ Aunque las mujeres de nacionalidad extranjera paradas son más numerosas que los hombres, perciben prestaciones por desempleo en menor medida y prestaciones asistenciales en mayor proporción. Sin perjuicio de la influencia que en 2022 tenía el trabajo en el empleo doméstico en la no percepción de prestaciones, es evidente que las características que antes señalábamos con respecto al total de la población extranjera perceptora de prestaciones están más acusadas en el caso de las mujeres.
- ➔ La percepción de pensiones más bajas por parte de las mujeres y las diferencias con las pensiones medias percibidas tanto por mujeres españolas como por varones extranjeros, dejan un panorama de pobreza que es preciso abordar.
- ➔ Las mujeres de nacionalidad extranjera presentan porcentajes de trabajo a tiempo parcial superiores a los de las mujeres españolas; la edad en la que se convierten en madres es más temprana que la de las mujeres españolas; y las características de sus empleos y su remuneración no les permiten "externalizar" el cuidado de los hijos e hijas, lo que se evidencia en el menor porcentaje de matriculación de menores extranjeros en la educación infantil. Sin perjuicio de que es imprescindible que en nuestro país se incrementen el gasto social en menores y familias en general, son precisas medidas que garanticen en todos los empleos el cumplimiento de las normas que aseguran la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Igualmente, proporcionar recursos claros y accesibles que informen a las mujeres inmigrantes sobre las oportunidades de empleo a tiempo completo, así como sobre los requisitos y procesos de aplicación.
- ➔ Las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional siguen enfrentándose a muchos de los obstáculos que ya encontraban en 2012, y a otros nuevos que hacen más difícil su inserción laboral. Es preciso dar una respuesta a la demora existente para formalizar las solicitudes y para su resolución, así como reflexionar sobre la nueva duración del itinerario integral que no es suficiente

La desinformación sobre la inmigración y las personas migrantes o de origen migrante se ha incrementado en los últimos años, debido, entre otras razones, a la rapidez y alcance de su difusión a través de las redes sociales. Una de las formas de hacer frente a afirmaciones que carecen de contexto o de evidencia que las sustenten, es ofrecer datos verificados de fuentes oficiales o ponerlas en relación con otras circunstancias que hacen que pierdan su sentido.

para abordar las necesidades de formación y capacitación profesional de las personas solicitantes y que conduce a empleos de menor calidad, precisamente por esta razón.

- ➔ La desinformación sobre la inmigración y las personas migrantes o de origen migrante se ha incrementado en los últimos años, debido, entre otras razones, a la rapidez y alcance de su difusión a través de las redes sociales. Una de las formas de hacer frente a afirmaciones que carecen de contexto o de evidencia que las sustenten, es ofrecer datos verificados de fuentes oficiales o ponerlas en relación con otras circunstancias que hacen que pierdan su sentido. Las equivocadas percepciones sobre el volumen de población extranjera en España o sobre la utilización por parte de ésta de los servicios de salud, son fácilmente contradichas por los datos. El supuesto abuso de los servicios sociales o la mayor percepción de prestaciones sociales, igualmente encuentran refutación en los informes sobre el uso de los servicios sociales y la percepción de las rentas mínimas. En cuanto a que las trabajadoras y trabajadores extranjeros quitan el empleo a hombres y mujeres españoles, más allá de la inmediata realidad de los puestos que ocupa la población migrante o de origen migrante, esta afirmación choca también con el panorama que ofrecen los datos de ocupación por nacionalidad.

4

Situación de la población inmigrante en materia educativa y acciones en el ámbito para su integración

Elaborado por:

Comisión de Educación y Sensibilidad Social

En este capítulo la Comisión analiza los principales desafíos que enfrentan las personas extranjeras que viven en España en materia educativa, como la segregación escolar, así como avances relacionados con la normativa orientada a la inclusión e integración del alumnado inmigrante o de origen inmigrante. Por otro lado, se enfatiza la necesidad de abordar los delitos y discursos de odio en los centros educativos y desde acciones para la formación de competencias emocionales y ciudadanas que nos permitan avanzar en la interculturalidad y la cohesión social. En este sentido, se presentan algunas herramientas y experiencias que han dado resultados positivos y que dejan aprendizajes escalables.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha expresado su preocupación por la persistente segregación escolar existente en España que, en algunos casos, se deriva de la segregación residencial y afecta particularmente a grupos desfavorecidos y minoritarios como los gitanos y los migrantes.

4.1. Segregación residencial educativa

La ONU, el Consejo de Europa, la OCDE y la Unión Europea han hecho importantes recomendaciones e informes sobre la segregación escolar existente en España y en UE. En el [Informe anual 2022 del Foro](#) se habla de segregación escolar y se cita tanto el artículo 3 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas como las observaciones finales sobre los informes periódicos de España al Comité de los Derechos del Niño de 2018, dado que señalan la preocupación por la concentración de que los niños migrantes, las niñas romaníes y los niños en situación de pobreza en determinadas escuelas.

Asimismo, se recogían las observaciones finales sobre el informe periódico presentado por España ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU de 2018, en las que se expresa que el Comité continúa preocupado por la persistente segregación escolar que, en algunos casos, se deriva de la segregación residencial y afecta particularmente a grupos desfavorecidos y minoritarios como los gitanos y los migrantes. De acuerdo con sus anteriores recomendaciones, el Comité exhorta al Estado parte a intensificar sus esfuerzos para combatir la segregación escolar, incluyendo aquella derivada de la segregación residencial que afecta de manera desproporcionada a niños, niñas y adolescentes gitanos, así como a migrantes.

Por otra parte, se retomaban las observaciones finales sobre los [informes periódicos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de España](#) de 2016⁹³, especialmente en el siguiente punto:

Preocupa al Comité la persistencia del fenómeno de las “escuelas gueto”, que concentran un alto número de niños migrantes y gitanos. Asimismo, lo anima a que adopte políticas educativas efectivas que aseguren la distribución equitativa de los estudiantes, con el fin de poner fin al fenómeno de las “escuelas gueto”.

También en el Informe de 2022 se mencionan los avances de la **LOMLOE (2020)**, que introduce un paquete de medidas legislativas centrado en reducir la segregación escolar e incluye medidas directas para evitar alta concentración de alumnado vulnerable; recordábamos que según la OCDE⁹⁴ España es de los países donde más se tiene en cuenta el lugar de residencia en los criterios de admisión, aunque esa cifra viene descendiendo, y el segundo donde menos se emplean los resultados académicos; resaltábamos que la literatura coincide en que la segregación escolar es producida

93 CERD. (2016). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º de España*. tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FESP%2FCO%2F21-23&Lang=es

94 OCDE. (2019). *Balancing School Choice and Equity. An International Perspective Based on Pisa*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/2592c974-en.pdf?expires=1648461422&id=id&accname=guest&checksum=D41E32D6EF61836162AE15B-BA2712944>

mayormente por factores estructurales como la segregación residencial⁹⁵; y proponíamos estas recomendaciones:

- ➔ Avanzar en una cultura de evaluación externa para medir con rigor y precisión la segregación escolar existente y realizar un mejor diagnóstico.
- ➔ Mejorar las condiciones de gratuidad, calidad y equidad en los centros públicos y concertados, asegurando el control y sanción efectiva de prácticas abusivas en forma de cuotas.
- ➔ Distribuir al profesorado pensando en la equidad y la inclusión, como medida especial o de acción positiva. España tiene una de las mayores brechas en escasez de recursos materiales y humanos entre escuelas aventajadas y desaventajadas de los países europeos de la OCDE.
- ➔ Evitar la huida del profesorado cualificado y la inestabilidad de plantillas en los centros con mayor segregación.
- ➔ Proyecto educativo y profesorado son factores relevantes para la calidad y la equidad, por lo que es clave asegurar una calidad equivalente entre las que las familias eligen.
- ➔ Sensibilizar sobre la necesidad de medidas especiales o de acción positiva de carácter temporal para acabar con la segregación.
- ➔ Existen buenas prácticas de políticas de inclusión dirigidas a la desegregación que se pueden generalizar.
- ➔ Mejorar el acceso a la información de todas las familias.
- ➔ Gestionar la “matrícula viva” de una manera que reduzca la segregación.

La segregación escolar es una problemática creciente, en especial en las ciudades, que va a requerir de mayor experimentación, evaluación interna y externa, y políticas públicas proactivas dirigidas específicamente a combatirla. En el último año, se han producido avances. En primer lugar, la ley 15/2022⁹⁶, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación, define la segregación escolar en el artículo 6.8, señalando que “se entiende por segregación toda práctica, acción u omisión que tiene el efecto de separar al alumnado por motivos socioeconómicos o sobre la base de cualquiera de los motivos enumerados en el artículo 2.1 de la presente ley sin una justificación objetiva y razonable”.

95 Gutiérrez, G., Jerrim, J and Torres, R. (2017). *School segregation across the world: has any progress been made in reducing the separation of the rich from the poor?*

<https://www.semanticscholar.org/paper/School-segregation-across-the-world-%3A-has-any-beenGuti%C3%A9rrez-Jerrim/0c3b26b483360b3659ca64ac68cc4628338b92f>

96 Disponible en: BOE-A-2022-11589 Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

La segregación escolar es una problemática creciente, especialmente en las ciudades, que va a requerir de mayor experimentación, evaluación interna y externa, y políticas públicas proactivas dirigidas específicamente a combatirla.

Igualmente, el artículo 13.4 plantea que “las administraciones públicas y los centros educativos pondrán en marcha medidas para prevenir, evitar y, en su caso, revertir la segregación escolar, ya sea mediante mecanismos directos o indirectos”; mientras que el artículo 20 establece que “las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, garantizarán que las políticas de urbanismo y vivienda respeten el derecho a la igualdad de trato y prevengan la discriminación, incluida la **segregación residencial**”. Finalmente, en el artículo 40: crea, en el ámbito de la Administración del Estado, la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, que realizará entre otras funciones, elaboración, en coordinación con los órganos de la Administración General del Estado competentes en materia estadística, informes y estadísticas de carácter periódico, y promoción de estudios sobre igualdad de trato y no discriminación, así como sobre las formas históricas de discriminación estructural.

Por su parte, el Gobierno realizó del 22 de marzo de 2022 al 10 de mayo de 2022 una consulta pública previa⁹⁷ a la elaboración de un proyecto normativo consistente en una Ley Orgánica contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia en la cual la segregación racial debería de ser uno de los temas a abordar.

4.2. Discurso de odio penal y no penal

El creciente aumento de los discursos y delitos de odio y de los actos de discriminación reflejados en los informes del Ministerio del Interior y en las encuestas e informes realizados por administraciones públicas, organismos internacionales y organizaciones sociales, así como la infradenuncia, requieren una acción decidida por parte del conjunto de la sociedad, de los poderes públicos y de los partidos políticos.

Los delitos de odio crecieron en España un 3,7% en 2022. Los delitos de odio por racismo y xenofobia son los más numerosos (43,5%), seguidos por los LGTBfóbicos (24,5%)⁹⁸. En estos datos hay que tener presente la infradenuncia existente. De acuerdo con la Agencia Europea de Derechos Fundamentales de la UE (FRA)⁹⁹, el 89% de las personas del pueblo gitano y las personas LGTBI o el 87% de las personas musulmanas no denuncian las conductas violentas cometidas con prejuicios. De hecho, según datos de la OSCE¹⁰⁰, los delitos de odio denunciados en países como el Reino Unido (147.422 en el año 2022) o Suecia (5.858 en 2018) son muchos más que

Los delitos de odio crecieron en España un 3,7% en 2022. Los delitos de odio por racismo y xenofobia son los más numerosos (43,5%), seguidos por los LGTBfóbicos (24,5%). En estos datos hay que tener presente la infradenuncia existente. De acuerdo con la Agencia Europea de Derechos Fundamentales de la UE (FRA), el 89% de las personas del pueblo gitano y las personas LGTBI o el 87% de las personas musulmanas no denuncian las conductas violentas cometidas con prejuicios.

97 Ministerio de Igualdad. [Consulta pública previa a la elaboración de un proyecto normativo consistente en una Ley Orgánica contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de intolerancia \(igualdad.gob.es\)](#)

98 Ministerio del Interior. Informe sobre los delitos de odio en España. Actualización prevista 2º trimestre 2024.

99 Encouraging hate crime reporting — The role of law enforcement and other authorities (europa.eu)

100 HCRW | Hate crime reporting (osce.org)

en España (1.869 en 2.022), teniendo en cuenta las poblaciones de estos países, porque allí se ha combatido con mayor efectividad la infradenuncia.

Entre diciembre de 2020 y el primer trimestre de 2021 la **Oficina Nacional de lucha contra los Delitos de odio del Ministerio del Interior** llevó a cabo una encuesta¹⁰¹ entre cuyos objetivos se encuentran conocer el porcentaje de infradenuncia de los delitos de odio y los motivos para no denunciarlos. De las 437 personas participantes, un 89,24% no presentó denuncia por el delito que sufrió, lo cual está en consonancia con los estudios mencionados que indican que 8-9 de cada 10 delitos de odio no son denunciados por falta de confianza en la policía o por dificultades a la hora de denunciar. Asimismo, la principal razón para no denunciar fue que la persona encuestada pensó que la policía no lo tomaría en serio (37,95%). Es necesario seguir fomentando confianza en las instituciones públicas.

En España se ha trabajado en los últimos años de forma seria y rigurosa en esta materia, poniendo en funcionamiento recursos como las fiscalías especializadas en delitos de odio; aprobando la Ley de igualdad de trato y, a través de ella, creando la figura del Fiscal de Sala contra los delitos de odio y la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio (ONDOD); y reforzando el servicio de atención a víctimas del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), adscrito al Ministerio de Igualdad. En este último servicio, así como ha pasado con los delitos de odio, cuando la Dirección General para la igualdad de trato y no discriminación y contra el racismo ha invertido recursos para atender a las víctimas, han aumentado las denuncias y se está combatiendo la infradenuncia que reflejan los estudios de este organismo, según los cuales solamente el 18% de las víctimas de actos de discriminación racial denuncian los hechos¹⁰². Es de señalar que en el CEDRE se ha pasado de 500 incidentes racistas anuales a más de 1.500 en 2022 y a más de 2.500 en 2023.

También se tiene que saber diferenciar qué discurso de odio es penal y cuál no lo es pero puede ser perseguible civil o administrativamente, y en ello se está trabajando. Los organismos de Derechos Humanos como el Consejo de Europa¹⁰³ o la ONU¹⁰⁴ señalan que el ámbito penal debe de ser para los casos más graves y que la prohibición penal no basta por sí sola para erradicar el discurso de odio ni es siempre el mecanismo idóneo. Aunque señalan que determinadas expresiones deben ser objeto de tipificación penal, solicitan que se aclaren el alcance y la aplicabilidad de la responsabilidad de derecho civil o administrativo por el uso del discurso de odio cuyo objeto sea provocar, o quepa esperar razonablemente que produzca

La mejora de los servicios de atención a víctimas ha tenido un impacto directo en el aumento de las denuncias, además se está combatiendo la infradenuncia. En el CEDRE han pasado de 500 incidentes racistas anuales a más de 1.500 en 2022, y a más de 2.500 en 2023.

Hay que saber diferenciar qué discurso de odio es penal y cuál no lo es pero puede ser perseguible civil o administrativamente. Los organismos de Derechos Humanos señalan que el ámbito penal debe de ser para los casos más graves y que la prohibición penal no basta por sí sola para erradicar el discurso de odio ni es siempre el mecanismo idóneo.

101 Ministerio del Interior. (2021). *Informe de la Encuesta sobre delitos de odio*. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Delitos-de-odio/descargas/Informe-de-la-encuesta-sobre-delitos-de-odio_2021.pdf

102 CEDRE. (2020). *Estudio sobre la percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas*. Consejo No Discriminación – Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020. (igualdad.gob.es)

103 <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-n-15-on-combating-hate-speech-adopt/16808b7904>

104 Recomendación general N° 35 La lucha contra el discurso de odio racista | OHCHR

Los organismos de Derechos Humanos piden que se determinen las responsabilidades concretas de los autores de discursos de odio, prestadores de servicios de internet, foros y hosts de internet, intermediarios online, plataformas de redes sociales, moderadores de blogs y otros actores que desempeñan funciones análogas; y que se vele por el otorgamiento de facultades, sujetas a autorización o aprobación judicial, para requerir la supresión del discurso de odio de material accesible en Internet y para bloquear sitios en los que se empleen.

tal efecto, la comisión de actos de violencia, intimidación, hostilidad o discriminación contra aquellos a los que van dirigidas.

Igualmente, piden que se determinen las responsabilidades concretas de los autores de discursos de odio, prestadores de servicios de internet, foros y hosts de internet, intermediarios online, plataformas de redes sociales, moderadores de blogs y otros actores que desempeñan funciones análogas. Además, que se vele por el otorgamiento de facultades, sujetas a autorización o aprobación judicial, para requerir la supresión del discurso de odio de material accesible en Internet y para bloquear sitios en los que se empleen, así como para requerir a los grupos de comunicación (incluidos prestadores de servicios de internet, intermediarios online y plataformas de redes sociales) que publiquen una rectificación en la que se reconozca que ha difundido discurso de odio.

En este sentido, la ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, en el artículo 79, señala que son infracciones administrativas leves utilizar o emitir expresiones vejatorias contra las personas por razón de su orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales en la prestación de servicios públicos o privados. También establece que es infracción administrativa grave la no retirada de las expresiones vejatorias a las que se refiere el apartado 2.a) de este artículo contenidas en sitios web o redes sociales por parte de la persona prestadora de un servicio de la sociedad de la información, una vez tenga conocimiento efectivo del uso de estas expresiones. Y, finalmente, que son infracciones administrativas muy graves la elaboración, utilización o difusión en centros educativos de libros de texto y materiales didácticos que presenten a las personas como superiores o inferiores en dignidad humana en función de su orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, o la convocatoria de espectáculos públicos o actividades recreativas que tengan como objeto la incitación a realizar conductas tipificadas como graves o muy graves en el presente. En este sentido pretende ir la futura ley contra el racismo, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia.

4.3. Propuestas de la UNESCO para enfrentar el discurso de odio a través de la educación

La Comisión de educación y sensibilización del Foro viene señalando con preocupación el aumento del discurso de odio en nuestras sociedades, del cual las personas de origen inmigrante son uno de los destinatarios principales. Diversidad, complejidad, incertidumbre y altas dosis de precariedad son algunas de las características de nuestro actual mundo globalizado y digitalizado, en el que se desenvuelven nuestras vidas y las de los jóvenes de nuestros centros educativos. Por otro lado, la construcción de la identidad es un proceso clave en la adolescencia y fundamental para entender cómo nos situamos en el mundo con nosotros mismos y con los demás.

El abordaje del discurso del odio a través de la educación es una necesidad que vienen señalando distintos organismos internacionales. Para ello es clave entender y atender los aspectos antes mencionados, identificando consecuencias no deseadas como la confrontación frente al que se percibe como distinto y las actitudes de intolerancia, y dotando de herramientas y competencias socioemocionales y ciudadanas adecuadas.

La Organización de las Naciones Unidas, en su [Estrategia y plan de acción para la lucha contra el discurso de odio de 2019](#), considera el discurso de odio como cualquier forma de comunicación de palabra, por escrito o a través del comportamiento, que sea un ataque o utilice lenguaje peyorativo o discriminatorio en relación con una persona o un grupo sobre la base de quiénes son o, en otras palabras, en razón de su religión, origen étnico, nacionalidad, raza, color, ascendencia, género u otro factor de identidad.

Entre los compromisos fundamentales de la Estrategia se incluye usar la educación como herramienta para combatirlo, en los siguientes términos:

Las entidades de las Naciones Unidas deben tomar medidas en el ámbito de la educación formal e informal para implementar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (educación de calidad e inclusiva), promover los valores y las competencias de la educación para la ciudadanía mundial y aumentar la alfabetización mediática e informacional.

El discurso del odio supone un ataque a los derechos humanos y a la dignidad de la persona, deshumanizándola, así como a los pueblos en función de su identidad, provocando daños en ocasiones irreparables. Puede incitar a la violencia poniendo en peligro la cohesión social y erosionando los valores comunes de convivencia, inclusión y diversidad. Como señala la [UNESCO](#),

el discurso de odio puede designar chivos expiatorios, crear estereotipos, estigmatizar y utilizar un lenguaje despectivo, a menudo este tipo de discurso se utilizan como bases de teorías conspirativas, así como de desinformación y negación y deformación de acontecimientos históricos como el genocidio.

La población inmigrante es, sin duda, uno de los grupos que más sufre el discurso de odio en diferentes variantes y manifestaciones, especialmente en épocas de crisis. Por ejemplo, la teoría del “gran reemplazo”, una de las teorías conspirativas promovidas desde posturas de ultraderecha que ponen el foco directamente en la población migrante, es adoptada cada vez más en determinados discursos políticos y mediáticos, legitimando discursos de odio y prácticas de rechazo y discriminación hacia estas personas. Numerosos episodios violentos que han tenido lugar en los últimos años en varios países han sido asociados con la teoría del gran reemplazo.

La amenaza del discurso de odio a la paz y la convivencia ha estado presente en la [sexta edición del Día Internacional de la Educación](#), que se celebró el 24 de enero bajo el lema “aprender para una paz duradera” y que la UNESCO ha dedicado al “papel crucial que desempeñan la educación y los docentes en la lucha contra el discurso del odio, un fenómeno que se ha

El abordaje del discurso del odio a través de la educación es una necesidad que vienen señalando distintos organismos internacionales. El discurso de odio supone un ataque a los derechos humanos y a la dignidad de las personas.

La teoría del “gran reemplazo”, una de las teorías conspirativas promovidas desde posturas de ultraderecha que ponen el foco directamente en la población migrante, es adoptada cada vez más en determinados discursos políticos y mediáticos, legitimando discursos de odio y prácticas de rechazo y discriminación hacia estas personas.

La UNESCO señala que el discurso de odio en forma de xenofobia, racismo, antisemitismo, odio contra los musulmanes, odio anti-LGBTQI+, misoginia y otros tipos de intolerancia aumenta en todo el mundo, extendiéndose más rápido y más lejos que nunca mediante de las redes sociales. Tanto en línea como fuera de ella, el discurso del odio ataca personalmente a las personas y las deshumaniza, así como a los pueblos en función de su identidad.

El discurso de odio supone una forma de comunicación que divide entre “nosotros” y “ellos”, y que muchas veces establece una amenaza existencial que proviene del “otro”, lo que puede incitar a una reacción negativa que, a su vez, se expresa en términos que la describen como la defensa o protección heroica del propio grupo. Las narrativas que difunden ideas sobre “pureza” y “contaminación”, por ejemplo, pueden preceder a acciones violentas contra el “otro” deshumanizado.

multiplicado en los últimos años con el uso de las redes sociales, dañando el tejido de nuestras sociedades”.

La UNESCO señala que el discurso de odio en forma de xenofobia, racismo, antisemitismo, odio contra los musulmanes, odio anti-LGBTQI+, misoginia y otros tipos de intolerancia aumenta en todo el mundo, extendiéndose más rápido y más lejos que nunca mediante de las redes sociales. Tanto en línea como fuera de ella, el discurso del odio ataca personalmente a las personas y las deshumaniza, así como a los pueblos en función de su identidad, y esto ocurre a menudo por parte de actores que buscan un beneficio político.

Por ello, este organismo internacional viene impulsando el compromiso de los gobiernos en la lucha contra el discurso del odio. En octubre de 2021 tuvo lugar el foro mundial multilateral en línea [Combatir los discursos de odio a través de la educación](#) que contó con una [Conferencia mundial de ministros de educación para reforzar la lucha contra la incitación al odio en línea y fuera de ella](#), convocada por el Secretario General de la ONU, António Guterres, y la Directora General de la UNESCO, Audrey Azoulay. Entre los mensajes clave se promovía que “los Estados miembros deben desarrollar intervenciones educativas específicas y basadas en pruebas que aborden explícitamente la incitación al odio en todos los niveles educativos, desde la primera infancia hasta la enseñanza superior, en entornos formales y no formales, incluso a través del aprendizaje permanente”, incidiendo en la importancia de la educación para la ciudadanía para hacer frente a la incitación al odio y en la inversión en la alfabetización mediática e informativa digital.

En este sentido, la UNESCO ha publicado la guía [Enfrentar el discurso del odio a través de la educación. Una guía para formuladores de políticas](#), en la que hace un recorrido por las causas profundas del discurso del odio agravado por el aumento del nacionalismo populista y la xenofobia. También por la percepción de legitimación de la retórica de odio cuando políticos, líderes religiosos y principales medios de comunicación producen y circulan desinformación, propaganda, ideas racistas y xenófobas o teorías de conspiración dirigidas a un grupo particular de personas, lo que aumenta la probabilidad de violencia física contra individuos y grupos específicos.

Esto supone una forma de comunicación que divide entre “nosotros” y “ellos”, y que muchas veces establece una amenaza existencial que proviene del “otro”, lo que puede incitar a una reacción negativa que, a su vez, se expresa en términos que la describen como la defensa o protección heroica del propio grupo. Las narrativas que difunden ideas sobre “pureza” y “contaminación”, por ejemplo, pueden preceder a acciones violentas contra el “otro” deshumanizado, creando un terreno fértil para que florezca la violencia y allanando el camino para el extremismo violento.

La guía de UNESCO, por otra parte, aborda el discurso del odio como parte de un conjunto más amplio de desafíos asociados con la intolerancia y la discriminación, vinculándolo con cuestiones estructurales de desigualdad que también deben abordarse como la segregación residencial y escolar, los diferentes derechos legales o los prejuicios informales. Asimismo, incluye

una serie de doce recomendaciones, así como estrategias educativas y metodológicas, entre las que se encuentran:

- ➔ Dar prioridad a la cuestión del discurso de odio y tomar medidas para combatirlo con planes de implementación concretos, incluidos hitos de acción y asignaciones presupuestarias.
- ➔ Integrar los esfuerzos para combatir el discurso de odio en las iniciativas existentes del sector educativo para proporcionar un enfoque integral al problema.
- ➔ Garantizar que las estrategias aplicadas para combatir el discurso de odio respeten el derecho a la libertad de expresión.
- ➔ Establecer e implementar directrices y mecanismos para apoyar a las personas y grupos que son blanco de discursos de odio en entornos educativos, incluidos mecanismos claros de denuncia y estándares de cumplimiento.
- ➔ Incorporar actividades educativas en los planes de estudio formales que aborden las causas profundas del discurso de odio, prestando especial atención a las desigualdades históricas y contemporáneas.
- ➔ Crear y actualizar continuamente planes de estudio relacionados con la alfabetización mediática e informacional y la ciudadanía digital.
- ➔ Incluir actividades educativas en los planes de estudio para fortalecer las habilidades de pensamiento crítico, aprendizaje social y emocional, diálogo intercultural y ciudadanía global con el fin de promover el cambio de comportamiento prosocial necesario para enfrentar el discurso de odio y promover la inclusión y la diversidad.
- ➔ Fomentar actividades extracurriculares que conduzcan al pensamiento crítico y al diálogo intercultural, y que sean capaces de contribuir a un entorno inclusivo.
- ➔ Desarrollar e implementar mecanismos para alentar y permitir que las escuelas garanticen que el clima de aprendizaje en las aulas sea seguro, respetuoso e inclusivo.

La guía de la UNESCO dedica un apartado a enseñar sobre discurso de odio, en el que muestra una serie de estrategias a tener en cuenta como:

- ➔ Enseñar la historia del discurso de odio, centrándose en causas, formas, efectos e impactos del fenómeno, y situarlo en un contexto histórico y contemporáneo más amplio.
- ➔ Decodificar los mensajes culturales, los estereotipos y las señales ocultas utilizadas para transmitir odio en las redes sociales tradicionales y nuevas, en los libros de texto y planes de estudios, en

Es importante establecer e implementar directrices y mecanismos para apoyar a las personas y grupos que son blanco de discursos de odio en entornos educativos, incluidos mecanismos claros de denuncia y estándares de cumplimiento. También incorporar actividades educativas en los planes de estudio formales que aborden las causas profundas del discurso de odio, prestando especial atención a las desigualdades históricas y contemporáneas.

Es fundamental mejorar las habilidades socioemocionales. En este sentido, hay evidencia de que los estudiantes que son más conscientes de sus emociones, valores, fortalezas y debilidades, y tienen un concepto positivo de sí mismos, probablemente tengan más éxito en sus respuestas a desafíos como el discurso de odio.

Para contrarrestar los discursos de odio es necesario proporcionar a los estudiantes conocimientos, habilidades y actitudes para comprender el contexto social de los medios y plataformas digitales, evaluar críticamente sus contenidos y tomar decisiones informadas como usuarios y productores de contenidos.

los discursos políticos, etc., así como transmitir lo que se aprende a las comunidades.

- ➔ Generar consciencia de los peligros y consecuencias del discurso de odio en la realidad, como se ha visto a lo largo de la historia.
- ➔ Detectar teorías de la conspiración.
- ➔ Abordar las desigualdades.
- ➔ Mejorar las habilidades socioemocionales. En este sentido, hay evidencia de que los estudiantes que son más conscientes de sus emociones, valores, fortalezas y debilidades, y tienen un concepto positivo de sí mismos, probablemente tengan más éxito en sus respuestas a desafíos como el discurso de odio. Al mismo tiempo, el ASE también puede ayudar a prevenir este tipo de discurso al permitir que los estudiantes equilibren sus emociones, controlen sus impulsos y se comporten de manera segura, ética y responsable. Para ello es importante cultivar la toma de perspectiva; negociar conflictos de manera constructiva; reconocer las fortalezas de los demás; y trabajar con ellos para resolver problemas, desarrollar la bondad y la compasión, defender los derechos y tener empatía con los demás, incluidas las personas de otros orígenes sociales y culturales.
- ➔ Explicar y enseñar narrativas de discriminación y violencia, a través de la dramatización, lecturas y creación de cómics, cuentos orales, obras de teatro e historias fáciles de entender para combatir el odio que ha surgido entre diferentes grupos de profesores y estudiantes en diferentes partes del mundo.
- ➔ Promover actividades inclusivas.
- ➔ Promover la alfabetización mediática e informacional (AMI) y las habilidades de ciudadanía digital. Esto, proporcionando a al estudiantado conocimientos, habilidades y actitudes para comprender el contexto social de los medios y plataformas digitales, evaluar críticamente sus contenidos y tomar decisiones informadas como personas usuarias y productoras de contenidos. Implica también aprender sobre los propios derechos en los espacios digitales y cómo interactuar y crear contenidos de forma activa, crítica, sensible y ética. Todo con el propósito de convertirse en ciudadanos/as digitales socialmente responsables y conscientes de sus derechos y responsabilidades en el mundo online. Los ciudadanos/as digitales eficaces pueden influir positivamente en las sociedades a través de la participación digital y la capacidad de tomar medidas que les permitan combatir constructivamente el discurso de odio a través de su propia participación en línea.
- ➔ Mejorar las habilidades de pensamiento crítico. Para ello, los educadores y educadoras deben comprometerse a apoyar una amplia gama de posturas ideológicas y políticas en los debates en el aula y en las opiniones compartidas y transmitidas. Es especialmente importante que tengan las habilidades necesarias para reconocer

Es necesario impulsar actuaciones de lucha contra el discurso del odio desde los centros escolares y la guía de UNESCO es una buena herramienta orientativa. Es importante que a lo largo de su trayectoria educativa los alumnos y alumnas vayan adquiriendo progresivamente competencias personales de evaluación reflexiva y crítica, que les permitan desenvolverse en una sociedad marcada por la diversidad, la complejidad y la incertidumbre y basadas en la convivencia y el respeto a los derechos humanos.

la información errónea e intervenir cuando la mencionen estudiantes o sus amistades. No todas las afirmaciones son completamente iguales.

- ➔ Mejorar las acciones y elecciones de comportamiento del estudiantado. En este sentido, deben ver al profesorado, líderes y otros como modelos a seguir en sus esfuerzos por combatir el discurso de odio en las interacciones con todo el personal y el estudiantado de la comunidad en general. También necesitan oportunidades para poner en práctica los valores en su vida diaria en la escuela. Esto les permitirá actuar como personas influyentes positivas de manera que puedan crear un círculo de retroalimentación para la participación y cooperación entre padres, madres, familias, tutores/as y la comunidad.

Se hace necesario, por tanto, impulsar actuaciones de lucha contra el discurso del odio desde los centros escolares y la guía de UNESCO es una buena herramienta orientativa. El sistema educativo persigue entre sus fines el respeto a los derechos y libertades fundamentales, la igualdad de trato y la no discriminación de las personas por razón de nacimiento, origen racial o étnico, religión, convicción, edad, de discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad, o cualquier otra condición o circunstancia.

Además, otro de los fines fundamentales de la educación es el pleno desarrollo de la personalidad y de las capacidades de los alumnos. Es importante que a lo largo de su trayectoria educativa los alumnos y alumnas vayan adquiriendo progresivamente competencias personales de evaluación reflexiva y crítica, que les permitan desenvolverse en una sociedad marcada por la diversidad, la complejidad y la incertidumbre y basadas en la convivencia y el respeto a los derechos humanos.

4.3.1. Estudios, materiales y programas sobre lucha contra el discurso de odio en el ámbito educativo

A continuación, se presentan algunas iniciativas de proyectos, materiales o guías en materia de discurso de odio en el ámbito educativo llevadas a cabo por distintas entidades sociales.

ENTIDAD: MADRE CORAJE

PROYECTO: CENTROS EDUCATIVOS LIBRES DE DISCURSOS DE ODIO

Este proyecto se centra en promover en el sistema educativo propuestas para identificar el discurso del odio, así como procesos para deconstruir pensamiento y narrativas violentas y para construir otras narrativas pro-sociales o transformadoras. Con este propósito, se implica a la comunidad educativa de los centros educativos de secundaria y ciclos formativos en acciones contra el discurso del odio en RRSS, fomentando especialmente la participación de las AMPAS. Asimismo, se promueve el intercambio de buenas prácticas educativas sobre el discurso del odio en centros educativos

andaluces, a través de una jornada y la solicitud a apoyos a esta línea de trabajo a otras entidades andaluzas del ámbito educativo.

Como primer resultado del proyecto, se espera que al menos el 70% del alumnado participante haya reducido la polarización en sus posicionamientos con respecto a temas objeto de discurso del odio como inmigración, diversidad sexual y género.

El proyecto incluye las siguientes fases:

FASE 1: diseño y experimentación de actividades educativas en el aula con formación a docentes.

FASE 2: implementación de acciones a nivel de centro por parte del alumnado participante.

FASE 3: sistematización e intercambio de experiencias.

ENTIDAD: **FUNDACIÓN FAD JUVENTUD** campus FAD

PROYECTO: **NO MORE HATERS**

NO MORE HATERS es una iniciativa para luchar contra los mensajes de odio impulsada por la Fad y Maldita.es con el apoyo de Google.org. El objetivo es llegar a 35.000 jóvenes de entre 14 y 29 años para que sean conscientes de la importancia de generar discursos responsables libres de odio, basados en la inclusión y en el respeto.

Consta de una App, una [investigación](#) ("Romper cadenas de odio, tejer redes de apoyo: Los y las jóvenes ante los discursos de odio en la red) y una [guía docente](#) con objetivos didácticos, criterios de evaluación y ejercicios offline-online para hacer en clase.

PROYECTO: **DIVERSIDAD EN SERIE**

Concurso de cortos sobre diversidad en colaboración con Netflix. Diversidad en serie, historias que merecen ser contadas, es un proyecto educativo dirigido a adolescentes de centros escolares de Secundaria y Formación Profesional. El programa estuvo en marcha entre 2020 y 2022 con un doble objetivo: motivar a las y los jóvenes hacia un futuro profesional en el sector de la producción audiovisual; y reflexionar sobre el valor de la diversidad apostando por el compromiso social de los y las adolescentes y por su educación en valores.

PROYECTO: DESACTIVA TUS PREJUICIOS

Basado en teatro social, "Desactiva tus prejuicios. Y piénsalo otra vez" es un proyecto de Facebook y Fad para prevenir y anticipar estereotipos negativos en la adolescencia. Se ha desarrollado un proyecto a dos años con dos componentes básicos: investigación y acción educativa. La investigación ha permitido identificar los filtros que ellas y ellos se interponen a la hora de actuar en sociedad y la acción educativa se centra en disolverlos y en darles protagonismo para la toma de conciencia de los mismos. Incluye dos investigaciones ("Encuesta sobre prejuicios nocivos en la juventud española" y "Creencias que sustentan la generación de los estereotipos y prejuicios nocivos") y una guía didáctica.

ENTIDAD: FUNDACIÓN ESPLAI**PROYECTO: NÓS INTERCULTURALES. EDUCACIÓN MEDIÁTICA CONTRA EL DISCURSO DEL ODIO**

Con esta [guía](#) se busca aportar herramientas digitales para la creación de ese contradiscurso que permita realizar mensajes que ofrezcan una alternativa positiva a la propaganda extremista. Nos Interculturales a través de las TIC es uno de los cuatro proyectos que Fundación Esplai desarrolla gracias a las personas contribuyentes que marcan la X Solidaria. Cuenta con la financiación de los fondos procedentes del 0,7% del IRPF que gestiona la Consellería de Política Social.

ENTIDAD: JÓVENES Y DESARROLLO**PROYECTO: CIBERAGENTES POR UNA CULTURA DE PAZ**

Este proyecto, realizado por Jóvenes y Desarrollo junto a Maldita y financiado por el Ayuntamiento de Madrid, busca que la juventud se convierta en protagonista creando campañas de comunicación destinadas a prevenir los discursos de odio y la desinformación. Esta iniciativa promueve así la ciudadanía digital responsable y comprometida con los Derechos Humanos, la cultura de paz y la Agenda 2030. Articula las siguientes actividades:

- ➔ Seis sesiones educativas para que educadoras y educadores apliquen en sus centros la reflexión sobre los discursos de odio y la desinformación. El objetivo es que cada acción como Ciberagentes de Paz promueva los Derechos Humanos en la creación de nuevas narrativas que pongan en valor la diversidad.

- ➔ Ocho unidades didácticas destinadas a ESO y Bachillerato que integran en el currículum oficial contenidos vinculados a la desinformación y los discursos de odio. Estas unidades abarcan las materias de inglés, francés, filosofía, historia y matemáticas.
- ➔ Concurso gratuito destinado a la juventud que premia iniciativas de ciber prevención en el ámbito de los discursos del odio y desinformación.

PROYECTO: CIBERAGENTES POR UNA CULTURA DE PAZ

Este proyecto, realizado por Jóvenes y Desarrollo junto a Maldita y financiado por el Ayuntamiento de Madrid, busca que la juventud se convierta en protagonista creando campañas de comunicación destinadas a prevenir los discursos de odio y la desinformación. Esta iniciativa promueve así la ciudadanía digital responsable y comprometida con los Derechos Humanos, la cultura de paz y la Agenda 2030. Articula las siguientes actividades:

- ➔ Seis sesiones educativas para que educadoras y educadores apliquen en sus centros la reflexión sobre los discursos de odio y la desinformación. El objetivo es que cada acción como Ciberagentes de Paz promueva los Derechos Humanos en la creación de nuevas narrativas que pongan en valor la diversidad.
- ➔ Ocho unidades didácticas destinadas a ESO y Bachillerato que integran en el currículum oficial contenidos vinculados a la desinformación y los discursos de odio. Estas unidades abarcan las materias de inglés, francés, filosofía, historia y matemáticas.
- ➔ Concurso gratuito destinado a la juventud que premia iniciativas de ciber prevención en el ámbito de los discursos del odio y desinformación.

PROYECTO: JÓVENES INTERCONECTAD@S PARA TRANSFORMAR LAS REDES SOCIALES HACIA UNA CIUDADANÍA GLOBAL

“Jóvenes Interconectad@s por una Ciudadanía Global – Digital con Horizonte 2030, en el contexto COVID: Change Things” es un proyecto de la ONGD Salesiana Jóvenes y Desarrollo junto a Bosco Global y Vols, gracias a la financiación de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID). Está enmarcado en la Estrategia de la ONU sobre el Discurso de Odio y como eje central contempla la promoción de una ciudadanía global digital responsable para prevenir los discursos del odio y la desinformación que han proliferado, especialmente, en el contexto de la pandemia. Incluye:

- ➔ **Aula Virtual:** curso online de 30 horas para la prevención de los discursos de odio y la desinformación en redes sociales, dirigido a personas con interés en educación transformadora.

- ➔ **Itinerario formativo:** educadores/as acompañarán a sus grupos de jóvenes en la gestión de acciones de cambio y un scape room frente a los discursos de odio y por la cultura de paz como ciudadanos globales-digitales.
- ➔ **Webinars:** encuentros virtuales de formación desarrollados por personas expertas en DDHH y repercusión de los efectos COVID, prevención de los discursos de odio y promoción de información veraz.

PROYECTO: SOMOS MÁS (finalizó en 2020 pero los materiales están en abierto)

La campaña «Somos Más, contra el odio y el radicalismo» tiene precisamente este objetivo: prevenir y sensibilizar sobre el discurso del odio y la radicalización violenta. Se realiza con la colaboración del Ministerio de Justicia; el Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad y CITCO); el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (CNIIE); el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Secretaría General de Inmigración y Emigración y OBERAXE); el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad); la Red Aware (Alliance of Women Against Radicalization and Extremism); FeSP-UGT, a través de Aula Intercultural; la ONG Jóvenes y Desarrollo; y Google, a través de la iniciativa global YouTube Creators for Change.

Somos Más se divide en 2 ejes de trabajo principales:

- ➔ **Formación:** talleres dirigidos a más de 28.000 chicos y chicas en escuelas y centros de todo el país que incluyen el desarrollo de material didáctico y juegos de rol para facilitar la comprensión por parte de alumnos, padres y profesores.
- ➔ **Sensibilización:** campaña de comunicación que incluirá, entre otras cosas, colaboraciones con creadores que ayudarán a amplificar mensajes positivos a través de sus vídeos a partir de 2018.

ENTIDAD: FUNDACIÓN ADSIS

PROYECTO: #NODAIGUAL: LUCHA CONTRA EL ODIO, RACISMO Y XENOFOBIA EN LAS REDES SOCIALES

#Nodaigual es un proyecto que tiene como objetivo la lucha contra discursos de odio, racismo y xenofobia en las redes sociales. Se desarrolla en centros educativos en los cursos de 5º y 6º de primaria.

ENTIDAD: ACCEM**PROYECTO: #SAVE A HATER**

El proyecto ofrecen herramientas, información, vídeos y enlaces para combatir el racismo, la xenofobia, la misoginia, la homofobia y la propagación de contenido falso, así como un [Manual](#) que proporciona indicaciones sobre cómo actuar frente a la polarización y los mensajes de odio que circulan en los entornos digitales, sobre todo los que se difunden a través de redes sociales y aplicaciones de mensajería instantánea. Se persigue identificar mensajes con contenido polarizador y discriminatorio con la finalidad de sensibilizar y generar conciencia crítica sobre el alcance y el efecto que puede generar su difusión.

PROYECTO: #(Des)conectad@s. Diagnóstico sobre la relación de la adolescencia con los discursos de odio en el entorno digital

Este estudio ha sido elaborado por Accem en el marco del proyecto SINRACXEN (“Programa de sensibilización contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia asociadas”) con la finalidad de comprender la relación entre la población adolescente de España y las actitudes racistas y discriminatorias en el uso de las TRIC. En este marco, además se han explorado y analizado la frecuencia, intensidad y tipología de los discursos de odio racistas y xenófobos percibidos por la población adolescente en diversas plataformas de redes sociales; el perfil e influencia de los agentes sociales que los generan; y las estrategias y actitudes adoptadas por las personas jóvenes frente a los principales discursos de odio racistas y xenófobos identificados.

ENTIDAD: GOBIERNO VASCO y ASOCIACIÓN MOVIÉNDOTE**PROYECTO: SET DE RECURSOS PRACTICOS PARA TRABAJAR EL DISCURSO DEL ODO EN EL AULA**

Este set de recursos aglutina en un único documento diferentes referencias y actividades recopiladas a lo largo del proyecto y, lo más importante, testadas como de gran utilidad para trabajar en el aula. Herramientas que se encuadran fundamentalmente en el ámbito de la educación no formal y que tienen como objetivo dotar a los formadores de una gama de recursos con los que puedan trabajar iniciativas variadas relacionadas con el discurso del odio en la red.

ENTIDAD: INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA**PROYECTO: ¿ES ODIOS? MANUAL PRÁCTICO PARA RECONOCER Y ACTUAR FRENTE A DISCURSOS Y DELITOS DE ODIOS**

Este manual ha sido elaborado en el marco del proyecto Això és odi, realizado conjuntamente por SOS Racisme Catalunya y el Institut de Drets Humans de Catalunya, con la financiación del Ayuntamiento de Barcelona. El proyecto ha tenido como objetivos incrementar el conocimiento de la sociedad civil sobre los delitos y discursos de odio; impulsar el activismo contra el odio y la discriminación (especialmente en línea); y favorecer el intercambio de ideas, experiencias y buenas prácticas enfocadas a la construcción de narrativas alternativas.

ENTIDAD: INJUVE. Instituto de la Juventud**PROYECTO: Orientaciones. Manual para combatir el discurso de odio en internet**

“Orientaciones” es una publicación que pretende respaldar la campaña juvenil del Movimiento No Hate Speech del Consejo de Europa, en defensa de los derechos humanos en internet. Es útil para los educadores que desean tratar el discurso de odio online desde la perspectiva de los derechos humanos, ya sea dentro o fuera del sistema educativo formal. En principio, está diseñado para alumnado de 13 a 18 años, pero las actividades pueden adaptarse a otras edades.

La nueva edición revisada incluye más información y actividades sobre la Guía de Derechos Humanos para usuarios de internet, información actualizada sobre la campaña y propuestas de talleres para luchar contra el discurso del odio en diferentes los contextos educativos.

4.4. Programa PROA+. El Plan de acogida del alumnado inmigrante e integración en el aula¹⁰⁵

El PROA+ tiene por finalidad ofrecer apoyo y orientación al alumnado en situación de vulnerabilidad educativa y reducir las tasas de abandono escolar. Está orientado a centros con especial complejidad educativa, que cuentan con un número significativo de alumnado en situación de vulnerabilidad y que manifiestan una serie de dificultades u obstáculos a lo largo de su trayectoria escolar.

El Programa para la orientación, avance y enriquecimiento educativo PROA+ tiene por finalidad ofrecer apoyo y orientación al alumnado en situación de vulnerabilidad educativa y reducir las tasas de abandono escolar. Está orientado a centros con especial complejidad educativa, que cuentan con un número significativo de alumnado en situación de vulnerabilidad y que manifiestan una serie de dificultades u obstáculos a lo largo de su trayectoria escolar.

La inversión forma parte del Componente 21: Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Se centra en proporcionar recursos a los centros que se comprometen a adecuar su proyecto educativo a las necesidades del alumnado, mediante contrato-programas o acuerdos similares de colaboración entre los centros educativos y las administraciones educativas que reflejan el compromiso de lograr determinados objetivos, así como las actuaciones y recursos disponibles para su consecución.

Con el objetivo de reducir el fracaso escolar y el abandono escolar temprano, se busca ofrecer un lugar abierto y estimulante para el aprendizaje en el que se refuercen las metodologías de un aprendizaje personalizado y adaptado a las necesidades de todo el alumnado. Para 2023, el importe destinado a la financiación del programa PROA+ ascendió a 118.184.140,00 euros, distribuidos territorialmente entre las diferentes Comunidades Autónomas.

4.4.1. Principios pedagógicos

El programa PROA+ se sustenta en los siguientes principios pedagógicos recogidos en la LOMLOE:

- ➔ Equidad, que garantice la igualdad de oportunidades.
- ➔ Evitar la segregación en el acceso y en la dinámica interna de los centros.
- ➔ Educación inclusiva, como principio fundamental donde todas las personas aprenden juntas y se atiende la diversidad de las necesidades de todo el alumnado.
- ➔ Acompañamiento y orientación, prevención y detección temprana de las dificultades de aprendizaje (primaria y secundaria), y mecanismos de refuerzo tan pronto se detectan las dificultades.

¹⁰⁵ La información de este apartado ha sido obtenida a partir de las publicaciones del MEFPD, en concreto del catálogo de actividades Palanca Proa+ entre los años 2022 y 2024.

- ➔ Relevancia de la educación no cognitiva (socioemocional) para los aprendizajes y bienestar futuro.
- ➔ La consideración del conocimiento acumulado para la mejora continua del proceso de enseñanza-aprendizaje.

4.4.2. Actividades palanca

La actividad palanca (AP) es aquella iniciativa que implementa un centro de educación para dinamizar un proceso de transformación global. No es una iniciativa puntual dirigida a abordar o a resolver un aspecto concreto de la gestión, de la metodología o del currículo. Es, en general, la parte aplicada de un plan estratégico de mejora, su dimensión práctica. Algunos centros, mientras no dispongan de un plan estratégico de mejora, pueden utilizar las actividades palanca como una forma de desarrollar el proyecto educativo de centro e integrarlas en la PGA.

La actividad palanca **nace de una necesidad** detectada en el análisis del propio centro, normalmente a través de una DAFO, que se complementa con aspectos esenciales como el **perfil del alumnado a quien va dirigido**; su valoración como **escuela inclusiva**; la información de cuestionarios de valoración trabajados por toda la comunidad educativa; una evaluación externa y/o la reflexión de cualquiera de sus estamentos; el nivel de absentismo; y los resultados escolares obtenidos, entre otros. Del análisis de todos esos elementos se derivan unos objetivos; de éstos, unas estrategias para conseguirlos; y para poner en marcha estas estrategias, se implementan las actividades palanca.

El Ministerio de Educación, Formación profesional y Deportes publicó el [Catálogo de actividades Palanca Proa+. Curso 2022/23](#) y el [Catálogo de Actividades Palanca PROA+. Curso 2023/24](#), que fueron elaborados en colaboración con las Comunidades Autónomas. Estas actividades palanca, que recogen conocimiento y buenas prácticas disponibles, tienen la voluntad de orientar su aplicación práctica, sistematizando una evaluación formativa en un marco de una mejora continua compartida. Todos los centros PROA+, en cada curso escolar, escogen y aplican aquellas AP que consideran que pueden ayudar a desarrollar su proyecto educativo o a conseguir sus objetivos a medio plazo, de acuerdo con los planteamientos establecidos en el Programa PROA+ y sus Comunidades Autónomas.

Tabla 14. **Actividades palanca relativas al PROA+**

Ámbito de las acciones	Líneas estratégicas	Actividades palanca
Alumnado diverso	E1. Actividades para seguir y "asegurar" condiciones de educabilidad	A101 - Evaluación de barreras A102 - Formación de familias A103 - Familias a la escuela, escuela de familias A104 - Estimulación e inclusión en educación infantil A105 - Dinamización de espacios para la reducción de la brecha digital A106 - Convivencias y salidas fuera del centro educativo para trabajar la cohesión grupal desde el ámbito socioemocional

La actividad palanca (AP) es aquella iniciativa que implementa un centro de educación para dinamizar un proceso de transformación global. No es una iniciativa puntual dirigida a abordar o a resolver un aspecto concreto de la gestión, de la metodología o del currículo. Es, en general, la parte aplicada de un plan estratégico de mejora, su dimensión práctica.

Ámbito de las acciones	Líneas estratégicas	Actividades palanca
Alumnado diverso	E2. Acciones para Apoyar al alumnado con dificultades para el aprendizaje	<p>A201 - Plan de absentismo</p> <p>A202 - Acompañando, mejoramos siempre: transición de etapas</p> <p>A203 - Trabajando mano a mano para mejorar: tutorías individualizadas</p> <p>A204 - Tutoría entre iguales</p> <p>A205 - La transición entre etapas educativas: una carrera de relevos en donde no debemos dejar caer el testigo</p> <p>A206 - Red de apoyo entre familias</p> <p>A207 - La mentoría escolar</p> <p>A208 - Mejoramos juntos nuestra competencia digital familia, alumnado y docentes</p> <p>A209 - Plan de acogida del alumnado inmigrante e integración en el aula</p> <p>A210 - Programa de integración de materias para favorecer la transición de Educación Primaria a Secundaria</p> <p>A211 - Centro participativo incluido en el entorno</p> <p>A212 - Club infantil/juvenil</p> <p>A213 - Leemos en pareja</p> <p>A214 - Crecer con arte</p> <p>A230 - Actividades de refuerzo para la mejora y éxito educativo para alumnado y familias</p> <p>A231 - Activamos la biblioteca escolar y la abrimos a la comunidad</p> <p>A232 - Reforzando la comprensión lectora: biblioteca tutorizada</p> <p>A233 - Dinamización de bibliotecas escolares</p> <p>A234 - Plan educativo de entorno. Talleres de estudio asistido y apoyo escolar diversificado</p> <p>A235 - Creación de contenidos: la Magia de Oz</p> <p>A236 - Tardes de grupos interactivos</p> <p>A237 - Lectura para el éxito educativo. Mentoría lectora</p> <p>A238 - Laboratorio bibliotecario de ciudadanía inclusiva y participativa</p> <p>A260 - Docencia compartida</p> <p>A261 - Modelo de Respuesta a la Intervención (RTI) en lectura</p> <p>A262 - Situaciones de aprendizaje con mirada inclusiva.</p>
Actitudes en el centro	E3. Acciones para desarrollar las Actitudes positivas en el centro	<p>A301 - Protocolo de acogida</p> <p>A302 - Desarrollo de una cultura inclusiva de aprendizaje a través de un nuevo modelo de orientación</p> <p>A303 - Sumamos todas y todos</p> <p>A304 - Palabras que nos unen</p> <p>A305 - Miradas emocionales para mejorar el aprendizaje</p> <p>A306 - Evaluación inclusiva</p> <p>A307 - Tod@s aprendemos con y desde la diversidad. Súmate a la transformación</p> <p>A308 - En mi cole cabemos todos y todas</p> <p>A309 - Tiempo de círculo: prácticas restaurativas</p> <p>A310 - Portafolio de talentos</p>

Ámbito de las acciones	Líneas estratégicas	Actividades palanca
Procesos de enseñanza-aprendizaje (aula)	E4. Acciones para Mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje de las competencias esenciales con dificultades de aprendizaje	A401 - Secuencias didácticas ODS A402 - Aprendizaje cooperativo en el aula A403 - Tertulias dialógicas A404 - Procesos de autoevaluación con el alumnado A405 - Grupos interactivos A406 - Diseño de maquetas para explicar tectónica de placas, basado en la metodología de aprendizaje basado en proyectos A407 - STEAM Y TIC A408 - Proyectos con narrativa A409 - Aplicando el enfoque escolar integral a la educación para la sostenibilidad y la ciudadanía mundial A410 - Las clases son puro teatro (performance en el aula y teatro fuera de ella) A411 - Alfabetización y creación audiovisual A412 - Alfabetización mediática frente al ciberacoso
Centro y Administración educativa	E5. Acciones y compromisos de gestión de centro y para Mejorar la estabilidad y calidad de los profesionales (formación), y de las infraestructuras estratégicas	A501 - Gestión del cambio (Plan estratégico de mejora) A502 - Redes educativas A503 - Mejora de la accesibilidad cognitiva de nuestro IES A504 - Proeducar-Hezigarri A550 - Plan de acogida del profesorado A551 - Plan de formación de centro A580 - Creación de espacios inclusivos

Fuente: elaboración propia, 2023.

4.4.3. La actividad palanca A209. Plan de acogida del alumnado inmigrante e integración en el aula

La filosofía del programa PROA+ es servir de instrumento para implementar procesos de transformación integral de centros con alumnado en situación de vulnerabilidad social. Muchos de estos centros acogen alumnado de familias inmigrantes, por lo que las actividades palanca que cada centro PROA+ implemente irán también dirigidas al alumnado de origen inmigrante si forma parte de la composición del centro educativo. Con ese enfoque integral las actividades palanca no se diseñan para un tipo de alumnado concreto, sino que se adaptan a la realidad de cada institución.

Sin embargo, las dificultades que se encuentran muchos alumnos y alumnas inmigrantes, sobre todo recién llegados, a la hora de empezar su proceso educativo en un centro escolar, en ocasiones extraño para ellos, hace necesario poner atención a su proceso de inclusión en el mismo. Así, el Plan de mejora del alumnado inmigrante e integración en el aula ha sido incluido como una de las actividades palanca dirigida específicamente a este alumnado.

Es necesario fomentar en el centro una cultura de comunidad inclusiva que promueva la equidad entre todo el alumnado, independientemente de cualquier circunstancia. Asimismo, impulsar y desarrollar planes de acogida del alumnado de origen inmigrante con la finalidad de sentar las bases para su éxito personal en los que se cuente con la participación de toda la comunidad educativa desde un punto de vista multifactorial e inclusivo.

La necesidad de fomentar en el centro una cultura de comunidad inclusiva que promueva la equidad entre todo el alumnado, independientemente de cualquier circunstancia, se incrementa con la presencia de alumnado vulnerable de origen inmigrante, cuyo porcentaje representó para el curso 22/23 un 12,3% respecto al total en la etapa de Primaria y un 9,8% en la etapa de Secundaria. De ello se deriva la necesidad de desarrollar un plan de acogida del alumnado de origen inmigrante con la finalidad de sentar las bases para su éxito personal y contando con la participación de toda la comunidad educativa desde un punto de vista multifactorial e inclusivo. Esto implica aumentar la participación de las familias del alumnado y favorecer la inclusión de todos los agentes del sistema educativo, avanzando hacia unas condiciones mínimas de educabilidad del alumnado.

En los dos catálogos reseñados antes puede consultarse el desarrollo de esta actividad palanca, así como referencias a publicaciones científicas e institucionales sobre la acogida de alumnado inmigrante, entre ellas el [Plan de Acogida del Gobierno Vasco. Procedimientos para canalizar la acogida del alumnado nuevo y sus familias. Guía práctica para centros escolares 2019/20](#). Igualmente, en el [Catálogo de Actividades Palanca PROA+. Curso 2023/24](#) se presentan las siguientes buenas prácticas relacionadas con esta actividad palanca:

- ➔ **Plan de acogida del alumnado inmigrante** – Colegio Mayer SCDAD COOP (Torrelavega). Esta actividad palanca pretende dar respuesta a la necesidad de adquirir las competencias básicas en la lengua de la escuela que faciliten el acceso adecuado al currículum, un desarrollo personal pleno y una integración satisfactoria en los nuevos contextos escolares y sociales. Igualmente, facilitar a las familias de origen marroquí el contacto con la escuela y fomentar la corresponsabilidad entre éstas y el colegio. Estas actividades palancas van dirigidas tanto al alumnado como a sus familias.
- ➔ **Talleres de alfabetización** – CEIP Andrés Manjón (Zaragoza). El centro cuenta con un 100% de alumnado de origen inmigrante, con una escolarización previa irregular en sus países de origen por cuestiones ajenas a la familia, y una gran fluctuación de altas y bajas a lo largo del curso escolar. La realización de talleres de alfabetización se estructura en diferentes niveles y se realizan a partir de las 09:00 horas, aprovechando que las familias asisten al centro para acompañar a sus hijos/as. Se imparten a lo largo de dos horas semanales en la biblioteca, por una profesora especializada en español para extranjeros que está contratada por una ONG. Para que las madres puedan asistir a la actividad se ha articulado un servicio de guardería. Los talleres son usados para explicar y canalizar cuestiones administrativas puntuales del centro que requieren un conocimiento lingüístico técnico y plazos de presentación ajustados. También se trabaja en cuestiones socioculturales.
- ➔ **Proyecto de Danza en Educación Física** – CEIP Andrés Manjón (Zaragoza). Muchas de las familias del alumnado tienen interiorizada la danza y el baile como parte importante de su identidad familiar. Por ello, se ha articulado una propuesta para integrar elementos de la cultura de origen del alumnado con la estructura cu-

ricular a través de esta área. La música y la danza son recursos comunicativos importantes y pueden serlo aún más cuando no se tiene adquirida la lengua de la escuela.

En las I Jornadas PROA+, Santander, 17 y 18 de noviembre de 2022 se dedicó una mesa de experiencias a “Acciones para seguir y “asegurar” las condiciones de educabilidad. El trabajo con las familias y alumnado emigrante.” En ésta se presentaron distintas experiencias de actividades palanca dirigidas especialmente a alumnado de origen inmigrante que se enumeran a continuación.

Tabla 15. Actividades palanca asociadas a experiencias presentadas en las I Jornadas PROA+

Actividades palanca	Centros educativos
A102 - Formación de familias.	CEIP Madre de Dios (Logroño)
A103 - Familias a la escuela, escuela de familias	CEIP Luis Vives (Jerez de la Frontera)
A103 - Familias a la escuela, escuela de familias:	CEIP Son Basca (Sa Pobla)
A208 - Mejoramos juntos nuestra competencia digital: familia, alumnado y docentes	CEIP Juan Caro Romero (Melilla)
A209 - Plan de acogida del alumnado inmigrante	Colegio Mayer Sociedad Cooperativa (Torrelavega)

Fuente: elaboración propia, 2023.

En la mesa se destacaron algunos puntos fuertes de estas experiencias como la buena respuesta de las familias, el aumento de la coordinación con servicios del entorno y la mejora de las destrezas básicas del alumnado.

4.5. Programa MUS-E: buena práctica de inclusión educativa y educación intercultural y para la convivencia

En la actualidad, dada la globalización del Siglo XXI, España se distingue por la gran riqueza de su diversidad cultural. En el curso 2021/22 participaron 882.814 de estudiantes extranjeros, quienes suponen el 11% del estudiantado total no universitario y en torno a un 15% del total de extranjeros¹⁰⁶. En este contexto, el trabajo en los centros que recogen esta rica diversidad se convierte en una fuente de reflexión constante.

106 OBERAXE. (2022). *Informe sobre la Integración de los estudiantes extranjeros en el sistema educativo español*. https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0153.htm

MUS-E® representa un proyecto de experiencias artísticas estimuladoras en el que, a través de la inteligencia emocional, se fomentan competencias fundamentales para la cohesión social y la inclusión de niños y niñas que viven en ambientes desfavorecidos, aunando distintas facetas de trabajo artístico, social, cultural y educativo.

En MUS-E® la convivencia, el respeto, la cohesión grupal, la participación, la atención a la inclusión y la educación en valores se convierten en ejes centrales que mejoran el clima escolar del alumnado, eliminando barreras para el aprendizaje y la participación.

• ¿Cómo podemos aprovechar la multiculturalidad de nuestras aulas?

MUS-E® aparece en España en febrero de 1996, tras un convenio entre el entonces Ministerio de Educación y Ciencia, la Fundación Internacional Yehudi Menuhin (FYME) y el Maestro Menuhin, con el objetivo de hacer de la práctica artístico-educativa un principio de equilibrio y tolerancia desde la diversidad cultural. Implantado en diez Comunidades Autónomas, más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, MUS-E® representa un proyecto de experiencias artísticas estimuladoras en el que, a través de la inteligencia emocional, se fomentan competencias fundamentales para la cohesión social y la inclusión de niños y niñas que viven en ambientes desfavorecidos, aunando distintas facetas de trabajo artístico, social, cultural y educativo.

Para ello, los centros integran el programa en la Programación General Anual (PGA), haciendo así parte del proyecto educativo del centro en el que se refleja la visión pedagógica compartida entre artistas y docentes. En colaboración conjunta, se realizan sesiones de distintas disciplinas que parten de los intereses y necesidades del alumnado: teatro, danza, circo, artes plásticas y visuales, artes marciales, música y yoga, pasan a formar parte de la vida del aula.

• ¿Cómo trabaja MUS-E® la diversidad cultural entre el alumnado?

Su sentido pedagógico trata aspectos transversales como la inclusión social y la diversidad en tanto oportunidad de aprendizaje, marcando los retos y desafíos del propio programa. La convivencia, el respeto, la cohesión grupal, la participación, la atención a la inclusión y la educación en valores se convierten en ejes centrales que mejoran el clima escolar del alumnado, eliminando barreras para el aprendizaje y la participación.

En esta línea, la Ley Orgánica 3/2020 del 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de educación, en adelante LOMLOE 3/2020, recoge la importancia de vincular las orientaciones pedagógicas a los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS) de la Agenda 2030, en consonancia con el trabajo desarrollado por MUS-E®: la lucha contra la pobreza a través del desarrollo de una convivencia cívica ofreciendo herramientas para el trabajo emocional, social y transcultural; una educación de calidad al trabajar con metodologías activas y artísticas para la mejora de la inclusión social; la reducción de las desigualdades y las injusticias sociales desde una función compensativa, igualando las oportunidades al acercar el arte al alumnado más desfavorecido; y actitudes pacíficas y asertivas como instrumento para la resolución de conflictos.

Además, la convivencia y la cultura para la paz y no violencia contribuyen a la adquisición de las **competencias clave**, siendo la personal, la social y aprender a aprender las mejor valoradas entre artistas y docentes, ya que complementan el trabajo curricular globalizado con altos niveles en su adquisición (una media de 4,4/5). Como resultado, se mejora el comportamiento del alumnado creando vínculos desde experiencias positivas en el aula.

• ¿Cuáles son los beneficios visibles entre el alumnado?

Según los datos recogidos en el Informe Evaluación EN RED (2022- 2023)¹⁰⁷, el programa cuenta con un total de 34.381 participantes en 184 centros y 1.606 aulas. Entre el alumnado MUS-E® encontramos un alto índice de escolares pertenecientes a familias de origen extranjero (29%) y una importante participación de alumnado de la minoría étnica gitana (6%).

Para conocer los beneficios y el grado de adquisición de competencias sociales entre el alumnado, docentes y artistas valoran su impacto en los centros teniendo presente la adquisición de las siguientes competencias comportamentales: actitudes positivas a la diversidad: cohesión y respeto; y convivencia y solidaridad, alcanzando una valoración media de 4,3/5.

Por otro lado, el alumnado valora positivamente el programa ya que en su mayoría disfruta de las actividades y se siente bien durante las sesiones, apareciendo el trabajo del artista con un 4,31/5 y el papel activo del docente durante las sesiones con un 4,27/5. Además, aumenta su autoestima (3,56/5), los anima a venir al colegio (3,55/5) y estimula el trabajo en equipo (3,42/5) y el compañerismo (3,44/5).

• 25 aniversario de la Fundación Yehudi Menuhim España e impulso del Programa MUS-E desde el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (MEFPD)

La **Fundación Yehudi Menuhin España** inició su actividad en diciembre de 1998 con el deseo de que el arte y la cultura desempeñaran un papel destacado en nuestra sociedad, funcionando como vehículo a favor de la convivencia y del encuentro en la diversidad; en contra de toda actitud de intolerancia, racismo y xenofobia; y para defender el trabajo desde las artes con el fin de favorecer la inclusión socioeducativa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

El Ministerio de Educación mantiene desde entonces convenio con la FYME para impulsar el programa MUS-E®. Con la asunción de las competencias en materia educativa por parte de las Comunidades Autónomas, son éstas las que mantienen la colaboración con la Fundación para el desarrollo del programa en sus territorios. El MEFPD impulsa el programa en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, así como los encuentros de formación de docentes y artistas a nivel nacional.

Tanto los centros escolares como los artistas, el propio alumnado y sus familias consideran que MUS-E® es una iniciativa sensible a las necesidades de la comunidad que mejora la vida del grupo proporcionando buenos resultados socioeducativos. A lo largo de los años MUS-E® se ha convertido en una política pública educativa que mejora la convivencia, el respeto, la cohesión grupal y la atención a la diversidad, y, con ello, la motivación, el aprendizaje y la participación del alumnado más vulnerable, fomentando su éxito académico y la igualdad de oportunidades. También proporcionando herramientas para aprender a convivir en dignidad.

A lo largo de los años MUS-E® se ha convertido en una política pública educativa que mejora la convivencia, el respeto, la cohesión grupal y la atención a la diversidad, y, con ello, la motivación, el aprendizaje y la participación del alumnado más vulnerable, fomentando su éxito académico y la igualdad de oportunidades. También proporciona herramientas para aprender a convivir en dignidad.

¹⁰⁷ Fundación Yehudi Menuhim. Informe Evaluación EN RED (2022- 23). <https://fundacionyehudimenuhin.org/wp-content/uploads/2013/01/J-Informe-final-evaluacion-MUS-E-2022-2023-F.pdf>

4.6. Gobernanza local: redes de acción socioeducativa

El centro educativo ubicado en un territorio concreto es, además de un valor cultural, un agente comunitario. Las experiencias denominadas “Mesa de Infancia”, impulsadas desde el Ayuntamiento o los Servicios Sociales del Ayuntamiento, suman a todos los agentes que trabajan con infancia en el territorio, con el objetivo de establecer un marco estratégico común. La Mesa de Infancia funciona como una red de acción socioeducativa y como ejemplo de coordinación entre los agentes públicos y privados del territorio.

Este modelo de trabajo en red es un elemento fundamental por su incidencia sobre el territorio, las culturas profesionales y la sostenibilidad de una nueva forma de trabajar (Longás et al., 2018)¹⁰⁸. En ella están representados los siguientes actores: servicios sociales, centros educativos, centro de salud, entidades del tercer sector de acción social y otros agentes que intervienen con infancia (centro cultural, puntos informativos de juventud, sociedad no organizada, etc.).

A través de este encuentro entre los recursos existentes se analizan las necesidades de la infancia y se coordinan las acciones concretas alcanzables para intervenir sobre una necesidad concreta. En caso de no existir recursos para intervenir sobre una necesidad, la Mesa también trabaja la búsqueda de nuevos recursos y escala la necesidad. De esta manera se han hecho realidad acciones como la creación de mapas de recursos del territorio; acciones formativas sobre vacunaciones y salud; participación infantil en los planes de infancia del territorio; impulso de la mediación educativa; actividades intergeneracionales; cuidado y mejora del entorno; mejora de la vinculación de las familias con el centro educativo. Finalmente, la Mesa permite que los diferentes agentes se conozcan y reconozcan, facilitando así la convivencia y la cohesión social en el territorio concreto.

La Mesa de Infancia funciona como una red de acción socioeducativa y como ejemplo de coordinación entre los agentes públicos y privados del territorio. Este modelo de trabajo en red es un elemento fundamental por su incidencia sobre el territorio, las culturas profesionales y la sostenibilidad de una nueva forma de trabajar.

4.7. Formación y empleo

El acceso al mercado laboral es un factor fundamental para la integración de los inmigrantes en los países de destino. Un empleo no solo proporciona ingresos y seguridad económica, sino que también permite a las personas desarrollar sus habilidades, participar en la sociedad y construir una vida propia. Entre los desafíos más comunes que enfrenta la población inmigrante en relación con su empleabilidad se encuentran las dificultades para la convalidación de títulos y diplomas, las barreras lingüísticas, la discriminación, y la falta de acceso a formación y educación.

108 Longás, J., De Querol, R., Ciraso-Calí, A., Riera, J. y Úcar, X. (2018). Redes de acción socioeducativa contra la pobreza infantil. Evaluación de la percepción de impacto del programa CaixaProinfancia. *Revista de estudios y experiencias en educación*, 2, 109-126. DOI: <https://doi.org/10.21703/rexe.Especial220181111286>

El arraigo para la formación se podrá conceder a ciudadanos extranjeros que estén en España y hayan permanecido en el país de forma continuada durante dos años, permitiendo la obtención de una autorización para la realización de una formación, así como supeditando la obtención de la autorización de residencia y trabajo a la superación de ésta y la presentación de un contrato de trabajo. Esta nueva figura pretende ser una herramienta fundamental para favorecer la empleabilidad de las personas inmigrantes en España.

Desarrollar adecuadamente la función inclusiva en la FP implica atender a las necesidades de un grupo heterogéneo de alumnos/as con necesidades y motivaciones diversas. Para ello, será necesario diseñar itinerarios profesionales adaptados a estas y orientados hacia aquellas actividades que generen condiciones laborales estables.

En relación con esta última, es necesario señalar la importancia que tiene la formación en la mejora de la empleabilidad. Por ello, es relevante analizar dos vías u oportunidades que en este sentido tienen las personas migrantes que residen en nuestro país: el arraigo para la formación y la formación profesional.

• Arraigo para la formación

El Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, 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, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril¹⁰⁹, introdujo una nueva figura o modalidad de permiso por arraigo denominado **arraigo para la formación**. Éste se podrá conceder a ciudadanos extranjeros que estén en España y hayan permanecido en el país de forma continuada durante dos años, permitiendo la obtención de una autorización para la realización de una formación, así como supeditando la obtención de la autorización de residencia y trabajo a la superación de ésta y la presentación de un contrato de trabajo.

Esta nueva figura pretende ser una herramienta fundamental para favorecer la empleabilidad de las personas inmigrantes en España. Además, en definitiva, permite a los migrantes en situación irregular regularizar su situación mientras se forman en áreas con alta demanda laboral. Aunque es una figura relativamente joven en nuestro ordenamiento, según los datos suministrados por el [Observatorio Permanente de la Inmigración \(OPI\)](#)¹¹⁰, hasta el 30 de junio de 2023 eran 15.019 las personas con autorización de residencia inicial por este tipo de arraigo.

• Formación Profesional

Por otra parte, y desde la perspectiva de la inserción laboral, la **Formación Profesional** también ha demostrado actuar de manera positiva como palanca de inclusión para personas migrantes. Para ello es necesario que esta sea capaz de adaptarse a los cambios intrínsecos que están sufriendo las ocupaciones vinculadas. A su vez, desarrollar adecuadamente la función inclusiva en la FP implica atender a las necesidades de un grupo heterogéneo de alumnos y alumnas con necesidades y motivaciones diversas. Para ello, será necesario diseñar itinerarios profesionales adaptados a estas y orientados hacia aquellas actividades que generen condiciones laborales estables.

Según el último [informe del Observatorio de la Formación Profesional](#) en España, aunque el porcentaje de personas extranjeras con FP es inferior, la tasa de ocupación es similar a la de los nacidos en España, especialmente en el caso de los hombres. Las mujeres extranjeras vuelven a ser el colectivo peor situado, tanto en la FP de Grado Medio como en la de Grado Superior [...].

109 Consultar: BOE núm. 179, de 27 de julio de 2022, páginas 107697 a 107715.

110 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. [ESTADÍSTICA DE PERSONAS CON AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA POR ARRAIGO](#). Stock mensual desde el 30 de junio de 2013 al 30 de junio de 2023.

La Formación Profesional puede erigirse como una alternativa formativa de gran valor para las personas extranjeras o de origen extranjero que residen en nuestro país, si bien es necesario se les facilite o fomente el acceso a estos itinerarios formativos, con el objetivo de poder mejorar así su empleabilidad.

[...] Las tasas de desempleo en los extranjeros descienden para aquellas personas que cuentan con estudios de FP de Grado Medio con respecto a Bachillerato (-2,6%) y "Hasta educación obligatoria" (-4,8%). Este descenso es particularmente elevado en hombres con FP de Grado Medio con respecto a los ubicados en la categoría "Hasta educación obligatoria" (-6,3%)¹¹¹.

En relación con la ocupación de personas con estudios de Formación Profesional por **sectores**, ésta varía sustancialmente. Por ejemplo, **Otros Servicios, Actividad Sanitaria e Industria Manufacturera** destacan por ocupar a un mayor porcentaje de este tipo de perfiles profesionales. Aun así, existen diferencias notables cuando los datos se comparan por nacionalidad. En este sentido, el porcentaje de ocupación total de extranjeros con estudios de FP es un 12,6% menor que el de las personas de procedencia española. Este hecho se presenta como un gran desafío también en la distribución de ocupados por nivel formativo porque la población ocupada extranjera no cuenta con estudios de FP (13,6%)¹¹².

Teniendo en cuenta los datos señalados, es posible concluir que la Formación Profesional puede erigirse como una alternativa formativa de gran valor para las personas extranjeras o de origen extranjero que residen en nuestro país, si bien es necesario se les facilite o fomente el acceso a estos itinerarios formativos, con el objetivo de poder mejorar así su empleabilidad. Como ya se ha indicado, este tipo de formación puede actuar como una palanca para la captación de talento en un mercado laboral donde se van a abrir oportunidades de empleo en los próximos años. Medidas para integrar a población inmigrante en el mercado laboral como el ya señalado arraigo para la formación o la movilidad interna entre niveles dentro de la FP pueden ser particularmente efectivas.

4.8. El acceso de los estudiantes universitarios extranjeros a la nacionalidad española

Tanto en Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, la Ley Orgánica 4/2000). como en el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 (en adelante, Reglamento), se hace una clara diferenciación entre la residencia y la estancia legal.

Desde el punto de vista de la Ley Orgánica 4/2000 y de su Reglamento, únicamente son extranjeros residentes los que cuentan con una autorización de residencia temporal o de larga duración. Específicamente, en el Artículo 30 de la Ley Orgánica 4/2000 se dispone que la estancia es la permanencia

111 CaixaBank Dualiza. (2023). *La formación profesional ante los retos sociales*: 151-152. <https://www.caixabankdualiza.es/wp-content/uploads/2023/11/informe-completo-2023.pdf>

112 CaixaBank Dualiza. (2023). *La formación profesional ante los retos sociales*: 161. <https://www.caixabankdualiza.es/wp-content/uploads/2023/11/informe-completo-2023.pdf>

en territorio español por un período de tiempo no superior a 90 días, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 para la admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado. Y el artículo 30 bis manifiesta que *“Situación de residencia. 1. Son residentes los extranjeros que se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir. 2. Los residentes podrán encontrarse en la situación de residencia temporal o de residencia de larga duración”*.

El artículo 33 de la Ley Orgánica 4/2000 establece el régimen de admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado:

1. Podrá ser autorizado, en régimen de estancia, conforme a lo dispuesto en la presente ley, el extranjero que tenga como fin único o principal realizar una de las siguientes actividades de carácter no laboral: a) Cursar o ampliar estudios. b) Realizar actividades de investigación o formación, sin perjuicio del régimen especial de los investigadores. c) Participar en programas de intercambio de alumnos en cualesquiera centros docentes o científicos, públicos o privados, oficialmente reconocidos. d) Realizar prácticas no laborales. e) Realizar servicios de voluntariado.
2. La vigencia de la autorización coincidirá con la duración del curso para el que esté matriculado, de los trabajos de investigación, del intercambio de alumnos, de las prácticas o del servicio de voluntariado. En el caso de los estudios superiores, en los supuestos en los que el solicitante vaya a estudiar más de un curso académico, la vigencia de la autorización coincidirá con la duración oficial de los estudios en las condiciones que reglamentariamente se determinen, que incluirán el mantenimiento y comprobación de los requisitos que dieron lugar al otorgamiento de la autorización.
3. La autorización se prorrogará con el límite de un año en cada prórroga en los términos y con los periodos de cada actividad de conformidad con su legislación específica siempre y cuando el titular demuestre que sigue reuniendo las condiciones requeridas en la autorización inicial y que cumple los requisitos exigidos con carácter general y los específicos de cada una de ellas.
4. Los extranjeros admitidos con fines de estudio, prácticas no laborales o voluntariado podrán ser autorizados para ejercer una actividad retribuida por cuenta propia o ajena, en la medida en que ello no limite la prosecución de los estudios o actividad asimilada, en los términos que reglamentariamente se determinen.
5. La realización de trabajo en una familia para compensar la estancia y mantenimiento en la misma, mientras se mejoran los conocimientos lingüísticos o profesionales se regulará de acuerdo con lo dispuesto en los acuerdos internacionales sobre colocación «au pair».
6. Se facilitará la entrada y permanencia en España, en los términos establecidos reglamentariamente, de los estudiantes extranjeros

que participen en programas de la Unión Europea destinados a favorecer la movilidad con destino a la Unión o en la misma.

7. Todo extranjero, admitido en calidad de estudiante en otro Estado miembro de la Unión Europea, que solicite cursar parte de sus estudios ya iniciados o completar éstos en España podrá solicitar una autorización de estancia por estudios y obtenerla, si reúne los requisitos reglamentarios para ello, no siendo exigible el visado. A fin de que todo extranjero admitido en calidad de estudiante en España pueda solicitar cursar parte de sus estudios ya iniciados o completar éstos en otro Estado miembro de la Unión Europea, las Autoridades españolas facilitarán la información oportuna sobre la permanencia de aquél en España, a instancia de las Autoridades competentes de dicho Estado miembro.
8. Se someten al régimen de estancia previsto en este artículo los extranjeros que cursen en España estudios de formación sanitaria especializada de acuerdo con la Ley 44/2003, de 11 de noviembre, de profesiones sanitarias, salvo que ya cuenten con una autorización de residencia previamente al inicio de los mismos, en cuyo caso podrán continuar en dicha situación”.

Por tanto, a efectos de la Ley 4/2000 y de su Reglamento, el tiempo que los estudiantes pasan en España mientras cursan sus estudios es estancia y no residencia, independientemente del tiempo transcurrido. Actualmente la jurisprudencia mantiene que la estancia por estudios no constituye residencia legal a los efectos de adquisición de la nacionalidad española puesto que la finalidad por la que se otorga la tarjeta de estudiante es sólo cursar o ampliar estudios o realizar tareas de investigación o formación en España. Así se expresa la Audiencia Nacional en la Sentencia 545/2016, de 19 de septiembre de 2016. Sin embargo, sí computa para acceder a la Tarjeta de Larga Duración UE. En efecto, el artículo 152 del Reglamento establece que:

- ➔ Tendrán derecho a obtener una autorización de residencia de larga duración-UE los extranjeros que reúnan los siguientes requisitos: Haber residido legalmente y de forma continuada en el territorio español durante cinco años. La continuidad no quedará afectada por ausencias del territorio español de hasta seis meses continuados, siempre que la suma de éstas no supere el total de diez meses dentro del periodo de permanencia de cinco años exigible, salvo que las correspondientes salidas se hubieran efectuado de manera irregular. **Se computarán**, a los efectos previstos en los párrafos anteriores, **los periodos de permanencia en situación de estancia por estudios**, movilidad de alumnos o prácticas no laborales, en el 50% de la duración total de los mismos, siempre que en el momento de la solicitud de la autorización de residencia de larga duración-UE, el extranjero se encuentre en situación de residencia en España [...].

La nacionalidad es concebida como el vínculo político y jurídico que liga a una persona física con el Estado. Según el artículo 22 del Código Civil, para adquirir la nacionalidad española por residencia es necesario que el

Actualmente la jurisprudencia mantiene que la estancia por estudios no constituye residencia legal a los efectos de adquisición de la nacionalidad española puesto que la finalidad por la que se otorga la tarjeta de estudiante es sólo cursar o ampliar estudios o realizar tareas de investigación o formación en España

ciudadano extranjero, en el momento de solicitarla, haya residido en territorio español durante 1, 2, 5 o 10 años, dependiendo del caso en cuestión:

- ➔ Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes

Continúa el artículo:

- ➔ Bastará el tiempo de residencia de un año para: a) El que haya nacido en territorio español. b) El que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar. c) El que haya estado sujeto legalmente a la tutela, curatela con facultades de representación plena, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud. d) El que al tiempo de la solicitud llevare un año casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho. e) El viudo o viuda de española o español, si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho. f) El nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles.

El punto número 3 dicta que la residencia debe ser continuada e inmediatamente anterior a la petición de concesión de la nacionalidad:

- ➔ En todos los casos, la residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición [...]”. Por último, en el punto 4 se resalta el deber de justificación de la buena conducta cívica, así como el grado de integración “4. El interesado deberá justificar, en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española.

Como hemos mencionado anteriormente, la nacionalidad es concebida como el vínculo político y jurídico que liga a una persona física con el Estado y esta idea pivota en torno al concepto de integración. España se ha convertido en un destino perfecto para que ciudadanos comunitarios y extracomunitarios empiecen o amplíen su formación, gracias a la gran red de centros de estudios y universidades que hay actualmente en nuestro país, así como la gran variedad formativa que ofrecen estos centros.

El sistema educativo supone la máxima expresión de integración, en cuanto a extranjería se refiere. Esto es debido a que se encuentran en un proceso multifacético que involucra la participación activa en la comunidad. La integración forma parte de la piedra angular para su desarrollo personal y profesional. El entorno educativo, como la escuela o la universidad, implica espacios relevantes de integración, donde los estudiantes pueden realizar prácticas extracurriculares como participar en clubs, equipos deportivos, grupos de estudio o proyectos colaborativos que fomentan la interacción entre pares, así como un ambiente inclusivo donde sentirse valorados y aceptados en la sociedad.

El sistema educativo supone la máxima expresión de integración, en cuanto a extranjería se refiere. Esto es debido a que se encuentran en un proceso multifacético que involucra la participación activa en la comunidad. La integración forma parte de la piedra angular para su desarrollo personal y profesional.

La realización de pasantías y prácticas en empresas o instituciones brinda a los estudiantes la oportunidad de aplicar lo que han aprendido en el aula a situaciones del mundo real y de establecer contactos profesionales. Además, la instrucción que reciben los estudiantes mientras cursan sus estudios facilita un dominio del español que en la mayoría de los casos permite una comunicación fluida y un grado relevante de conocimiento de la realidad española.

Es incuestionable la tendencia de la Unión Europea en profundizar en la supresión de barreras burocráticas y facilitar oportunidades de movilidad y empleo para los estudiantes, teniendo en cuenta la necesidad de atraer talento y facilitar la incorporación de perfiles cualificados, en un contexto demográfico y de competencia internacional como el actual.

Igualmente, se fomenta la participación en actividades locales, como eventos culturales, ferias o proyectos de servicio comunitario que permiten a los estudiantes interactuar con miembros de la comunidad, conocer a personas con intereses similares y establecer conexiones significativas. También en actividades de voluntariado que no solo ayudan a los estudiantes a contribuir positivamente a la comunidad, sino que también les permiten interactuar con una variedad de personas y comprender mejor las necesidades de la sociedad.

Además, la realización de pasantías y prácticas en empresas o instituciones brinda a los estudiantes la oportunidad de aplicar lo que han aprendido en el aula a situaciones del mundo real y de establecer contactos profesionales. La instrucción que reciben los estudiantes mientras cursan sus estudios facilita un dominio español, tanto oral como escrito, que en la mayoría de los casos permite una comunicación fluida y un grado relevante de conocimiento de la realidad española. Básicamente, estos intercambios posibilitan el aprendizaje del idioma, la historia, las tradiciones y las costumbres locales configurando una integración alta en cuanto a cultura, valores y las normas sociales del Estado español se refiere.

La sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional en sentencia de 5 de febrero de 2013 declara que “[...] la mera residencia en España durante el período de tiempo exigido legalmente en cada caso tan solo justifica el cumplimiento de uno de los requisitos legalmente exigidos para acceder a la nacionalidad española, residencia legal y continuada, pero resulta por sí misma insuficiente, si no va acompañada de una integración real y efectiva en las costumbres y la forma de vida españolas. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 11 diciembre de 2013 establece que “por el contrario, la falta de integración en la sociedad española hace referencia a la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales, el grado de implicación en las relaciones económicas, sociales y culturales, así como el arraigo familiar”.

En el ámbito comunitario, la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair, destacó la necesidad de mejorar las posibilidades de búsqueda de empleo de los investigadores y estudiantes y la protección de los au pairs, que quedaban al margen de las Directivas 2004/114/CE y 2005/71/CE. Dicha Directiva favorece la entrada de talento y facilita la incorporación de perfiles cualificados al mercado español, en un contexto demográfico y de competencia internacional como el actual.

Es incuestionable la tendencia de la Unión Europea en profundizar en la supresión de barreras burocráticas y facilitar oportunidades de movilidad y empleo para los estudiantes, teniendo en cuenta la necesidad de atraer talento y facilitar la incorporación de perfiles cualificados, en un contexto demográfico y de competencia internacional como el actual. El objetivo de la Directiva es promocionar los países de la Unión como un espacio atractivo para la investigación y la innovación, mejorando su posición en la competencia global por el talento y conduciendo, de esta manera, a un aumento de la competitividad general y los índices de crecimiento de

la región, al tiempo que crea puestos de trabajo que aporten una mayor contribución al PIB.

Continúa la directiva exponiendo la conveniencia en facilitar la admisión de aquellos nacionales de países terceros que solicitan su admisión con el fin de ejercer actividades de investigación. A fin de que la Unión sea más atractiva para aquellos nacionales de países terceros que desean ejercer actividades de investigación en la Unión, se debe permitir que los miembros de su familia, según se definen en la Directiva 2003/86/CE del Consejo (6), les acompañen y disfruten de las disposiciones relativas a la movilidad dentro de la región.

No cabe duda que una medida atrayente de la migración cualificada es computar los tiempos de estancia como si de residencia se tratasen a efectos de obtención de la nacionalidad. Con ello, se aprovecharían al máximo las oportunidades de la migración legal y, especialmente, de la migración cualificada como coadyuvante del crecimiento y de la creación de empleo, que es uno de los principales objetivos que impulsaron la aprobación de la Directiva 2016/801/UE.

Por todo lo expuesto, la Comisión de Educación y Sensibilización Social recomienda la revisión de la Ley Orgánica 4/2000 y del Reglamento que la desarrolla respecto a la consideración de la estancia de estudios como inoperante a efectos de adquisición de la nacionalidad española. Asimismo, proponen que, dicha estancia compute como periodo de residencia a efectos de adquisición de la nacionalidad, teniendo en cuenta el alto grado de integración que supone la experiencia de los estudiantes y el impacto positivo de atraer talento y perfiles cualificados al mercado español.

Es recomendable revisar la Ley Orgánica 4/2000 y del Reglamento que la desarrolla respecto a la consideración de la estancia de estudios como inoperante a efectos de adquisición de la nacionalidad española. Asimismo, la comisión de educación y sensibilización social propone que, dicha estancia compute como periodo de residencia a efectos de adquisición de la nacionalidad, teniendo en cuenta el alto grado de integración que supone la experiencia de los estudiantes y el impacto positivo de atraer talento y perfiles cualificados al mercado español.



SECRETARÍA DE ESTADO DE MIGRACIONES



Cofinanciado por la Unión Europea