

E  
M  
N

# INFORME ANUAL DE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y ASILO

ESPAÑA  
2008



**Red  
Europea de  
Migraciones**



Proyecto cofinanciado  
por la  
Comisión Europea



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

MINISTERIO  
DE JUSTICIA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

MINISTERIO  
DE TRABAJO  
E INMIGRACIÓN

La Red Europea de Migraciones (REM) es una iniciativa de la Comisión Europea. Su objetivo es satisfacer las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados Miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable en materia de migración y asilo, con el fin de respaldar el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en estos ámbitos. La REM también pone dicha información al alcance del público en general. Con este fin, la REM está formada por una red de Puntos de Contacto Nacional (PCNs). En España el PCN está compuesto por expertos procedentes de cuatro ministerios (Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y Ministerio de Justicia), de cuya coordinación se encarga el Observatorio Permanente de la Inmigración, órgano colegiado adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración. El PCN asimismo colabora con expertos independientes para la realización de estudios e informes de la REM.

Contacto  
Observatorio Permanente de la Inmigración  
(Coordinador del Punto de Contacto Nacional de la Red Europea de Migraciones)  
José Abascal, 39. 28071 Madrid  
E-mail: [opi@mtin.es](mailto:opi@mtin.es)  
Internet: <http://extranjeros.mtin.es>

Este documento está disponible en:  
<http://extranjeros.mtin.es>  
<http://emn.sarenet.es>

# Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo

---

**España  
2008**

Este Informe Nacional describe las novedades y desarrollos políticos y legislativos más significativos en materia de inmigración y asilo, así como los principales debates públicos en ese ámbito, que han tenido lugar en España durante 2008.

Informe producido por la Red Europea de Migraciones,  
elaborado por el Punto de Contacto Nacional de España.

Septiembre 2009



# ÍNDICE

RESUMEN .....	7
1. DESARROLLO POLÍTICO EN ESPAÑA .....	9
1.1. Estructura general del sistema político y del contexto institucional en materia de inmigración y asilo .....	9
1.2. Novedades políticas .....	12
1.3. Novedades institucionales .....	14
2. DESARROLLO POLÍTICO Y LEGISLATIVO EN MATERIA DE INMIGRACIÓN Y ASILO .....	15
2.1. Estructura general del ordenamiento jurídico en materia de inmigración y asilo .....	15
2.2. Contexto general: Principales debates políticos o legislativos en materia de inmigración y asilo .....	17
2.3. Novedades por áreas políticas.....	18
2.3.1. Control y supervisión de la inmigración .....	18
2.3.2. Protección al refugiado y asilo .....	19
2.3.3. Menores no acompañados y otros grupos vulnerables .....	20
2.3.4. Inmigración económica.....	21
2.3.5. Reagrupación familiar .....	23
2.3.6. Otros aspectos de la inmigración legal .....	23
2.3.7. Nacionalidad .....	24
2.3.8. Integración.....	24
2.3.9. Inmigración irregular.....	25
2.3.10. Acciones contra la trata .....	25
2.3.11. Retorno .....	26
2.3.12. Otras áreas políticas .....	26
3. APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA .....	28
3.1. Transposición de Directivas y otras normas aprobadas en la Unión Europea .....	28

3.2. Principales debates en relación a legislación en materia de inmigración y asilo en la Unión Europea .....	31
ANEXO. METODOLOGÍA, TÉRMINOS Y DEFINICIONES .....	33
A.1. Metodología .....	33
A.2. Términos y definiciones .....	33

## Resumen

La política española en materia de inmigración y asilo durante 2008 ha venido marcada por la preparación y posterior adopción —en el seno del Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 2008— del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (en adelante, PEIA)<sup>1</sup>. Por tanto, las diferentes medidas que se han fraguado a lo largo del año así como la preparación de sendas reformas de la legislación española sobre inmigración y la legislación española sobre asilo, pretenden, entre otras cuestiones, desarrollar los compromisos básicos alcanzados en el PEIA en los cinco aspectos sobre los que se desea vertebrar el mismo:

- una inmigración legal que atienda a la capacidad de acogida de cada Estado y a la integración de los inmigrantes;
- una política eficaz contra la inmigración irregular que garantice —salvo excepciones atendibles— el retorno del extranjero en situación irregular;
- un eficaz control en las fronteras;
- la consolidación de una Europa de asilo y
- el fortalecimiento de la colaboración global con los países de origen y tránsito con la finalidad de favorecer las sinergias entre inmigración y asilo.

<sup>1</sup> Conclusiones de la Presidencia, doc. 14368/08. El texto del PEIA, en doc. 13440/08. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/intro/doc/doc\\_13440\\_08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/doc_13440_08_en.pdf) (visitada el 20 enero de 2009)

La adopción de la denominada Directiva de Retorno<sup>2</sup>, primera norma comunitaria en materia de inmigración aprobada por el procedimiento de co-decisión, ha interesado y ha estado en el debate público español durante buena parte de 2008, especialmente en el momento de su votación en el Parlamento Europeo y después hasta su aprobación definitiva el 16 de diciembre de 2008. Asimismo, la hoja de ruta de la Propuesta de Directiva sobre la “tarjeta azul” a inmigrantes cualificados<sup>3</sup> y la de la Directiva sobre sanciones a empleadores por contratar extranjeros en situación irregular<sup>4</sup>, han tenido resonancia en la opinión pública y entre los especialistas durante 2008.

En aspectos más netamente nacionales, varias cuestiones han marcado la evolución política y legislativa en España durante 2008. Los primeros meses vienen condicionados por el proceso de Elecciones Generales de 9 de marzo de 2008 y la campaña electoral previa. En dicha campaña el “asunto migratorio” es mencionado por los principales partidos políticos desde perspectivas diferentes.

En el ámbito institucional debe destacarse la denominación de Ministerio de Trabajo e Inmigración (para el anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y la creación de un, hasta ahora inexistente, Ministerio de Igualdad.

En el ámbito legislativo, como se menciona *supra*, es necesario referirse al Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000 de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre<sup>5</sup> —en adelante, reforma de la Ley de Extranjería—; y el Proyecto de Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria —en adelante, proyecto

<sup>2</sup> Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. DOUE L 348/98 de 24 de diciembre de 2008.

<sup>3</sup> Aunque la Directiva ha sido aprobada en 2009, el debate sobre la misma ha tenido lugar a lo largo de 2008 (Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. DOUE de 18 de junio de 2009).

<sup>4</sup> *Ídem*: la Directiva ha sido finalmente aprobada en 2009 (Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular. DOUE, L 168/24, 30 de junio de 2009).

<sup>5</sup> Precisamente, con fecha 26 de junio de 2009, el Consejo de Ministros aprueba la remisión a Cortes Generales de dicha reforma (por tanto, a partir de dicha fecha, Proyecto de Ley Orgánica).<http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/2009/refc20090626.htm> (visitada el 28 de junio de 2009)

de nueva Ley de Asilo—<sup>6</sup>. Al ser tratadas, ambas propuestas, en sede parlamentaria a lo largo de 2009, esta cuestión se analizará más detenidamente en el próximo Informe Anual.

Asimismo, ha de mencionarse la aprobación, tras un largo proceso de discusión, de la Ley de Memoria Histórica (Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura), la cual afecta a cuestiones de nacionalidad.

En cuanto a política migratoria, el denominado Plan de Retorno voluntario ha sido una iniciativa relevante del Gobierno español, por ello, a lo largo del presente Informe se hará especial mención al mismo.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI), del que se daba cuenta en el Informe Anual sobre Políticas de Inmigración y Asilo de España 2007, ha seguido su correcta aplicación en la idea de que sólo la buena integración de los inmigrantes nos conducirá hacia una sociedad cohesionada. Todo ello hay que inscribirlo en un contexto desfavorable derivado de la crisis financiera y económica global en la que nos encontramos inmersos. Como consecuencia de dicha situación económica mundial muchos españoles e inmigrantes han perdido su empleo a lo largo de 2008 (sobre esta cuestión daremos cumplida cuenta en el Informe Anual Estadístico 2008).

En suma, cabe decir que la orientación política española en materia de inmigración durante 2008 se ha seguido sustentando en tres pilares fundamentales, tal y como lo venía haciendo durante 2007: la gestión ordenada de los flujos migratorios y la consolidación del vínculo entre inmigración legal y mercado laboral; la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida; y el control de la inmigración irregular, a cuya finalidad la colaboración en el ámbito europeo ha sido y continúa siendo fundamental.

## **1. Desarrollo político en España**

### **1.1. Estructura general del sistema político y del contexto institucional en materia de inmigración y asilo**

**E**l Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo de España 2007 ya recogía la estructura general del sistema político y del contexto institucional español en materia

<sup>6</sup> Véase, Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 13-13, de 25 de junio de 2009, y votación recogida en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 95, de 25 de junio de 2009.

de migración y asilo. No obstante, es necesario mencionar algunas novedades importantes ocurridas durante el año 2008 tanto en uno como en otro ámbito.

En primer lugar, es preciso señalar que el 9 de marzo de 2008 se celebran Elecciones Generales en España. Si bien no cambia el signo político del Gobierno, la nueva legislatura incorpora ciertos cambios que atañen a la materia migratoria: en concreto, alguna modificación semántica de alto calado pone de relieve la importancia que la política migratoria ha adquirido en España<sup>7</sup>.

Así, el anterior Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales pasa a denominarse Ministerio de Trabajo e Inmigración, dentro del cual el órgano competente en la gestión de la migración continúa siendo la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración conserva la estructura del anterior período, con algunas novedades que establece el Real Decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del mismo<sup>8</sup>.

La Dirección General de Inmigración mantiene su estructura y funciones. En la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia adquiere el rango de Subdirección General —por el Real Decreto mencionado *supra*—.

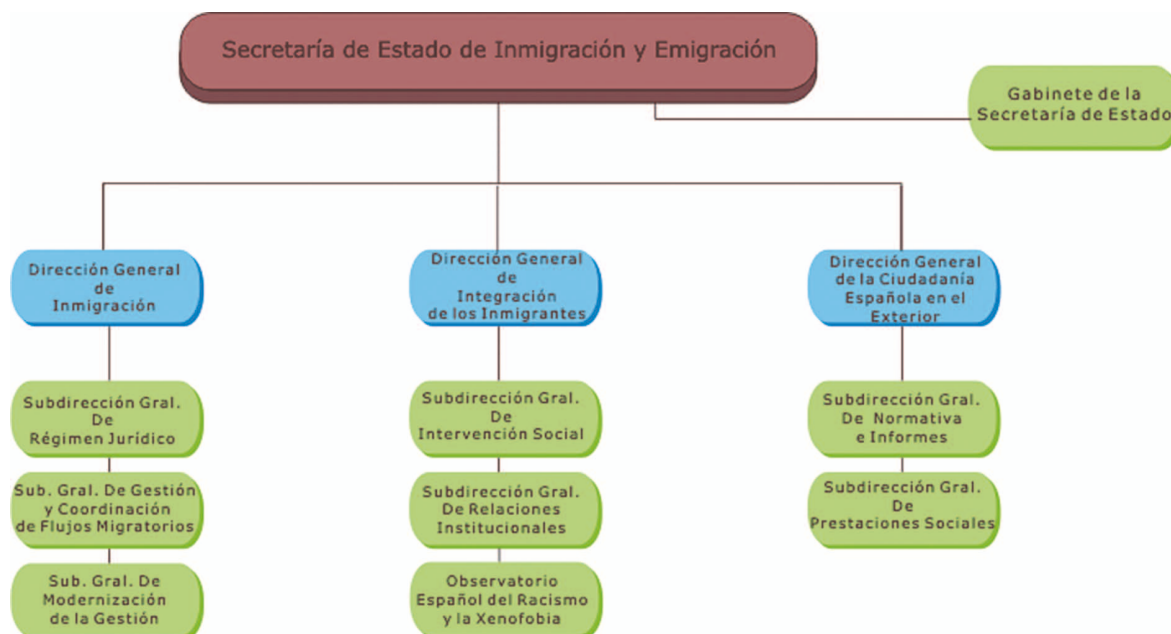
La Dirección General de Emigración pasa a denominarse Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior y sus dos Subdirecciones modifican su denominación: Subdirección General de Normativa e Informes —la anterior Subdirección General de Ordenación Normativa e Informes— y Subdirección General de Prestaciones Sociales —la anterior Subdirección General de Pensiones Asistenciales y Programas de Actuación a favor de los Emigrantes—.

Bajo la dirección del Ministro se encuentra, asimismo, la Subsecretaría de Trabajo e Inmigración, que ostenta la representación ordinaria del Ministerio y la dirección de sus servicios comunes, con labores de coordinación, supervisión y gestión.

<sup>7</sup> Por lo demás, la estructura y las competencias institucionales no experimentan grandes cambios. Al respecto, deberá tenerse presente el Informe Anual de 2007 (Informe Anual de Políticas de Migración y Asilo de España 2007. Red Europea de Migraciones. Epígrafe 1.1 sobre reparto de competencias entre los ministerios implicados, órganos colegiados y unipersonales en cada uno de ellos, funciones que desempeñan, etc.).

<sup>8</sup> Real Decreto 1129/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración y se modifica el Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, BOE núm.165 de 9 de julio de 2008.

El organigrama de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en el Ministerio de Trabajo e Inmigración quedaría como sigue tras los cambios introducidos<sup>9</sup>.



Como se recogía en el Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo de España 2007, tanto el Ministerio de Justicia como el Ministerio del Interior mantienen su estructura y competencias en inmigración y asilo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación conserva la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Se crea la Secretaría General de Asuntos Consulares y Migratorios, con rango de Subsecretaría dependiendo directamente del Ministro. Dicha Secretaría General asume la planificación, propuesta y superior dirección de la política consular y de ella pasa a depender, a su vez, la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, que anteriormente dependía directamente de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación<sup>10</sup>. La Secretaría General desempeña también un papel importante como coordinadora para todas las cuestiones relacionadas con la inmigración dentro del Ministerio sirviendo de enlace, asimismo, con otros Ministerios relacionados con la materia migratoria.

<sup>9</sup> Web del Ministerio de Trabajo e Inmigración, <http://www.mtin.es/es/infgral/organi/org2.htm> (Visitada el 9 de junio de 2009).

<sup>10</sup> Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, BOE núm. 92 de 16 de abril de 2008. Y Real Decreto 1124/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, BOE núm.165 de 9 de julio de 2008.

A propuesta del Presidente del Gobierno y previa deliberación del Consejo de Ministros del día 30 de abril de 2008<sup>11</sup>, se constituye la Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración, órgano de coordinación de la política de inmigración de máximo rango, presidida por la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia e integrada por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Interior, de Fomento, de Trabajo e Inmigración y de Igualdad, por el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y por los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores, para la Unión Europea, de Defensa, de Seguridad y de Inmigración y Emigración. Ejerce las funciones de Secretario de esta Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración.

La Conferencia Sectorial de Inmigración se constituyó el 9 de julio de 2008, en ella están representados el Gobierno y las comunidades autónomas y participan como observadores las entidades locales. La Conferencia Sectorial de Inmigración viene a sustituir al Consejo Superior de Política de Inmigración.

## 1.2. Novedades políticas

Como se ha mencionado *supra*, el 9 de marzo de 2008 se celebran Elecciones Generales en España<sup>12</sup>. Tras las mismas, el Gobierno español se forma por la misma fuerza política que gobernaba en la anterior legislatura: el Partido Socialista Obrero Español. En abril toma posesión del cargo de Ministro de Trabajo e Inmigración, D. Celestino Corbacho Chaves y se confirmaba la continuidad como Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración de D<sup>a</sup> Consuelo Rumí Ibáñez.

Se trata de consolidar una política de inmigración basada en la ordenación de los flujos migratorios mediante la canalización de la inmigración legal, bien a través del contingente de trabajadores y la contratación en origen, bien a través del régimen general.

Igualmente, se perfilan cada vez más las actuaciones encaminadas a una mayor integración de los trabajadores inmigrantes. Con tal fin, en 2008 el Gobierno destina de nuevo,

<sup>11</sup> Real Decreto 680/2008, de 30 de abril, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno (Artículo 1.e) Comisión Delegada del Gobierno para Política de Inmigración). BOE núm. 114, de 10 de mayo.

<sup>12</sup> Los resultados electorales dieron como vencedor al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que obtuvo un 43,87% de los votos y 169 escaños en el Congreso de los Diputados (5 más que en 2004), frente al Partido Popular (PP) que obtuvo un 39,94% de los votos y 154 escaños (6 más que en 2004). En el Senado, el PSOE obtuvo 89 puestos, ocho más que en 2004, mientras que el Partido Popular perdió uno para quedarse en 101. Véanse resultados concretos en ambas cámaras de todo el resto de partidos políticos en: <http://www.20minutos.es/resultados-elecciones/2008/congreso>/<http://www.20minutos.es/resultados-elecciones/2008/congreso/> (Visitada el 3 de junio de 2009).

como en el año anterior, 200 millones de euros en el ejercicio anual para la gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo por parte de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

En cuanto al control de la inmigración irregular, los instrumentos utilizados durante 2008 continúan centrados en la política de exigencia de visados para entrada y trabajo, en la vigilancia —cada vez más sofisticada— de las fronteras, en el impulso a las devoluciones y expulsiones de extranjeros en situación irregular, así como en la colaboración con los países de origen y tránsito de dichos inmigrantes.

Otro aspecto a destacar durante el año 2008 consiste en la especial atención a los españoles residentes en el extranjero. Por ello, se regula la prestación por razón de necesidad de los españoles residentes en el exterior y aquéllos que han retornado a España y se destinan fondos por valor de 15,5 millones de euros para programas de actuación a favor de la ciudadanía española en el exterior y los “retornados a España”. Además, se aprueba la regulación del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

Respecto al retorno voluntario de los trabajadores inmigrantes residentes en España, en 2008 se propone una medida novedosa para apoyar dicho retorno voluntario a los países de origen. Dada la agravación de la situación económica y el incremento de la tasa de paro de la población inmigrante, el Gobierno español aprueba un Plan de Retorno Voluntario, medida por la que se reconoce la posibilidad de abonar, de forma anticipada y acumulada, la prestación contributiva por desempleo a los trabajadores extranjeros no comunitarios que hubieran perdido su empleo en nuestro país y decidieran retornar voluntariamente a su país de origen<sup>13</sup> (véase epígrafe 2.3.11). No obstante, es necesario recordar que este Plan de Retorno Voluntario es adicional al Plan de Retorno Humanitario que viene funcionando desde 2003.

En el marco de estos cambios políticos, es preciso mencionar los trabajos por parte del Ejecutivo durante 2008 en dos Anteproyectos de Ley de envergadura: la reforma de la

<sup>13</sup> Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen. BOE núm. 228, de 20 de septiembre de 2008.

Resolución de 2 de octubre de 2008, del Congreso de los Diputados, por el que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen. BOE núm. 272, de 11 de noviembre de 2008.

Ley de Extranjería vigente y la propuesta de una nueva Ley de Asilo (véase *Infra* en “2. Desarrollo político y legislativo”).

### 1.3. Novedades institucionales

En el ámbito institucional ha habido algunos cambios en la estructura ministerial tras las Elecciones Generales. En todo caso, la estructura base sobre la que se establece la distribución de competencias en materia de migración y asilo es similar a la previa a las elecciones, por lo que ha de tenerse en cuenta el Informe Anual sobre Políticas de Inmigración y Asilo de España 2007. Los órganos ya existentes siguen teniendo las mismas funciones. Como anunciábamos, el cambio institucional a destacar es el de elevar a la categoría de Ministerio el área de Inmigración, pasando el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a denominarse Ministerio de Trabajo e Inmigración. Como consecuencia de esta nueva estructuración, buena parte de las competencias en políticas sociales quedan atribuidas al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y otras al Ministerio de Igualdad.

A la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, con competencias en materia de promoción de políticas de igualdad de trato y no discriminación por el origen racial o étnico, se adscribe el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia<sup>14</sup>. El Observatorio puede elevar propuestas de actuación en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia. Asimismo permite el conocimiento de todo aquello que pueda afectar de modo directo a la igualdad de trato de las personas inmigrantes y a su no discriminación por el origen racial o étnico. Mediante la sistematización de la información nacional y de las diferentes iniciativas que se producen en cuestiones relacionadas con el racismo y la xenofobia, el Observatorio aporta un enfoque a nivel nacional sobre estos temas.

Como se ha avanzado *supra*, otro cambio institucional tras las Elecciones Generales de 9 de marzo de 2008, ha sido la creación de un nuevo Ministerio de Igualdad<sup>15</sup> (véase, por ejemplo información del Plan Integral sobre la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual en el epígrafe 2.3.10. “Acciones contra la Trata”). Este Ministerio es competente en la promoción de políticas de igualdad de trato y no discriminación.

<sup>14</sup> <http://www.oberaxe.es/> (Visitada el 9 de junio) (Visitada el 9 de junio)

<sup>15</sup> Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad, BOE núm. 165, de 9 de julio de 2008.

## 2. Desarrollo político y legislativo en materia de inmigración y asilo

### 2.1. Estructura general del ordenamiento jurídico en materia de inmigración y asilo

El Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo de España 2007 incorporó el apartado referente a la estructura general del marco jurídico español. Al respecto, no ha habido cambios profundos, por lo que las normas principales que rigen la inmigración y el asilo siguen siendo las mismas.

No obstante, como ya se ha mencionado, en 2008 se prepara un Anteproyecto de reforma de la Ley de Extranjería vigente así como un Proyecto de nueva Ley de Asilo. La reforma de la Ley de Extranjería ha sido remitida a las Cortes por el Consejo de Ministros en junio de 2009 —*vid supra* nota 5—. El Proyecto de Ley reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria, ha sido aprobada por las Cortes el 25 de junio de 2009 —*vid supra* nota 6—. En el Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo de España 2009 se dará rendida cuenta de la tramitación en sede parlamentaria de estas dos importantes novedades legislativas.

En el caso del Anteproyecto de Reforma de la Ley de Extranjería, las razones principales para proponer dicha reforma consisten en:

1. Adaptar los derechos de los extranjeros a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en sus sentencias 236/2007, de 7 de noviembre y 259/2007, de 19 de diciembre, dando una nueva redacción a los artículos que fueron declarados inconstitucionales por el Alto Tribunal español (aquéllos que regulan los derechos de reunión, asociación, sindicación y huelga, siendo así que la vigente Ley de Extranjería no extiende el ejercicio de dichos derechos a los extranjeros en situación irregular);
2. Incorporar al ordenamiento interno de manera completa y adecuada las directivas europeas que han sido aprobadas después de la última reforma de la Ley de Extranjería, realizada en diciembre de 2003, y que se enumeran en la Memoria justificativa que acompaña al Anteproyecto (véase *Infra* apartado 3.1).

El Proyecto de Ley de Asilo y de la Protección Subsidiaria pretende adecuar la legislación española a todas las novedades legislativas de la UE en la materia acaecidas tras la comunitarización del asilo por el Tratado de Ámsterdam (véase al respecto *Infra* "2.3.2. Protección al refugiado y asilo").

Así, en 2008, el marco normativo sobre inmigración y asilo en España continúa formado por:

- la Constitución Española;
- el Código Civil;
- la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, 11/2003 y 14/2003;
- el Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado mediante Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.
- el Real Decreto 240/2007 sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo;
- la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994 y la Ley Orgánica 3/2007, y
- el Reglamento de aplicación de esta ley, y
- el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, aprobado por Real Decreto 1325/2003; entre otras normas.

En septiembre de 2008 se aprueba la norma que regula el denominado “Plan de Retorno voluntario” ya mencionado:

- el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, desarrollado por el Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre (*vid supra* nota 13).

Con esta medida se trata de anticipar a los trabajadores extranjeros no comunitarios y que decidan regresar voluntariamente a su país de origen, la prestación económica por desempleo en la cuantía que tengan reconocida en función de las cotizaciones acreditadas. En este sentido, la situación económica que ya en 2008 ha conllevado una fuerte restricción de empleo en España anima al Gobierno a ofrecer a los trabajadores extranjeros la oportunidad de retornar a sus países de origen disponiendo de recursos para su

inserción laboral y profesional o el desarrollo de su proceso vital de la manera más acorde a sus expectativas. Dada la urgencia tanto de la situación como de la respuesta en las medidas a adoptar, se opta por la aprobación de esta medida mediante Real Decreto-Ley.

Por otra parte, con esta iniciativa también se intenta facilitar la “migración circular”, al permitir a los inmigrantes decidir su estancia en España de acuerdo a las oportunidades laborales tanto de España como de su país de origen.

## 2.2. Contexto general: Principales debates políticos o legislativos en materia de inmigración y asilo

Los temas que se han debatido a lo largo de 2008 han girado principalmente en torno a dos cuestiones:

- la toma de medidas para el control de la inmigración irregular, dentro de las cuales destaca el retorno de los inmigrantes a sus países de origen y la colaboración con terceros países en el control de la frontera Sur de la UE (África Subsahariana);
- la oportunidad de modificar el ordenamiento español que regula la inmigración y el asilo. Es preciso aclarar que el Anteproyecto de reforma de la Ley de Extranjería ha llegado más a la opinión pública que el debate relativo al Proyecto de nueva Ley de Asilo. Ello es perfectamente explicable si tenemos en cuenta que España tiene un número importante y creciente de inmigrantes económicos mientras que no recibe un número elevado de solicitudes de asilo (durante 2008, sólo 4.517 personas pidieron asilo en España).

También, uno de los debates que ha llenado durante el año 2008 las páginas de los diarios y los *papers* de ONGs especializadas y Asociaciones ha sido la postura crítica sobre la llamada Directiva de Retorno; en concreto, respecto de la disposición que autoriza, en situaciones extraordinarias, a ampliar la retención de un inmigrante irregular pendiente de su expulsión por un periodo de hasta dieciocho meses.

En cuanto al contenido del Anteproyecto de Ley de Extranjería, durante 2008 se han levantado algunos temores en determinados sectores respecto a la posible inclusión de medidas restrictivas hacia los inmigrantes. Las medidas anunciadas que han causado cierta polémica son:

- aquélla que sancionaba las conductas que favorecieran la inmigración irregular incluso si las citadas conductas tenían una intención meramente humanitaria o de “hospi-

alidad” (como aclararemos en el Informe sobre Políticas de Inmigración y Asilo de España 2009, esta disposición ha sido posteriormente suprimida del Anteproyecto del Gobierno);

- la propuesta de prolongar el período de internamiento más allá de los 40 días actualmente en vigor (hasta 60 días) y la posible introducción del internamiento de menores sujetos a procesos de repatriación;
- y el establecimiento de restricciones a la reagrupación familiar de ascendientes menores de 65 años (alguna de las críticas a esta proyectada disposición ha sido también aceptada por el Gobierno que ha modulado la disposición).

Otra de las cuestiones que suscitó el debate político es la propuesta electoral del Partido Popular de introducir un contrato de integración para el caso de ganar las elecciones y formar Gobierno, lo que provocó la reacción de las diferentes fuerzas políticas y de la opinión pública. El debate cesó tras la celebración de las Elecciones Generales.

En el período estival, con la confirmación de la crisis económica mundial, se aprobó el Plan de Retorno voluntario anteriormente mencionado. Estas medidas anunciadas por el Ministro de Trabajo e Inmigración generaron numerosas consultas acerca de la manera de hacerse efectivas. Con la aprobación del Real Decreto-Ley y el Real Decreto que lo complementa, su aplicación queda clarificada.

### 2.3. Novedades por áreas políticas

Todas estas áreas fueron recogidas por el Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo de España 2007, por lo que se hará referencia exclusivamente a los cambios introducidos durante el año 2008 y a las cuestiones relevantes que quepa destacar para este período.

#### 2.3.1. Control y supervisión de la inmigración

La política española respecto al control y la supervisión de la inmigración continúa centrada en la canalización de la inmigración de manera regular y la lucha contra la inmigración irregular. En cuanto a la primera, se realiza a través del contingente de trabajadores propuesto cada año y el régimen general. Respecto a la segunda, se lleva a cabo por medio de la cooperación y coordinación dentro de la Unión Europea, los acuerdos bilaterales con países de origen de los inmigrantes y con normas internas destinadas a incorporar

en el código Penal diferentes tipos delictivos con el fin de sancionar conductas delictivas vinculadas con la inmigración irregular<sup>16</sup>.

El marco legal para luchar contra la inmigración irregular está recogido en el Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo de España 2007, por lo que nos remitimos al mismo.

No obstante, en 2008, se ha realizado un esfuerzo por mejorar el control de fronteras y para ello se ha incorporado la tecnología necesaria para vigilar los puestos fronterizos; se ha incrementado el número de efectivos policiales en fronteras y se ha reforzado la cooperación operativa con terceros estados. Todo ello ha reducido el número de repatriaciones como consecuencia del descenso de la llegada de inmigrantes irregulares a España.

El tema de control y supervisión de inmigración no puede separarse del entorno comunitario en el que España se encuentra y al respecto nos referiremos en el apartado de incorporación y aplicación de la normativa de la Unión Europea.

### 2.3.2. Protección al refugiado y asilo

La reforma del Derecho de Asilo en España va más avanzada que la reforma de la Ley de Extranjería, en parte por tratarse de una Ley ordinaria (no orgánica). Así, el Consejo de Ministros del viernes 5 de diciembre de 2008 aprueba la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria.

La propia Exposición de Motivos del Proyecto de Ley explica que tras catorce años desde la última modificación a la Ley española de Asilo, es preciso una nueva Ley —en lugar de modificaciones parciales— ya que el Tratado de Ámsterdam, aprobado en 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, ha dado lugar ya a un extenso elenco de normas comunitarias sobre asilo, que hacen necesaria la aprobación de una nueva Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria.

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Asilo hace referencia a las normas comunitarias como factor decisivo para que España se proponga aprobar una nueva ley en la materia. En concreto menciona:

---

<sup>16</sup> La Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas introdujo modificaciones en varios tipos penales, incluido el 313 (delitos contra los derechos de los trabajadores) y 318bis (delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros).

- la “Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida” (denominada en el argot “Directiva de Calificación” o Qualification Directive);
- la “Directiva del Consejo 2005/85/CE de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado” (Directiva de Procedimientos o Asylum Procedures Directive), y;
- el Capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre sobre el derecho de reagrupación familiar de los refugiados.

Cuando esta nueva Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria esté aprobada y en vigor, España habrá incorporado a su ordenamiento interno toda la llamada Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

El Ministerio de Interior, en nota de prensa, anunciaba así alguna de las principales novedades del Proyecto:

“1) Se eleva el estándar de protección internacional al equiparar los dos estatutos en que ésta se traduce: el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria.

(...)

2) Por primera vez se recogen de forma expresa las características de género y de orientación sexual como causas que pueden dar lugar al reconocimiento del estatuto de refugiado por pertenencia a un determinado grupo social.

(...)

3) Se refuerzan las garantías inherentes al procedimiento de obtención de protección internacional”<sup>17</sup>.

### 2.3.3. Menores no acompañados y otros grupos vulnerables

Teniendo siempre presente el interés superior de los menores, recogido en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, España ha tenido algunas iniciativas en 2008 para mejorar la atención que los menores no acompañados requieren. Las principales iniciativas aplicadas en 2008 se concretan en los siguientes aspectos:

<sup>17</sup> Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008. [http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/\\_2008/refc20081205.htm](http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2008/refc20081205.htm) (Visitada el 4 de junio de 2009)

- Se han continuado las relaciones con los países de origen de los menores con objeto de establecer los correspondientes acuerdos de colaboración en el ámbito de la prevención de la emigración irregular de menores, su protección y repatriación.
- En el caso de Marruecos el mencionado acuerdo está a la espera de ratificación parlamentaria. De igual manera en 2008 se ha ratificado por parte de Senegal el acuerdo correspondiente.
- Asimismo, se ha reforzado el apoyo a los menores vulnerables por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo, poniendo en marcha en los países de origen, en especial en Marruecos, estrategias de atención a la infancia y estrategias de formación profesional, para generar oportunidades en origen.
- Se ha reforzado la cooperación con aquellas Comunidades Autónomas que acogen un mayor número de menores inmigrantes, en especial, con el Gobierno de Canarias y las Ciudades de Ceuta y Melilla y, asimismo, se han establecido y/o reforzado mecanismos de coordinación entre los distintos actores implicados tanto a nivel de la Administración General del Estado, como en las Subdelegaciones de Gobierno de distintas provincias.

En cuanto a otros grupos vulnerables, se ha considerado cada vez con mayor preocupación la situación de mayor vulnerabilidad que sufren las mujeres víctimas de violencia de género en nuestro país, donde la tasa de incidencia es mayor entre las mujeres inmigrantes.

Las muestras de racismo y xenofobia o de violencia en general representan casos aislados como los hechos ocurridos en Roquetas de Mar (Almería) donde un ciudadano de origen senegalés fue asesinado: La Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración siguió la evolución de los disturbios y el Gobierno tomó las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el municipio.

#### **2.3.4. Inmigración económica**

En 2008 la inmigración que llega y/o permanece en España tiene predominantemente carácter económico.

A 31 de diciembre de 2008, el número de personas extranjeras con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor asciende a 4.473.499<sup>18</sup>. El 48% de los extranjeros residentes

<sup>18</sup> Informe Trimestral del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

en España pertenece al régimen comunitario<sup>19</sup>, donde se diferencia una inmigración más reciente, principalmente con motivaciones económicas, y otra más antigua relacionada con la jubilación y la segunda vivienda. El 52% restante, constituido por nacionales de terceros países del régimen general, se distribuye de la siguiente manera según el motivo de expedición de su autorización de residencia: el 37% (871.747) corresponde a autorizaciones de residencia y trabajo, el 21% (500.257) a autorizaciones de residencia temporal (275.825 de las cuales son de residencia no lucrativa, 164.619 por reagrupación familiar y 59.813 son autorizaciones por circunstancias excepcionales, correspondiendo la mayoría a la figura del arraigo (56.225), que incluye el arraigo social, el laboral y el familiar y lleva aparejada una autorización de trabajo), y el 41% es de tipo permanente (969.048 extranjeros que están autorizados a residir en España indefinidamente y a trabajar en las mismas condiciones que los españoles).

Por lo que se refiere al contingente como vía de contratación en origen<sup>20</sup>, para el ejercicio 2008<sup>21</sup> la cifra provisional de contingente de trabajadores extranjeros en régimen no comunitario de carácter estable asciende a 15.731 y a 500 para visados de búsqueda de empleo dirigidos a hijos y nietos de español de origen (ambas cifras de carácter provisional, reconociéndose la posibilidad de revisar tanto el número como la distribución de las ofertas de empleo admisibles, con el fin de adaptarlo a la evolución del mercado de trabajo). El número de ofertas de carácter estable se ha reducido desde las 27.034 de 2007, debido asimismo a una disminución en la demanda de los empleadores. El número de ofertas finalmente presentadas por los empleadores ha sido de 2.682 en el caso de las ofertas estables y 54.565 de duración determinada (contingente de temporada); y el número de ofertas autorizadas (autorizaciones concedidas) ha sido de 1.380 estables y 41.339 de temporada. En diciembre de 2008 se han aprobado 901 ofertas estables para el año 2009<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Se aplica a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y de la Confederación Suiza, así como a sus familiares y familiares de españoles que sean nacionales de terceros países.

<sup>20</sup> El contingente consiste en una contratación programada de trabajadores extranjeros en la que se tiene en cuenta la situación nacional de empleo. El contingente tiene tres apartados distintos: en primer lugar, el que ofrece un listado de ofertas laborales de carácter estable; en segundo lugar, ofrece un cupo de visados para la búsqueda de empleo; y, finalmente, establece los mecanismos de contratación para trabajadores de temporada. A diferencia de las ofertas laborales de carácter estable, y del cupo de visados para búsqueda de empleo, el contingente no planifica ni concreta el volumen de la contratación de trabajadores de temporada. Información más detallada puede encontrarse en el Estudio 'Organización de las Políticas de Inmigración y Asilo en España' de la Red Europea de Migraciones.

<sup>21</sup> Resolución de 26 de diciembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 21 de diciembre de 2007, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2008. BOE núm. 11, de 12 de enero de 2008.

<sup>22</sup> Resolución de 26 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de diciembre de 2008, por el que

Por otro lado, el número de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social con fecha de 31 de diciembre de 2008 es 1.882.224<sup>23</sup>. Este dato refleja el resultado de las fluctuaciones que se producen en las altas y bajas a la Seguridad Social dada la temporalidad que habitualmente experimentan los inmigrantes en sus empleos. También es consecuencia de la situación de crisis mundial que en 2008 era ya una constatación y España la ha sufrido mayormente en su tasa de desempleo, con mayor intensidad entre la población inmigrante que entre la autóctona.

España ha asumido su rol estructural de país de destino de inmigración económica y por ello está adoptando medidas que faciliten la integración socio-laboral de las personas extranjeras. Con este fin aprobó un Real Decreto<sup>24</sup> por el que se regulan los certificados de profesionalidad que tienen validez en todo el territorio nacional y acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales a quienes los hayan obtenido. Se pueden obtener tras superar todos los módulos formativos que integran el certificado de profesionalidad o mediante los procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación. Estos certificados servirán para acreditar la profesionalidad de los trabajadores que, en el caso de los inmigrantes, resulta en ocasiones más difícil de comprobar.

### 2.3.5. Reagrupación familiar

La cuestión de la reagrupación familiar no ha sufrido cambios relevantes. No obstante, la reforma de la Ley de Extranjería ya citada prevé modificaciones en el ámbito de la reagrupación familiar.

### 2.3.6. Otros aspectos de la inmigración legal

Los ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura, Pesca y Alimentación, y Asuntos Exteriores y Cooperación firmaron con Cluster de Empresas Pesqueras en Países Terceros (CPPT), un acuerdo de colaboración para la formación e inserción laboral de profesionales del mar de origen extranjero<sup>25</sup>. Estos profesionales son nacionales de Perú, Ecuador y Senegal y en el futuro es ampliable a otros países.

se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario en España para el año 2009.

<sup>23</sup> Avance del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración 2008.

<sup>24</sup> Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, BOE núm. 27, de 31 de enero de 2008.

<sup>25</sup> Convenio para formación e inserción de profesionales del mar de países en vías de desarrollo, notas de prensa de 6 de febrero de 2008 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación —<http://194.140.3.20/>

### 2.3.7. Nacionalidad

A finales del año 2008 entra en vigor la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. La citada Ley —conocida como Ley de Memoria Histórica— contiene en su disposición adicional séptima importantes previsiones en materia de nacionalidad, toda vez que establece la posibilidad de adquirir por opción la nacionalidad española de origen a las personas cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y a los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio.

### 2.3.8. Integración

El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo es la referencia en el trabajo realizado por las administraciones públicas en materia de integración de inmigrantes.

En 2008 el Gobierno destinó 200 millones de euros para acogida e integración de inmigrantes a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para la gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo<sup>26</sup>. De estos 200 millones, 105,8 millones de euros (55%) corresponden a la partida de Acogida e Integración, 86,6 millones de euros (45%) a Refuerzo Educativo y 7,5 millones de euros a la atención a menores extranjeros no acompañados desplazados desde Canarias.

Las Comunidades Autónomas han visto aumentados sus recursos para la gestión del Fondo de Acogida con respecto al año anterior. De este modo se pueden desarrollar actuaciones que benefician a toda la población, con base en los principios de igualdad de trato y no discriminación, promoviendo el acceso de la población inmigrante a los

[web/es/noticias/2008.old/2008\\_02\\_06\\_Firmado\\_un\\_Convenio.1069.html](http://web.es/noticias/2008.old/2008_02_06_Firmado_un_Convenio.1069.html), visitada por última vez el 26 de junio de 2008— y del Ministerio de Trabajo e Inmigración —[http://extranjeros.mtas.es/es/Actualidad/Convenio\\_profesionales\\_mar\\_extranjeros.html](http://extranjeros.mtas.es/es/Actualidad/Convenio_profesionales_mar_extranjeros.html), visitada por última vez el 26 de junio de 2008—.

<sup>26</sup> Resolución de 19 de febrero, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2008, por el que se formalizan para el ejercicio 2008, los criterios objetivos de distribución así como la distribución resultante del crédito presupuestario, por un importe de 200.000.000 de euros, del Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos. [en línea] BOE núm. 52 de 29 de febrero Disponible en: [http://extranjeros.mtin.es/es/normativa\\_jurisprudencia/Nacional/RES\\_19\\_02\\_2008\\_SEIE.pdf](http://extranjeros.mtin.es/es/normativa_jurisprudencia/Nacional/RES_19_02_2008_SEIE.pdf) [http://extranjeros.mtin.es/es/normativa\\_jurisprudencia/Nacional/RES\\_19\\_02\\_2008\\_SEIE.pdf](http://extranjeros.mtin.es/es/normativa_jurisprudencia/Nacional/RES_19_02_2008_SEIE.pdf) (Visitada el 4 de junio de 2009)

servicios públicos de carácter general, apoyando la acogida, el refuerzo educativo y la educación cívica. Los ejes de actuación del Fondo son la acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

Asimismo, a lo largo del año se han convocado ayudas para Ayuntamientos y ONGs destinadas a programas que fomenten la integración socio-laboral de las personas inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas, acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria.

### **2.3.9. Inmigración irregular**

Con carácter previo a las elecciones, el partido gobernante anunció una modificación del actual período máximo de 40 días de internamiento de los inmigrantes irregulares. Está previsto que tal medida se haga efectiva en la futura reforma de la Ley de Extranjería tal y como ya se ha señalado. A pesar de que el período de internamiento máximo se incrementa de cuarenta a sesenta días, se aumentan las garantías y la necesidad de justificación del mismo, alejándose —en todo caso— de modo notable del límite máximo establecido por la Directiva de Retorno ya mencionada.

### **2.3.10. Acciones contra la trata**

Según estimaciones policiales, el 90% de las mujeres que ejercen la prostitución en España es extranjera<sup>27</sup> y, de ellas, la mayoría está en manos de redes de trata de seres humanos.

El Consejo de Ministros el 24 de octubre de 2008 remite a las Cortes Generales, para su ratificación por el procedimiento de urgencia, el Convenio de acción contra la trata de seres humanos del Consejo de Europa (la ratificación se ha producido en abril de 2009).

En diciembre de 2008, el Consejo de Ministros aprueba el Plan Integral contra la Trata de Seres Humanos con fines de explotación sexual presentado por el Ministerio de Igualdad. Este Plan recoge sesenta y una medidas que pretenden sensibilizar a la sociedad para promover reacciones de “tolerancia cero” contra los actos delictivos relacionados con la trata, combatir sus causas a través de políticas activas de cooperación con los países de origen, tránsito y destino y asegurar la asistencia y protección a la víctima. El Plan tendrá

<sup>27</sup> Dato recogido en: <http://www.migualdad.es/noticias/pdf/PlanIntegralcontralaTSHES.pdf>, página 8 (visitada el 4 de junio de 2009)

una vigencia de tres años (2009-2012) y está en vigor desde enero de 2009 con una dotación económica de 44 millones de euros. Para su seguimiento y evaluación se creará un Grupo Interministerial de Coordinación presidido por el Ministerio de Igualdad, que estará integrado también por los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Justicia, Interior, Educación, Política Social y Deporte, Trabajo e Inmigración y Sanidad y Consumo<sup>28</sup>. Evidentemente, dicho seguimiento y evaluación se tratará en futuros Informes Anuales de Políticas de Inmigración y Asilo.

### 2.3.11. Retorno

En este ámbito, el ya mencionado Plan de Retorno Voluntario es la medida protagonista de 2008. Este Plan fue anunciado por el Ministro de Trabajo e Inmigración antes del verano y aprobado en septiembre. Como se ha explicado, con la finalidad de facilitar el retorno voluntario al país de origen a los extranjeros desempleados, estos podrán optar por el abono anticipado y de forma acumulada, en dos veces, del importe de la prestación contributiva por desempleo a que tuviesen derecho.

Son beneficiarios de esta medida los trabajadores extranjeros desempleados que se encuentren legalmente en España y sean nacionales de terceros países que tengan suscrito con España un convenio bilateral en materia de Seguridad Social (actualmente 20 países<sup>29</sup>).

Para poder ser beneficiario, el extranjero deberá comprometerse a retornar a su país de origen en el plazo de 30 días naturales, y no retornar a España en el plazo de 3 años. Los beneficiarios podrán recibir toda la prestación de desempleo a la que tuvieran derecho en dos plazos. El primero, del 40% del total, en España. El segundo, el 60% restante, lo recibirían al mes siguiente, ya en su país de origen.

### 2.3.12. Otras áreas políticas

#### Acuerdos con terceros países

Como ya se señaló en el Informe 2007, otro de los elementos importantes de la política de inmigración en España es la cooperación con los países de origen y tránsito de la

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> Los países con los que España tiene Convenios bilaterales en materia de seguridad social son: Andorra, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos de América, Filipinas, Marruecos, México, Paraguay, Perú, Rusia, Túnez, Ucrania, Uruguay y Venezuela.

inmigración que llega a España. El Gobierno considera que en el control de los flujos migratorios y en la lucha contra la inmigración irregular resulta esencial intentar atajar las causas desde su origen. Ello exige fomentar una cooperación creciente y avanzar en el logro de instrumentos bilaterales que articule esa cooperación con las autoridades de los países de origen y tránsito.

Uno de los instrumentos adecuados a este fin es la adopción de acuerdos en materia de inmigración. Los Acuerdos Marco de cooperación en materia de inmigración, desde una perspectiva más amplia, incluyen aspectos referidos tanto a la lucha contra la inmigración irregular y la readmisión, como medidas de colaboración para la contratación de trabajadores, integración de los inmigrantes y contribución al desarrollo.

Por ello, y dentro del planteamiento del Plan África 2006-2008, España durante 2008 ha intensificado los esfuerzos para completar una red de Acuerdos bilaterales en materia de inmigración con los países subsaharianos origen de flujos migratorios, avanzando notablemente en la implantación del principio de corresponsabilidad y cooperación con estos países. Así, el 19 de enero de 2008 entra en vigor el Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración con Cabo Verde (firmado en Praia el 9 de marzo de 2007); desde el 22 de febrero de 2008 tiene aplicación provisional el Acuerdo marco firmado con Mali, en enero de 2007<sup>30</sup>. Finalmente, el 10 de mayo de 2008, se firma en Niamey un Acuerdo marco con Níger<sup>31</sup>, en aplicación provisional desde el 9 de junio.

Por otra parte, se firma un acuerdo por el que el 1 de marzo de 2008 entra en vigor el convenio de Seguridad Social entre España y Colombia suscrito el 6 de septiembre de 2005<sup>32</sup>. Este texto permitirá que cerca de 250.000 colombianos con tarjeta de residencia estén amparados por este convenio y posibilita una mejor ejecución de las medidas del Plan de Retorno Voluntario para los ciudadanos que regresen a Colombia.

## Derecho al voto

En el año 2008 se producen novedades interesantes respecto al derecho al voto de los ciudadanos extranjeros. En primer lugar, el Gobierno nombra un Embajador especial encargado de negociar tratados internacionales, con base en el principio de reciprocidad, con los principales países origen de inmigración. El fin de estos tratados es el de posibilitar la participación de los inmigrantes en los procesos electorales locales. Como se verá

<sup>30</sup> BOE núm. 135, de 4 de junio de 2008.

<sup>31</sup> BOE núm. 160, de 3 de julio de 2008.

<sup>32</sup> BOE núm. 54, de 3 de marzo de 2008.

en el Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo de España 2009, en base a los acuerdos firmados por el Gobierno español con 15 países, los inmigrantes de estas 15 nacionalidades que acrediten una residencia legal mínima de 5 años podrán participar en las próximas elecciones municipales de 2011.

### 3. Aplicación de la legislación de la Unión Europea

#### 3.1. Transposición de Directivas y otras normas aprobadas en la Unión Europea<sup>33</sup>

Con carácter previo, debe reiterarse que España está plenamente comprometida con los objetivos de política migratoria que se alcanzan en el marco del Consejo de la Unión Europea y con las normas que se aprueban en el seno de las instituciones comunitarias, garantizando su incorporación al ordenamiento jurídico español con la mayor brevedad posible.

En este sentido, y como ya se ha señalado anteriormente, una de las razones que han llevado al Gobierno a plantear la reforma de la Ley Orgánica 4/2000, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, es la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de las Directivas comunitarias que se han aprobado con posterioridad a la última reforma de la Ley, realizada en diciembre de 2003.

Así, la Exposición de motivos del Anteproyecto de Reforma cita la transposición de las siguientes directivas: Directiva 2003/110/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea; Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración;

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 15 de noviembre de 2007 - Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de España (Asunto C-59/07). Esta sentencia es relativa al incumplimiento del Estado español respecto a la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 14 de mayo de 2009 - Comisión de las Comunidades Europeas / Reino de España (Asunto C-266/08). Esta sentencia es relativa al incumplimiento del Estado español respecto a la Directiva 2004/81/CE - Derecho de residencia de los nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal y que cooperen con las autoridades competentes.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 14 de febrero de 2008 - Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de España (Asunto C-58/07). Esta sentencia es relativa al incumplimiento del Estado respecto a la Directiva 2003/110/CE - Asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea - No adaptación en el plazo señalado.

Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes; Directiva 2004/82/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004 sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas; Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado; Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de investigación científica; Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

En todo caso, conviene señalar que, aunque parte de la legislación en materia de extranjería es anterior a la aprobación de las indicadas Directivas, muchos de los aspectos que se regulan en las mismas ya están recogidos en el ordenamiento jurídico, bien en la Ley 4/2000, de 11 de enero, en su redacción actual, bien en el Reglamento de la misma, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

Por otra parte, en abril de 2008, la Dirección General de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración publica la Instrucción DGI/SGRJ/04/2008, sobre la aplicación directa de la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de 2003, a los nacionales de terceros países que acrediten ser titulares del estatuto de residentes de larga duración en otro Estado miembro de la Unión Europea.

La inmigración y el asilo constituyen asuntos políticos claves para la integración europea. En 2008, la UE da otro paso hacia una política general de inmigración. Así, en base a los avances obtenidos durante más de 10 años en este ámbito, y a raíz de la Comunicación de la Comisión de junio de 2008 titulada «Una política común de inmigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos»<sup>34</sup>, el Consejo Europeo del 15 y 16 de octubre de 2008 adopta el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA)<sup>35</sup>. Este documento recoge los compromisos básicos alcanzados por el Consejo Europeo, para dar continuidad al Programa de Estocolmo sobre justicia, libertad y seguridad que a partir de 2010 sustituirá al Programa de La Haya.

<sup>34</sup> COM (2008) 359 final.

<sup>35</sup> Conclusiones de la Presidencia; documento 14368/08. El texto del Pacto se recoge en el documento 13440/08.

Al adoptar el PEIA, el Consejo Europeo decide celebrar un debate anual sobre las políticas de inmigración y asilo que le permita supervisar la aplicación del Pacto. Para ello, la Comisión elaborará un informe anual para el Consejo, el cual constará de dos partes: un informe político con recomendaciones de la Comisión; y un informe más largo y detallado sobre las políticas de inmigración y asilo ejecutadas en la UE.

Por fin, como es bien sabido, en 2008 se adopta la Reglamento (CE) nº 856/2008 del Consejo, de 24 de julio de 2008, que modifica el Reglamento (CE) nº 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado, en lo que se refiere a la numeración de los visados<sup>36</sup>. Asimismo, se debate la Propuesta de Reglamento nº 81/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 en lo relativo al Sistema de Información de Visados (VIS) en el marco del Código de fronteras Schengen (que se aprueba posteriormente en 2009)<sup>37</sup>. También es aprobado el Reglamento (CE) nº 1104/2008 del Consejo sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)<sup>38</sup>.

Junto con estas normas se aprueban numerosas Decisiones y Acuerdos relevantes en la materia<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Reglamento (CE) no 856/2008 del Consejo, de 24 de julio de 2008, que modifica el Reglamento (CE) no 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado, en lo que se refiere a la numeración de los visados, DOUE L 235/1, 2 de septiembre de 2008.

<sup>37</sup> Reglamento (CE) no 81/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 562/2006 en lo relativo al Sistema de Información de Visados (VIS) en el marco del Código de Fronteras Schengen, DOUE L 35/56, 4 de febrero de 2009.

<sup>38</sup> Reglamento (CE) nº 1104/2008 del Consejo, de 24 de octubre de 2008, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), DOUE L 299 de 8.11.2008, p. 1/8.

<sup>39</sup> Decisión 2008/903/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la plena aplicación de las disposiciones del acervo de Schengen en la Confederación Suiza (DOUE L 327 de 5.12.2008, p. 15/17); Decisión 2008/333/CE de la Comisión de 4 de marzo de 2008 por la que se adopta el Manual Sirene y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) [notificada con el número C(2008) 774] (DOUE L 123 de 8.5.2008, p. 1/38);

Decisión 2008/334/JAI de la Comisión de 4 de marzo de 2008 por la que se adopta el Manual Sirene y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (DO L 123 de 8.5.2008, p. 39/75);

Decisión 2008/422/CE del Consejo, de 5 de junio de 2008, relativa a la desclasificación del anexo 4 del Manual Sirene adoptado por el Comité Ejecutivo establecido por el artículo 132 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (Convenio de Schengen de 1990) (DO L 149 de 7.6.2008, p. 78/78);

Decisión 2008/839/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, sobre la migración del Sistema de Información de Schengen (SIS 1+) al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (DO L 299 de 8.11.2008, p. 43/49)

### 3.2. Principales debates en relación a legislación en materia de inmigración y asilo en la Unión Europea

El debate más importante en relación a la normativa europea de inmigración y asilo ha sido el de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (Directiva de Retorno).

La Directiva de Retorno produce en España, con su esperada aprobación durante el transcurso del año 2008, una reacción social en contra por ser considerada en algunos

---

Decisión 2008/859/CE del Consejo, de 4 de noviembre de 2008, por la que se modifica el anexo 3, parte I, de la Instrucción consular común, sobre los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado aeroportuario (DO L 303 de 14.11.2008, p. 11/12)

Decisión 2008/374/CE del Consejo, de 29 de abril de 2008, por la que se modifica el anexo 3, parte I, de la Instrucción consular común, sobre los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado aeroportuario (DO L 129 de 17.5.2008, p. 46/47)

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en un Estado miembro o en Suiza (DO L 53 de 28.1.2008, p. 5/17)

Decisión 2008/456/CE de la Comisión, de 5 de marzo de 2008, por la que se establecen las normas de aplicación de la Decisión n.º 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo para las fronteras exteriores para el período 2007 a 2013 como parte del programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, por lo que se refiere a los sistemas de los Estados miembros de gestión y control, las normas de gestión administrativa y financiera y la elegibilidad de los gastos de los proyectos cofinanciados por el Fondo [notificada con el número C(2008) 789] (DO L 167 de 27.6.2008, p. 1/68)

Decisión 2008/457/CE de la Comisión, de 5 de marzo de 2008, por la que se establecen las normas de aplicación de la Decisión 2007/435/CE del Consejo por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007 a 2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, por lo que se refiere a los sistemas de los Estados miembros de gestión y control, las normas de gestión administrativa y financiera y la elegibilidad de los gastos de los proyectos cofinanciados por el Fondo [notificada con el número C(2008) 795] (DO L 167 de 27.6.2008, p. 69/134)

Decisión 2008/458/CE de la Comisión, de 5 de marzo de 2008, por la que se establecen las normas de aplicación de la Decisión n.º 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, en lo que respecta a los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, las normas sobre la gestión administrativa y financiera y la elegibilidad de los gastos de los proyectos cofinanciados por el Fondo [notificada con el número C(2008) 796] (DO L 167 de 27.6.2008, p. 135/200)

Decisión 2008/22/CE de la Comisión, de 19 de diciembre de 2007, que establece las normas de aplicación de la Decisión n.º 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, en lo que respecta a los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, las normas sobre la gestión administrativa y financiera y la elegibilidad de los gastos de los proyectos cofinanciados por el Fondo [notificada con el número C(2007) 6396] (DO L 7 de 10.1.2008, p. 1/68)

Decisión 2008/604/CE de la Comisión, de 22 de julio de 2008, relativa al nombramiento de los miembros del Grupo de expertos sobre la trata de seres humanos (DO L 194 de 23.7.2008, p. 12/13).

ámbitos como norma que podría vulnerar derechos fundamentales<sup>40</sup>. Como ya se ha apuntado, los temas más criticados de la Directiva han sido la consideración de los 18 meses como plazo máximo de internamiento para los inmigrantes en situación irregular y el plazo de prohibición de regreso a la Unión Europea para aquella persona repatriada. La sociedad civil, las organizaciones y los profesionales que se han opuesto al texto critican la ampliación de estos plazos por considerarlos desproporcionados, así como la disminución de la protección de los nacionales de terceros países en situación irregular al reducirse las garantías en el ejercicio de sus derechos.

---

<sup>40</sup> Algunas de estas iniciativas: <http://www.nodo50.org/atraie/spip.php?article312>; (Visitada el 9 de junio de 2009); <http://www.redasociativa.org/portal/modules.php?name=News&file=article&sid=2431> . (Visitada el 9 de junio de 2009); El Mundo, 12 de junio de 2008, "La Abogacía Española, en contra de ampliar la retención de los inmigrantes".

## Anexo. Metodología, términos y definiciones

### A.1. Metodología

El presente informe ha sido realizado conjuntamente por los miembros del Punto de Contacto Nacional de la REM en base a un borrador elaborado por el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IEM) de la Universidad Pontificia Comillas.

Para llevar a cabo la redacción y documentación del presente informe se han tenido en cuenta tanto fuentes primarias como secundarias, tras un análisis en el que se han considerado los temas relevantes a incluir.

En cuanto a las primeras, las fuentes primarias, el informe recoge datos que proceden de las administraciones públicas competentes en la materia, tales como el Ministerio de Trabajo e Inmigración, así como la legislación nacional y europea vigente o en proceso de redacción. Las estadísticas, en concreto, proceden de las cifras recogidas en los informes anuales y trimestrales del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

En cuanto a las fuentes secundarias, se ha consultado la información recogida en medios de comunicación, las notas de prensa de cargos públicos, doctrina competente en la materia, páginas web de administraciones públicas, asociaciones de inmigrantes y organizaciones e instituciones especializadas.

### A.2. Términos y definiciones

En España se han adoptado en 2008 medidas de apoyo para los “retornados” (españoles que emigraron y ahora regresan) y el término invita a confusión con la figura común en la UE de retorno como salida del inmigrante hacia su país de origen u otro país.



Proyecto cofinanciado  
por la  
Comisión Europea



**Red  
Europea de  
Migraciones**