

España  
2016

# INFORME ANUAL DE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y ASILO



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

MINISTERIO  
DE JUSTICIA

MINISTERIO  
DEL INTERIOR

MINISTERIO  
DE EMPLEO  
Y SEGURIDAD SOCIAL

La Red Europea de Migración ha sido creada por la Decisión del Consejo 2008/381/CE y está cofinanciada por la Unión Europea.

Su objetivo es satisfacer las necesidades de información de las instituciones de la Unión Europea 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 Red Europea de Migración también pone dicha información al alcance del público en general.

La Red Europea de Migración, coordinada por la Comisión Europea, está formada por una red de Puntos de Contacto Nacional designados en cada Estado miembro y en Noruega.

En España el PCN está compuesto por expertos procedentes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio de Justicia y de la Fiscalía General del Estado, de cuya coordinación se encarga la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

Contacto:

Subdirección General de Régimen Jurídico  
(Coordinadora del Punto de Contacto Nacional de la Red Europea de Migración)  
José Abascal, 39. 28071 Madrid  
Correo electrónico: [rem@meyss.es](mailto:rem@meyss.es)

Internet: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion>

NIPO: 270-17-030-4

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio ofrece una **descripción concisa** de las principales **novedades del año 2016** con el fin de **contribuir al Informe Anual de Políticas de la Red Europea de las Migraciones**. Además, ofrece un **avance de las principales medidas previstas para 2017** en el ámbito de la política de la inmigración y el asilo en España.

En esta edición, el período de tiempo analizado en el Informe (1 de enero a 31 de diciembre de 2016) se encuentra marcado por la situación de interinidad en la que se ha encontrado el Gobierno de la Nación. Las Cortes Generales quedaron disueltas el 27 de octubre de 2015 y se celebraron elecciones generales el 20 de diciembre de 2015. Después de estas primeras elecciones, ninguna iniciativa alcanzó una mayoría parlamentaria suficiente para formar Gobierno, por lo que las elecciones generales tuvieron que repetirse el 26 de junio de 2016. Finalmente, el Congreso de los Diputados llevó a cabo la investidura del Presidente del Gobierno el 29 de octubre. El nombramiento de los nuevos ministros se llevó a cabo el 3 de noviembre de 2016.

Atrás quedaron diez meses de **Gobierno en funciones**, con capacidad tan sólo para la gestión ordinaria de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar cualquier otra medida, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique. Por esta razón, en el período de tiempo analizado no se han conocido innovaciones normativas, ni tampoco grandes cambios en la política migratoria que ha mantenido sus principales líneas de actuación.

Pese a la situación de interinidad, existen desarrollos destacables relativos a la integración de la migración en la cooperación: el año 2016 ha supuesto un antes y un después en las relaciones entre ambas políticas; así como en materia de asilo, con el fin de dar una adecuada respuesta al incremento de solicitudes experimentado en España así como a la ejecución de los instrumentos europeos de reubicación y reasentamiento. De otro lado, un innovador programa: *Rising Start-up*, ha lanzado su primera edición, mejorando, de esta forma, el ecosistema emprendedor en España. También se han producido avances en cuestiones de trata y de lucha contra la migración irregular también son destacadas en el estudio. Finalmente, la Cumbre Iberoamericana celebrada en Cartagena de Indias (junio 2016) ha establecido el compromiso de continuar con la elaboración de un Convenio Marco Iberoamericano de movilidad que, con carácter voluntario, suprima las barreras migratorias a la movilidad de determinadas categorías migratorias como los traslados intracorporativos, prácticas y pasantías, profesionales titulados e investigadores así como de los inversores y emprendedores.

## 1. MIGRACIÓN LEGAL Y MOVILIDAD

### 1.1. Migración económica

#### 1.1.1. *Principales desarrollos en migración económica*

##### **Esquema normativo de la migración legal en España**

La Constitución Española establece que es **competencia exclusiva del Estado** las materias de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (art. 149.1.2ª). En ejercicio de esta competencia exclusiva, el **esquema normativo de la migración legal** en España se integra por los siguientes instrumentos.

- El régimen general de la migración, regulado por la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX); que se desarrolla a través del Real Decreto 557/2011 de 20 de abril (RELOEX).
- El régimen de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que, en su Sección de movilidad internacional, promueve un nuevo enfoque en el que la política migratoria es un elemento de competitividad.

Como ya se describió en anteriores informes, la Sección de Movilidad tiene por objeto facilitar la entrada y permanencia en España de nacionales de terceros países de fuera de la Unión Europea, que formen parte de las categorías de inversores; emprendedores; profesionales altamente cualificados; investigadores y profesores contratados por universidades; órganos o centros de educación superior e investigación o escuelas de negocios establecidos en España; trabajadores desplazados dentro del marco de movimientos intra-corporativos; y sus familiares.

Esta sección de movilidad internacional fue objeto de reforma por las Cortes Generales en julio de 2015 mediante la Ley 25/2015 de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.

Esta reforma (cuyo detalle se ofreció en el informe referido a 2015) permitió, entre otros elementos, llevar a cabo la transposición íntegra de la Directiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los traslados intra-empresariales al ordenamiento español (Directiva ICT), siendo **España el primer Estado Miembro de la Unión Europea en llevar a cabo dicha transposición**. No obstante, la mayor parte de los contenidos de esta Directiva ya se encontraban en la normativa nacional, faltando incluir en el nivel nacional las cuestiones relativas a la intra-movilidad.

##### *i) Impacto de la Sección de Movilidad Internacional*

La aprobación de la Sección de Movilidad Internacional y su posterior reforma han favorecido la decisión de diversas empresas internacionales de localizarse en España. Entre estas empresas se encuentra Amazon, que ha establecido en Madrid un centro de desarrollo tecnológico de software que dará servicio a los cinco países europeos en los que está presente<sup>1</sup>. A finales de 2015 Google puso en marcha el Campus Google<sup>2</sup>. En

<sup>1</sup> ["Amazon elige Madrid para abrir un centro tecnológico para su negocio en Europa"](#). Diario Expansión. 21 de marzo de 2016.

<sup>2</sup> ["Así es el campus que ha creado Google en Madrid"](#). Diario Expansión. 9 de agosto de 2015.

aquella fecha, era el cuarto campus creado a nivel mundial (Londres, Tel Aviv y Seúl) y la cadena estadounidense COSTCO ya ha abierto varios centros en España y, desde España planea entrar en otros países europeos.

Desde su entrada en vigor en septiembre de 2013 hasta 31 de diciembre de 2016, un total de 12.881 personas se han beneficiado de este régimen. La categoría con más autorizaciones concedidas es la de los profesionales altamente cualificados, que han supuesto el 41,23% de todas las concesiones. Les siguen los traslados intraempresariales, con un 27,55% y los inversores, con un 17,35%.

En cuanto al impacto económico de la Sección de Movilidad Internacional, de acuerdo con el Ministerio de Economía y Competitividad, se estima que desde su entrada en vigor hasta 31 de diciembre de 2016, ha generado una inversión total de 2.438 millones de euros y la creación de 32.795 empleos, de los cuales 22.178 son empleos directos y 10.617 son indirectos.

#### *ii) Actividades ejecutadas en 2016*

Dentro de las actividades ejecutadas en 2016 en relación con la Ley 14/2013 han de citarse las actuaciones del control del mantenimiento así como las labores de difusión de las posibilidades de la norma.

En cuanto a la **función de control del mantenimiento**, la Ley 14/2013 establece un sistema de migración selectiva que se completa con un sistema de control eficiente para evitar posibles abusos. Aunque se efectúan un conjunto de controles ex ante, los controles ex post adquieren un gran protagonismo. De acuerdo con la disposición adicional séptima de la Ley 14/2016 referida al "*Mantenimiento de los requisitos*":

- 1. Los extranjeros deberán mantener durante la vigencia de los visados o autorizaciones las condiciones que les dieron acceso a los mismos.*
- 2. Cualquier modificación durante la residencia que afecte a las condiciones de admisión deberá ser comunicada por el interesado a la Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos en el plazo de 30 días.*
- 3. Los órganos competentes de la Administración General del Estado podrán llevar a cabo las comprobaciones que consideren oportunas para verificar el cumplimiento de la legislación vigente.*
- 4. Si, de acuerdo con lo previsto en esta disposición, se verifica que no se cumplen las condiciones legalmente establecidas el órgano competente podrá extinguir, de manera motivada, previo trámite de audiencia el visado o la autorización.. Después de la concesión de la autorización, el titular de dicha autorización ha de mantener el cumplimiento de sus requisitos durante todo el período de su vigencia.*

De modo que las autoridades migratorias se encuentran habilitadas para verificar, en cualquier momento, que las condiciones se mantienen y, en caso de que éstas no se mantengan, podrán retirar la autorización.

Las labores de control se llevan a cabo por la Unidad de Grandes Empresas y Colectivos estratégicos (UGE), que comprueba los requisitos relacionados con las autorizaciones que se conceden a inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, investigadores y trabajadores que efectúen movimientos intra-empresariales. Esta unidad efectúa una comprobación de las altas en la Seguridad Social, ya que la normativa exige que se cumplan las obligaciones en materia de Seguridad Social, así como las fiscales.

Durante 2016 se han practicado 2.047 controles, que han dado lugar a la extinción de 33 autorizaciones.

Como ejemplo de tales controles, la UGE ha comprobado, en el caso de los inversores, el mantenimiento de la inversión. En relación con los profesionales altamente cualificados, esta unidad no solo efectúa un análisis individualizado de las condiciones de trabajo en el momento de su concesión (con el fin de determinar que, efectivamente, el extranjero va a desempeñar una tarea como altamente cualificado) sino que durante la vigencia de estas autorizaciones efectúa comprobaciones de las altas en la Seguridad Social y el grupo de cotización (con el fin de verificar que se mantiene su cotización por un salario elevado).

Estos controles de mantenimiento se erigen como la clave para evitar el uso fraudulento de las autorizaciones de la Ley 14/2013

En cuanto a la **labor de difusión y promoción** de las posibilidades de la Sección de Movilidad Internacional ha continuado en 2016. También se ha proseguido con la elaboración de un plan de comunicación para conseguir una mayor coherencia en las iniciativas llevadas a cabo por los actores públicos. Por otra parte, se mantiene una comunicación con el ICEX España Exportación e Inversiones, para aportar formación específica al personal de su servicio Ventana Global. Por otra parte, se sigue llevando a cabo una labor de difusión dirigidas a los estudiantes internacionales matriculados en las escuelas de negocios, acerca de los requisitos y posibilidades de permanecer en España desarrollando una de las actividades contempladas en la Ley 14/2013.

### *iii) Atracción de las start-up internacionales*

En 2016 se ha lanzado el proyecto *Rising Start-up Spain* para la mejora del ecosistema emprendedor.

El Programa ha sido desarrollado por ICEX España Exportación e Inversiones y se ha dirigido a emprendedores y *start up* extranjeras interesadas en desarrollar sus proyectos de carácter escalable e innovador en España. Su contenido consiste en favorecer la entrada y el establecimiento de un período de incubación de empresas durante seis meses y los proyectos seleccionados han de obtener el visado de emprendedores.



A los beneficiarios se les provee con determinados servicios de apoyo, tales como servicios de visados, espacio físico en incubadoras de Madrid y Barcelona, ayuda financiera directa no reembolsable hasta un máximo de 10.000 euros por beneficiario, mentoring especializado para apoyar el proceso de financiación y otros servicios básicos de apoyo al emprendimiento. Concretamente, el ICEX ofrece a los emprendedores asesoramiento sobre el ecosistema de emprendimiento en España, acerca de los costes de establecimiento, de las condiciones laborales y en materia de visados y autorizaciones de residencia.

Para poder acogerse a este programa las *start up* extranjeras que se constituyan en España han de cumplir el requisito de que al menos un 10 por ciento de su capital esté suscrito por una persona física o jurídica extranjera, o de una persona física española no residente. En el momento de concesión de la ayuda la empresa ha de estar constituida o en fase de constitución. En cualquier caso no puede contar con más de un año de antigüedad.

El acceso a la ayuda requiere un gasto mínimo de 25.000 euros en un plazo de seis meses desde el momento de concesión, que se considera como tiempo de incubación de la empresa. Los distintos conceptos que

subvenciona el programa *Rising Start Up* incluyen los gastos previos y de constitución; la compra y alquiler de equipos tecnológicos e industriales; los gastos de personal, la adquisición de licencias, patentes y registros de marca; la consultoría tecnológica y los gastos de promoción y viajes de eventos relacionados con la actividad de la empresa.

En su primera edición (cuya convocatoria finalizó el 30 de septiembre), se recibieron un total de 155 solicitudes, de las cuales 98 eran empresas constituidas y 57 no constituidas. De las 98 constituidas, 21 están constituidas en España y 78 en otros países. La proporción de nacionalidades de los proyectos contó con una mayor presencia española (29%), brasileña (19%), italiana (5%), colombiana (5%), venezolana (4%), en tanto que todas las demás nacionalidad suponían un 38% de todas las solicitudes. El número de solicitudes presentadas es considerado un éxito teniendo en cuenta que existen otros programas similares que ofrecen, por ejemplo, cuantías de apoyo más elevadas.

Las 10 empresas ganadoras han sido seleccionadas por un panel de expertos integrado por representantes de ICEX Invest in Spain; Madrid International Lab; Barcelona Activa; la Empresa Nacional de Innovación, ENISA; la Asociación Española de Business Angels, AEBAN; así como del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En la selección se ha atendido a criterios relacionados con la capacidad del equipo gestor, la viabilidad económico-financiera, la validación del producto y del potencial de crecimiento, y la capacidad innovadora<sup>3</sup>

**Clowd Technologies | Colombia**

Plataforma automática de gestión de proyectos y tareas que ayuda a las empresas a producir más con menos recursos



**Carbon Checkout | Estados Unidos**

Plataforma que permite la recaudación de micro-contribuciones de usuarios en internet para la lucha contra el cambio climático



**BiomeMakers | USA/España**

Aplicación del análisis de la genética de ADN a procesos agrícolas, en particular para la industria del vino



**Knok Healthcare | UK/Portugal**

Plataforma de e-health que permite a los pacientes el acceso bajo demanda a servicios médicos a domicilio



**87 Seconds | Bélgica**

Agencia de creatividad especializada en la producción de videos (animación, 3D y rodaje)



**Bandtrack | Argentina**

SaaS para la gestión personalizada de la musicalización de espacios comerciales



**Joincube | USA/Argentina**

Hibox es la primera app de colaboración que integra gestión de tareas y videoconferencia en una sola herramienta



**Linc | Dinamarca**

Solución para la reducción del consumo de la electricidad y minimizar el impacto ambiental



**VIGPRO | Colombia**

Servicio inteligente que permite llevar una vigilancia judicial en tiempo real



**IOTIFY | India/España**

Solución para la virtualización de elementos que permitan el diseño de prototipos y configuración de equipos reduciendo el coste y tiempo



Este programa está cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y se prevé el lanzamiento de una segunda edición, mejorada, durante el primer semestre de 2017.

<sup>3</sup> [Rising Start Up Spain](#). Convocatorias

#### *iv) Hacia un espacio de movilidad iberoamericano*

España posee intensos vínculos (históricos, culturales, económicos y educativos) con América Latina y, en muchos países latinoamericanos, se está desarrollando una política favorable a la atracción del talento y la inversión extranjera. Ya la Declaración de Veracruz (diciembre 2014) recogía la importancia del talento como motor de desarrollo para el conjunto de la región iberoamericana y, en concreto, afirmaba que *"la movilidad de esos talentos, dentro del Espacio Iberoamericano, favorecerá la transferencia de conocimiento, la creación científica e intelectual y la innovación"*. En esta Declaración, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintidós países iberoamericanos conscientes de las barreras que limitan los movimientos del talento en el conjunto del espacio iberoamericano se comprometieron, en el numeral 5 de la Declaración, a: *"Encargar a la SEGIB que estudie la viabilidad de un Convenio-Marco Iberoamericano, de participación voluntaria, que permita impulsar dentro del Espacio Iberoamericano:*

*\*la facilitación de prácticas y pasantías de estudios de duración limitada en empresas iberoamericanas en cualquiera de sus sedes dentro del Espacio Iberoamericano, que amplíen las oportunidades de capacitación laboral para nuestros jóvenes;*

*\*la movilidad intraempresarial de directivos y trabajadores;*

*\*la movilidad de profesionales titulados e investigadores,*

*\*la movilidad de inversores y emprendedores*

*Dicho Convenio-Marco deberá contemplar, entre otros aspectos, y de acuerdo con la voluntad de cada gobierno, las mejores vías de remover obstáculos a esa movilidad, sean de índole migratoria, profesional o educativa, incluyendo el reconocimiento de títulos.*

**Durante 2016** y con ocasión de los trabajos preparatorios para la nueva Cumbre Iberoamericana de Cartagena de Indias, **la SEGIB ha avanzado en ese estudio de viabilidad**. En concreto, en julio de 2016 se desarrolló un seminario que contó finalmente con la participación de nueve países iberoamericanos (Andorra, Argentina, Colombia, Ecuador, España, México, Nicaragua, Perú, y Uruguay) y organismos internacionales (MERCOSUR, SICA y OIM) en donde los asistentes afirmaron la viabilidad de este Convenio de participación voluntaria. **Además, en las cumbres sectoriales previas a la de Cartagena como**

**la XXV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Educación (septiembre de 2016) y la IX Conferencia iberoamericana de Ministras y Ministros de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (mayo de 2016) reflejaron en sus declaraciones un claro compromiso por impulsar la movilidad en el Espacio Iberoamericano apelando al cumplimiento de lo previsto en el apartado 5 de la Declaración de Veracruz.**

Estos trabajos y declaraciones previas culminaron en la Cumbre de Cartagena de Indias sobre *"Juventud, emprendimiento y educación"* en cuya Declaración final, se destacan *"los avances alcanzados en el estudio de viabilidad encomendado a la SEGIB sobre un Convenio Marco Iberoamericano, de participación voluntaria, que permita impulsar la movilidad de talentos, conforme lo expresado en el punto 5 de la Declaración de Veracruz"* y se solicita a la SEGIB *"ampliar las consultas para concluir el referido estudio e impulsar la formulación del eventual Convenio"*.



Se prevé, por tanto, que durante 2017 continúen estos trabajos para elaborar dicho Convenio en el que España participará activamente.

### **Desarrollos en relación con la migración legal de carácter general**

Por otra parte, se ha continuado un año más llevando a cabo la gestión colectiva de contrataciones en origen. Este sistema consiste en la contratación de trabajadores que no se encuentran ni residan en España. Se seleccionan en sus países de origen a partir de las ofertas genéricas presentadas por los empleadores. Cada año, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social aprueba la correspondiente Orden de gestión colectiva de contrataciones en origen, con previsión de ocupaciones y cifra de puestos de trabajo a cubrirse en origen ese año. Los países en los que se llevan a cabo estas contrataciones en origen serán, preferentemente, aquellos con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación de flujos migratorios.

En el año 2016 se ha vuelto a prorrogar por quinto año consecutivo la regulación de la gestión colectiva de contrataciones en origen, a través de la Orden ESS/1975/2016 de 27 de diciembre. Su objeto es la contratación de trabajadores para campañas agrícolas de temporada durante el año 2017.

Cabría destacar que este esquema de contrataciones en origen se ha mantenido a lo largo de los últimos años, a pesar de la crisis económica, incluso aunque se hubiese observado una reducción en la demanda de contrataciones. Su mantenimiento a lo largo del tiempo se debe a su carácter como buena práctica en migración circular, siendo destacable la cooperación con Marruecos. Este tipo de iniciativas adquieren una gran importancia en el nuevo marco de La Valeta, que viene a impulsar una mayor implicación entre las políticas de migración y desarrollo. Los esfuerzos institucionales se han encaminado a mejorar la empleabilidad de la población residente, a través de la formación ocupacional. En este sentido, hay que tener en cuenta el Plan Anual de Política de Empleo de 2016<sup>4</sup>, que se enmarca en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014- 2016 (aprobada por el Real Decreto 751/2014 de 5 de septiembre).

Por otra parte, el Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Empleo, en su artículo 30.1 se refiere expresamente al colectivo de inmigrantes como uno de los prioritarios para los programas específicos de fomento del empleo por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En esta misma línea de actuación, cabe destacar la reforma del sistema de formación profesional ocupacional, en un primer momento con el Real Decreto Ley 4/2015 de 22 de marzo, para la reforma urgente de la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral y definitivamente con la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.

#### **1.1.2. Facilitación de la admisión**

Las categorías de extranjeros que han sido objeto de mayores incentivos son las relacionadas con la internacionalización de la economía (categorías de la Ley 14/2013).

##### **a) Profesionales altamente cualificados**

<sup>4</sup> [Plan anual de política de empleo 2016](#). Servicio Público de Empleo Estatal.

De un lado, en el año 2016 se ha puesto en marcha el registro en la Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos (UGE-CE) que permite la inscripción de grandes empresas o pequeñas y medianas empresas de sectores estratégicos. Para estas empresas se reducen las cargas administrativas al eximirse la presentación de determinados documentos referidos a su condición de gran empresa o de pyme de sector estratégico.

En concreto, la acreditación del cumplimiento de este requisito por parte de la empresa se efectúa de una sola vez, quedando inscrita en la UGE-CE por un periodo de tres años renovables si se mantienen los requisitos. Cualquier modificación de las condiciones deberá ser comunicada UGE-CE en el plazo de 30 días. En caso de no comunicar dicha modificación, la empresa dejará de estar inscrita en la Unidad.

De otro lado, en junio de 2016 la Comisión ha presentado su propuesta normativa de reforma de la Directiva de 2009/507CE 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. Desde ese momento, España está participando en las negociaciones que se están produciendo en el grupo de trabajo.

## **b) Traslados intraempresariales**

El alcance de la reforma de julio de 2015 en relación con la categoría de los traslados intraempresariales ha sido el más amplio como consecuencia de la íntegra transposición de la Directiva ICT y de los nuevos aspectos introducidos en la norma española. En el año 2016 se ha avanzado hacia su plena implementación.

La Ley 14/2013, anterior en el tiempo a la Directiva ICT, y la propia Directiva participan de una orientación de facilitar las condiciones de entrada y residencia en el marco de los traslados intraempresariales; pero, el alcance de la normativa nacional es más amplio que el de la directiva comunitaria. En concreto, la Ley española incluye figuras contempladas en los acuerdos comerciales como los profesionales independientes (Independent ProfessionalS-IP) o los empleados por los proveedores de servicios, desplazados en virtud de un acuerdo entre dos empresas que no forman parte del mismo grupo pero que mantienen una relación comercial. Estas dos últimas figuras quedarían fuera del marco de la Directiva.

La transposición de la Directiva 2014/66/ de 15 de mayo de 2014 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales (Directiva ICT) conlleva, por tanto, dos modalidades de autorización y dos tipos de tarjetas operativas: la autorización de residencia por traslado intraempresarial ICT-UE y la autorización nacional de residencia por traslado intraempresarial.

*i) Autorización de residencia por traslado intraempresarial ICT-UE para desplazamientos de directivos, especialistas y trabajadores en formación.* Sus titulares gozan del derecho a la intramovilidad UE en la forma prevista por los Estados miembros de la Unión en aplicación de la Directiva 2014/66. Además, los extranjeros titulares de una autorización ICT-UE expedida por otros Estados miembros podrán ser desplazados a España previa comunicación a la UGE-CE (sin necesidad de solicitar una autorización adicional). La previsión de la intramovilidad UE permitirá a las empresas españolas desplazar a sus filiales o establecimientos en otros Estados miembros a sus profesionales no comunitarios.

*ii) Autorización nacional de residencia por traslado intraempresarial.* Para desplazamientos que afecten a otras categorías.

*iii) Además, debe tenerse en cuenta las autorizaciones ICT-UE expedidas por otro Estado miembro en casos de intramovilidad UE.* Se recuerda que España ha optado por el régimen más flexible para el ejercicio de la

intramovilidad de modo que los titulares de estas autorizaciones expedidas por otros Estados miembros podrán ser trasladados a España previa comunicación a la UGE (sin que se requiera una segunda autorización expedida en España). Este mecanismo se ha previsto tanto para la movilidad a corto como a largo plazo.

La previsión de la intramovilidad UE permitirá a las empresas españolas desplazar a sus filiales o establecimientos en otros Estados miembros a sus profesionales no comunitarios a través de un procedimiento más ágil y sencillo.

Finalmente se ha un registro en la UGE-CE para grandes empresas y PYMES de sectores estratégicos, con el fin de reducir las cargas administrativas y agilizar los procedimientos de traslados intra-empresariales ("fast track"). Las empresas inscritas estarán exentas de acreditar, en el momento de la solicitud, determinados requisitos. No obstante, la Administración podrá efectuar de oficio comprobaciones del cumplimiento de estos requisitos para lo cual la entidad deberá disponer de la documentación acreditativa.

#### *c) Inversores*

España posee una categoría migratoria específica para los inversores extranjeros. No se han producido novedades relacionadas con esta categoría en el año 2016.

#### *d) Emprendedores*

La reforma concreta los elementos que deben incluirse para la valoración de la actividad emprendedora se efectuó en 2015. Como se ha señalado en el punto anterior, la principal medida adoptada en 2016 es el programa Rising Startup tanto por las medidas de apoyo que plantea el programa como por el especial mecanismo previsto para la valoración del proyecto (con el panel de expertos).

#### *e) Autorización de residencia para formación e I+D+i*

Aunque esta autorización no se ha modificado a raíz de la reforma de 2015, en la actualidad está siendo estudiada con ocasión de las labores de transposición de 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. La posible modificación de la normativa española se llevará a cabo dentro del plazo de transposición de la Directiva, que finaliza el 23 de mayo de 2018.

#### *f) Trabajadores de temporada (seasonal workers)*

El colectivo de trabajadores de temporada se rige por la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, y por tanto, por el régimen general de extranjería. Se incluye dentro de este apartado porque así contempla en las instrucciones de la plantilla de este informe.

La entrada de trabajadores de temporada se lleva a cabo a través de un sistema de gestión colectiva de contrataciones en origen. La gestión colectiva consiste en la contratación de trabajadores que no se hallen ni residan en España, seleccionados en sus países de origen a partir de las ofertas genéricas presentadas por los empleadores. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social deberá haber aprobado la correspondiente Orden de Gestión colectiva de contrataciones en origen, con la previsión de ocupaciones y la cifra de los puestos de trabajo que se podrán cubrir en origen en ese año. Los empleadores deberán presentar ofertas genéricas, las que los trabajadores se seleccionen en sus países de origen, que preferentemente serán con los que España haya firmado acuerdos sobre regulación y ordenación de flujos migratorios. Los trabajadores, a su vez, finalizada la temporada o campaña, se comprometen a regresar a su país de origen.

La Orden ESS/1975/2016, de 27 de diciembre<sup>5</sup> prorroga por quinto año consecutivo<sup>6</sup> la vigencia de la Orden ESS/1/2012, de 5 de enero, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2012. Se refiere exclusivamente a la contratación de trabajadores para campañas agrícolas de temporada, correspondientes al año 2017. Su mantenimiento se debe a su consideración como buena práctica en migración circular de cooperación con los países de origen. En la gestión de las contrataciones tiene un papel muy importante la cooperación con ANAPEC (Agencia Nacional de Empleo y de la Competencia de Marruecos). Esta colaboración se enmarca en una cooperación más amplia entre España y Marruecos en cuestiones migratorias<sup>7</sup>.

Se cumple, de este modo, con la previsión del artículo 39.3 LOEX según la cual las ofertas de empleo realizadas a través de este procedimiento se orientarán preferentemente hacia los países con los que España haya firmado acuerdos sobre la regulación de flujos migratorios.

Hay que tener en cuenta que la experiencia de los trabajadores de temporada marroquíes en el ámbito de la recogida de la fresa, ha sido considerada como una buena práctica de migración circular<sup>8</sup>. Este tipo de experiencia se ve revalorizada en el nuevo marco impulsado por la Declaración y el Plan de Acción de La Valeta.

### **1.1.3. Satisfacción de las necesidades del mercado de trabajo-políticas de admisión**

El año 2015 había consolidado una tendencia de mejora del empleo de la población inmigrante en España, con algunas modificaciones en sus perfiles ocupacionales, que se ha mantenido en 2016. Así, se observa una mayor presencia de operarios cualificados en determinados sectores, y se constata una cierta mejora del sector servicios, que nuevamente vuelve a absorber mano de obra inmigrante.

Sin embargo, a pesar de observarse una cierta recuperación del empleo, los niveles de desempleo siguen manteniéndose altos, por lo que se sigue priorizando el empleo para los residentes en el país.

Con esta finalidad se sigue teniendo en cuenta dentro de la política de admisión la situación nacional de empleo. El principal instrumento para adecuar las admisiones a la situación nacional de empleo es el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura. Sólo en este tipo de ocupaciones se posibilita la contratación de nacionales de terceros Estados y que no se encuentra como residentes en España. Este catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, teniendo en cuenta el nivel de desempleo existente, sólo se ha mantenido abierto en 2016 a ocupaciones relacionadas con la marina mercante y con las actividades deportivas<sup>9</sup>.

En cuanto a la contratación en origen, ésta ha mantenido un nivel de cifras próximas a las de 2014, dirigidas a la población agrícola y contando principalmente con personas de nacionalidad marroquí (véase epígrafe anterior).

<sup>5</sup> [BOE de 29 de diciembre de 2016](#).

<sup>6</sup> En 2016, 2015, 2014 y 2013 lo hicieron las Órdenes ESS/2811/2015, ESS/2505/2014, ESS/2445/2013 y ESS/2825/2012.

<sup>7</sup> Concretamente, la contratación en origen tiene su base jurídica en el Acuerdo bilateral de mano de obra entre España y Marruecos, firmado el 25 de julio de 2001 y que entró en vigor el 1 de septiembre de 2005.

<sup>8</sup> GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. ["La migración temporal entre Marruecos y España \(ARI\)"](#). Real Instituto Elcano. 28 de junio de 2011.

<sup>9</sup> Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura. Enero de 2017. Primer Trimestre. Servicio Público de Empleo Estatal.

#### **1.1.4. Esfuerzos para evitar el dumping social y la explotación laboral de los nacionales de terceros países**

La actividad encaminada a evitar el dumping social y la explotación de los trabajadores de terceros países, puede clasificarse según el momento de control por parte de las autoridades públicas, entendiéndose que existe una actividad de control previo a la autorización de trabajo y un control posterior a ésta o de la realidad material en la que se están llevando a cabo las actividades laborales. Tiene que existir un equilibrio entre este tipo de actuaciones

En cuanto al **control previo**, la normativa general de extranjería exige la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación laboral de las solicitudes, antes de conceder una autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena. En este sentido, entre la documentación que se debe presentar, se encuentra el contrato de trabajo, cuyas cláusulas han de ajustarse a lo establecido en la normativa la normativa vigente y el convenio colectivo aplicable para la misma actividad, categoría profesional y localidad.

En cuanto al **control posterior**, resulta fundamental la actuación inspectora. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social verifica que se dé cumplimiento a las obligaciones laborales y de Seguridad Social, también en el marco de la contratación de extranjeros.

En el año 2015 se produjo una reforma que vino a clarificar sus cometidos. La Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social trata las cuestiones relacionadas con la inmigración de forma explícita y diferenciada. Así, se considera que también forma parte del objeto del sistema de inspección, el control del cumplimiento de las normas de "emigración, movimientos migratorios y el trabajo de extranjeros" (artículo 1.2).

Concretamente corresponde al Cuerpo de Subinspectores de Laborales la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa sobre trabajo de extranjeros en España (artículo 13.2e de la Ley 23/2015).

La extranjería es una de las áreas sobre las que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España ejerce sus competencias (laboral, prevención de riesgos, Seguridad Social, empleo y extranjería). El enfoque de actuación es de carácter generalista, integral y completa en relación con el cumplimiento de la legalidad en el ámbito de las relaciones laborales.

A nivel territorial, la Inspección se organiza en Inspecciones Provinciales que actúan en las anteriores cinco áreas en el territorio de la provincia<sup>10</sup>.

Dentro de las actuaciones llevadas a cabo, la última Memoria publicada de la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social (en el año 2016, referida al año 2015), recoge las actuaciones llevadas a cabo en el marco del Programa "*Condiciones de trabajo discriminatorias de trabajadores inmigrantes*", dirigida a las situaciones en que se encontraban los trabajadores extranjeros en situación regular. El área de empleo y extranjería de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social cuenta con un tratamiento estadístico específico

---

<sup>10</sup> La plantilla del sistema de inspección se publica en el Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El último informe de que se dispone es del año 2015. Con fecha de 31 de diciembre de 2015, la Inspección contaba con 948 inspectores y 838 subinspectores.

en materia de órdenes de servicio finalizadas, infracciones, sanciones impuestas y trabajadores afectados por infracciones.

La actuación de la Inspección será de oficio siempre, como consecuencia de orden superior, de orden de servicio derivada de planes o programas de inspección, a petición razonada de otros órganos, en virtud de denuncia o por propia iniciativa de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, conforme a criterios de eficacia y oportunidad (art. 20.3 de la Ley 23/2015). De forma resumida puede deducirse que las actuaciones pueden ser de origen interno o de origen externo.

Las actuaciones de origen interno se planifican por la propia Inspección y son el resultado de la investigación de la información contenida en las bases de datos de otros organismos a las que la Inspección tiene acceso y que permiten seleccionar situaciones que presentan ciertos indicios de incumplimientos en determinados sectores o con determinadas tipologías de comportamiento.

Las actuaciones rogadas o de origen externo son solicitadas por alguien externo a la Inspección, ya sea otro órgano de la Administración o un particular, fundamentalmente trabajadores o representantes de los trabajadores a través de las denuncias. Se ha observado una evolución en el tipo de actividad, con un mayor peso de la actividad planificada dentro del total de actuaciones de la Inspección, en un intento de mejorar su eficacia.

Cabe indicar que existen determinados sectores de la actividad económica en los que se detecta un mayor número de extranjeros en situación irregular y en los que, por diversas razones, es presumible el incremento del empleo de trabajadores extranjeros sin autorización. En estos ámbitos la Inspección de trabajo trata de intensificar sus esfuerzos.

Las últimas estadísticas de las que se dispone se corresponden con el año 2015 (Informe Anual de la Inspección de 2015). Dentro de las diferentes actividades económicas, el sector de la Hostelería ha sido en el que se ha producido una mayor concentración de las actuaciones inspectoras en materia de extranjería, representando el 36,85% del total con 9.639 actuaciones y 963 infracciones; seguido de Comercio con el 22,20%, 5.807 actuaciones y 459 infracciones. A continuación el sector Construcción con el 9,58% del total, 2.507 actuaciones y 179 infracciones; Servicios Profesionales con el 7,64%, 1.999 actuaciones y 185 infracciones. Finalmente el sector Agricultura con 5,33%, 1.395 actuaciones y 128 infracciones<sup>11</sup>.

### ***1.1.5. Uso indebido de los medios de inmigración legal por los trabajadores nacionales de terceros países***

En el control del uso indebido de los medios de inmigración legal por los trabajadores nacionales de terceros países, la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, está colaborando con la Inspección de Trabajo y con la policía. Hay que tener en cuenta la existencia de un convenio de colaboración firmado en 2013, entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

<sup>11</sup> [Informe anual de la Inspección de Trabajo 2015](#). Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Dentro de su ámbito aplicación se incluyen la simulación de relaciones laborales en empresas con actividad real, para la obtención o la renovación de la autorización de residencia y trabajo de ciudadanos extranjeros<sup>12</sup>.

Desde el año 2012, la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social lleva trabajando en la lucha contra las empresas ficticias, tanto en su versión de ficticias parciales (una parte de actividad económica real y otra ficticia); como ficticias totales (empresas con total falta de actividad) y que se dedican a la celebración de contratos de trabajo falsos para, entre otros fines, facilitar de forma fraudulenta las autorizaciones de residencia. En el año 2015 la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social había llevado a cabo 14.882 actuaciones, detectando 1.758 infracciones y que dieron lugar 7.337 altas anuladas en la Seguridad Social<sup>13</sup>.

**En el año 2016** se han producido diversas intervenciones policiales en relación con las empresas ficticias. Los delitos más habituales que se les han imputado son los de falsedad documental, delitos contra la Seguridad Social y delitos contra los derechos de los extranjeros<sup>14</sup>.

## 1.2. Estudiantes e investigadores

### a) Aprobación de la Directiva (UE) 2016/801

Durante el año 2016 no se produjeron novedades normativas en materia de estudiantes, debido al hecho de que el Gobierno se mantuvo en funciones hasta el mes de noviembre.

Sin embargo, estamos ante una materia de gran importancia en España y con importantes efectos prácticos. España es el principal país receptor de estudiantes Erasmus y también el principal emisor.

Cabe destacar, por su efecto sobre la legislación española y por el interés de España durante su negociación, la aprobación de 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<sup>15</sup>.

Esta Directiva responde a la necesidad de modificar y refundir las Directivas 2004/114/CE y 2005/71/CE del Consejo. Tiene por principal objetivo promocionar la Unión Europea como “un espacio atractivo para la investigación y la innovación, mejorando su posición en la competencia global por el talento<sup>16</sup>”. Se pretende promover a Europa como un centro mundial de excelencia para los estudios y la formación, objetivo relacionado también con la agenda para la modernización de la educación superior en Europa<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Resolución de 4 de noviembre de 2013, de la Subsecretaría, por la que se publica el anexo del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio del Interior sobre coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

<sup>13</sup> [Informe anual de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social 2015. Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social. 2016. Pág. 79.](#)

<sup>14</sup> Pueden citarse diversos ejemplos en diferentes partes del territorio nacional: [“La Policía detiene a 55 implicados en una red de empresas ficticias con origen en Zaragoza”](#). El Heraldo de Aragón, 18 de marzo de 2016; [“Cae red que defraudó 150.000 euros con firmas falsas que regularizaban inmigrantes”](#). La Vanguardia. 7 de septiembre de 2016;

<sup>15</sup> [DOUE de 21 de mayo de 2016.](#)

<sup>16</sup> Considerando 8 de la Directiva 2016/801.

<sup>17</sup> Considerando 14 de la Directiva 2016/801.

Entre los contenidos más destacables de esta Directiva, cabe destacar que se establece que los estudiantes internacionales participantes en programas de la Unión Europea, multilaterales o suscritos entre instituciones de educación superior que incluyan medidas de movilidad, podrán continuar sus estudios en uno o varios Estados miembros hasta 360 días por Estado miembro. El segundo Estado miembro podrá exigir a la institución de enseñanza que se le comunique la intención del estudiante<sup>18</sup>.

Además, al finalizar sus estudios, los estudiantes tendrán derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro que haya expedido la autorización por estudios, durante un período de nueve meses, con el fin de buscar empleo o crear una empresa<sup>19</sup>.

Tanto la continuación de estudios en uno o varios Estados Miembros, como el tiempo de permanencia en el territorio una vez finalizados los estudios con el fin de buscar empleo o crear una empresa, no están contemplados en la normativa española actual. Por tanto, **la Directiva va a suponer un impacto sobre la normativa española**. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social ya ha iniciado las labores encaminadas a la transposición de esta Directiva, cuyo plazo de dos años finaliza en mayo de 2018. Para la realización de los trabajos de transposición se mantendrá una actitud de diálogo con la comunidad educativa: universidades, escuelas de negocios; así como con la comunidad investigadora con el fin de efectuar una correcta transposición que se adapte a sus necesidades. En concreto, se prevé la celebración de distintos talleres (como el celebrado el 23 de febrero y organizado a través del SEPIE).

## **b) Actividad institucional**

Se ha continuado con la Estrategia de Internacionalización de la universidad española, siendo algunos de sus objetivos la mejora del marco legal para la internacionalización, la facilitación de la llegada de estudiantes, profesores e investigadores de terceros países. Dentro de esta estrategia participan diversos actores públicos, destacando el papel del Servicio Español para la Internacionalización de la Educación – SEPIE, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En este sentido, cabe recordar que en noviembre de 2015 se había firmado un **convenio de colaboración** entre el SEPIE, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, y el ICEX España Exportación e Inversiones; con el objeto de recopilar un conjunto de buenas prácticas y potenciar la colaboración entre las autoridades competentes en materia de inmigración y las universidades.

Esta colaboración se extiende a todo el proceso de solicitud y la obtención de autorizaciones y visados de estancia. Se lleva a cabo una planificación de los procedimientos en los supuestos de que los estudiantes lleguen al país en el marco de programas de intercambio, tales como Erasmus +. En este sentido, resultan novedosas algunas iniciativas, como una comunicación constante entre autoridades, la previsión de días específicos de realización de trámites, la posibilidad de que las universidades funcionen como registros públicos.

Con el fin de garantizar el funcionamiento de lo previsto en este convenio, se ha constituido una comisión de seguimiento presidida por el SEPIE y por representantes de los diferentes departamentos ministeriales participantes que se reúne de forma periódica y en donde se resuelven principales problemas o dudas que se plantean.

---

<sup>18</sup> Art. 31 de la Directiva 2016/801.

<sup>19</sup> Art. 25 de la Directiva 2016/801.



### **c) Programas de intercambio internacionales**

Por otra parte, dentro de los programas de intercambio de carácter internacional hay que citar a Erasmus +. El programa Erasmus ha tenido tradicionalmente una gran importancia en España, como se ha indicado anteriormente. Con Erasmus +, el Programa se extiende a otros países asociados del mundo.

En la convocatoria de propuestas del Programa Erasmus + para 2016, el SEPIE, entidad encargada de su gestión, incluyó como novedad geográfica a los países de África, el Caribe y el Pacífico. Se han concedido 63 proyectos a diferentes instituciones de educación superior españolas, por una cuantía de 13.858.525 €. En estos proyectos se observa la participación de instituciones de educación superior de 72 países asociados y se esperan 2.617 entradas en el país, de las cuales 1.549 serán estudiantes y 1.068 personal universitario (tanto personal docente e investigador, como personal de administración y servicios).

Otros programas de intercambio se basan en convenios de colaboración con otros países. Pueden citarse: Ciencias sin Fronteras de Brasil, el programa de becas con el Gobierno de la República Popular China, el programa BecAr con Argentina y los programas de formación de profesorado con Ecuador.

En junio de 2016 se firmó un convenio de colaboración entre el SEPIE y la República del Paraguay, con el fin de favorecer el intercambio de profesores. También a lo largo de 2016 se han mantenido diversos contactos con EEUU, Kazajistán, Perú, Rusia o Uruguay, con el fin de iniciar posibles negociaciones en este sentido.

### **d) Actividad de difusión**

El esfuerzo en favor de la internacionalización de las universidades españolas y la creciente presencia de estudiantes internacionales, supone la necesidad de que aquéllas conozcan mejor la normativa de extranjería, al contar con unidades especializadas en la información a estos colectivos de estudiantes.

En este sentido, la aplicación del programa de intercambio Erasmus + supone un reto importante, ya que las universidades españolas estaban habituadas a la gestión de estudiantes procedentes de la Unión Europea, pero no tanto a la llegada de estudiantes de terceros países, a los que se aplica la normativa general de extranjería.

El SEPIE ha organizado a lo largo de 2016 diversas jornadas, con la participación de representantes de la Subdirección de Régimen Jurídico de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, así como de la Comisaría de Fronteras. En estas sesiones se informa acerca de la expedición de visados y autorizaciones y se orientan tanto a los estudiantes como al personal que trabaja en las instituciones de educación superior, que son los encargados de gestionar los expedientes.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración ha elaborado folletos informativos en español e inglés, dirigidos a los estudiantes internacionales. Esta documentación se distribuye en ferias internacionales y, además de la página web del SEPIE, también se encuentra a disposición del público en las oficinas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el exterior.

En septiembre de 2016 se han llevado a cabo trabajos conducentes a impulsar el Plan de Comunicación y Promoción de la Acción Educativa del Sistema Universitario Español en el Exterior, dentro de la citada Estrategia de Internacionalización.

Cabe destacar que, en 2016, tal como se venía haciendo en años anteriores, se ha continuado con la promoción de la imagen exterior del sistema universitario español, con la presencia en diversas ferias prestigiosas en todo el mundo y en proyectos de carácter internacional<sup>20</sup>.

(b) Please describe any *new or planned* policies / measures or practices to tackle misuse by TCN students and researchers of legal immigration channels.

Véase lo ya indicado en el epígrafe 1.1.1 sobre las labores de control previo y posterior a las autorizaciones, con el fin de evitar una utilización fraudulenta de la estancia por estudios con fines distintos de su objeto.

(c) Please describe any *other new or planned* policies / measures or practices related to students and researchers.

### 1.3. Reunificación familiar y formación familiar

#### 1. Estado de situación actual

La reagrupación familiar se ha convertido en los últimos años en una de las principales vías de entrada en el país, al mismo tiempo que se han reducido los flujos migratorios de tipo laboral. Este tipo de tendencia en relación con la reagrupación familiar ya se ha experimentado en otros países europeos, en tanto que en España constituye una nueva fase en nuestra realidad migratoria<sup>21</sup>.

Así, a 30 de junio de 2016, 101.014 personas eran titulares de una autorización de residencia temporal por reagrupación familiar; lo que supone un 4,85 por ciento de los nacionales de terceros Estados residentes legales en España dentro del régimen general de extranjería<sup>22</sup>. Entre 2011 y el 30 de octubre de 2016 el número de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar concedidas se ha mantenido estable, dentro de un rango que se sitúa entre las veintitrés y las veintisiete mil autorizaciones al año.

La importancia significativa de la reagrupación familiar lo es más por la reducción de otras razones migratorias y, por tanto, a la reducción de otras categorías de autorizaciones pero, pese a ello, plantea nuevos retos para la política migratoria y de integración española.

La reagrupación familiar ha contado con cierta presencia en el debate público, principalmente a través de las recomendaciones de otras instituciones públicas, como el Defensor del Pueblo o los correspondientes comisionados autonómicos.

#### 2. Regulación

<sup>20</sup> Puede citarse la presencia en las ferias internacionales organizadas por "Association of International Educators" (NAFSA) y en la "European Association for International Education" (EAIE). También participa en el proyecto europeo para la atracción del talento "European Higher Education Fairs" y en el proyecto "Study in Europe".

<sup>21</sup> Véase la contribución española al estudio de la REM "Reagrupación familiar de nacionales de terceros países en la UE: prácticas nacionales" (2015).

<sup>22</sup> Observatorio Permanente de la Inmigración. Estadística de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. 30 de junio de 2016.

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201606/Residentes\\_Tablas\\_PR\\_30062016.xls](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201606/Residentes_Tablas_PR_30062016.xls)

Desde el punto de vista normativo, en 2016 no se han observado cambios en la legislación relativa a la reagrupación familiar.

A modo de recordatorio, la reagrupación familiar en España se regula en:

i) Régimen general de extranjería: Capítulo Segundo del Título I de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; y Capítulo Segundo del Título IV del Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

ii) Reagrupación de familiares de las categorías de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Con el fin de atraer talento, inversión y emprendimiento extranjero, la Ley favorece la entrada conjunta de los núcleos familiares de los colectivos cubiertos por la norma, agilizando y unificando los procedimientos ante una misma autoridad.

iii) La reagrupación familiar en el ámbito de la protección internacional.

La reagrupación familiar en el ámbito de la protección internacional se encuentra regulada en la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, dedicando todo el Título III al mantenimiento de la unidad familiar de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional. La norma distingue entre la extensión familiar del derecho de asilo o de la protección subsidiaria y la reagrupación familiar. Son susceptibles de ejercer el derecho de extensión familiar y de reagrupación familiar tanto los beneficiarios de asilo como de protección subsidiaria.

Se concede el derecho de asilo o la protección subsidiaria, por extensión, a los siguientes familiares:

- Los ascendientes en primer grado que acrediten dependencia.
- Descendientes en primer grado que fueran menores de edad.
- El cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad.
- La persona responsable del beneficiario de protección internacional cuando éste sea menor y no se encuentre casado.
- Otros familiares dependientes que hayan convivido previamente en el país de origen.

Por otra parte, los beneficiarios del derecho de asilo y protección subsidiaria podrán reagrupar a los mismos familiares citados, aun cuando ya se encontrasen en España, sin solicitar la extensión del estatuto del que disfruten.

En el año 2016 no se han producido modificaciones normativas al respecto, pero sí un incremento importante en términos estadísticos de la demanda de protección internacional y también de las extensiones y reagrupaciones familiares aparejadas.

#### **4. Jurisprudencia relacionada con la reagrupación familiar**

Se han producido algunas sentencias reseñables relacionadas con la reagrupación familiar. Cabe destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional 131/2016 de 18 de julio, que sigue lo dispuesto en la Sentencia del mismo Tribunal 46/2014 de 7 de abril; y que establece que en las resoluciones de los expedientes en materia de extranjería cuando procediera la expulsión del territorio nacional, se valorará previamente la situación de arraigo así como las consecuencias que la medida de expulsión pudiera tener en la vida familiar. Dentro de

esta valoración, se tiene especialmente en cuenta el cumplimiento de los deberes derivados de las relaciones paterno filiales, cuando consten hijos menores en situación de dependencia económica.

Por su parte, el Tribunal Supremo ha dictado determinadas sentencias relacionadas con la reagrupación familiar. Así, la STS 4679/2016 de 26 de octubre viene a precisar los supuestos de denegación de visado en el ámbito consular, cuando ha habido una autorización de reagrupación familiar. La STS 3735/2016 de 20 de julio, que además de tratar acerca de la capacidad de decisión del ámbito consular, precisa el valor probatorio de los documentos expedidos en el extranjero.

Por otra parte, la STS 5156/2016 de 28 de noviembre delimita las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de programas de fomento de la integración socio-laboral de los inmigrantes, que incluyen la reagrupación familiar dentro de su ámbito de actuación<sup>23</sup>.

Finalmente, en relación con la reagrupación familiar en el marco de la protección internacional, hay que tener en cuenta la STS 1182/2016 de 16 de marzo, en la que se reconoce la condición de refugiado a un nacional sirio y a sus familiares.

## **(b) Medidas frente a la utilización fraudulenta de la reagrupación familiar**

### **1. Los matrimonios de conveniencia**

En lo referente a la utilización fraudulenta de la reagrupación familiar, destaca la cuestión de los matrimonios de conveniencia, de los que se va a llevar a cabo una descripción del marco ya existente y en el que se viene trabajando en España para la detección de los matrimonios de conveniencia.

La detección de los matrimonios de conveniencia se lleva a cabo en el Registro Civil y en las propias oficinas de extranjería. En el caso del Registro Civil, se practica un doble control. En primer lugar, un control preventivo, tratando de evitar la celebración del propio matrimonio de conveniencia. El encargado del Registro instruye un expediente previo a la celebración de este tipo de matrimonios, con intervención del Ministerio Fiscal. En segundo lugar, se trata de evitar la inscripción de matrimonios simulados y que, por tanto, no se corresponden con la realidad.

En las oficinas de extranjería, en aquellos casos en que existen sospechas fundadas de hallarse ante un posible matrimonio de conveniencia, se cita a los cónyuges por separado para una entrevista. En estos casos se siguen los criterios de detección contemplados en la Resolución del Consejo citada anteriormente: el no mantenimiento de una vida en común; la ausencia de una contribución adecuada a las responsabilidades del matrimonio; el hecho de que los cónyuges no se hayan conocido antes del matrimonio; el hecho de que los cónyuges se equivoquen sobre sus respectivos datos, sobre las circunstancias en que se conocieron o sobre datos de carácter personal relacionados con ellos; el hecho de que los cónyuges no hablen una lengua comprensible para ambos; el hecho de que se haya entregado una cantidad económica antes de la celebración

<sup>23</sup> Concretamente, la Sentencia delimita las competencias del Estado en materia de programas de integración social de los inmigrantes y de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, a raíz de la Resolución de 14 de mayo de 2013 de la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al amparo de la Orden ESS/1423/2012, de 29 de junio. Esta Orden regula las bases de las convocatorias de subvenciones para la ejecución de "programas que fomenten la integración socio-laboral, el retorno, la reagrupación familiar, los procesos de acogida e integración, así como los programas cofinanciados por Fondos de la Unión Europea dirigidos a personas inmigrantes, solicitantes y beneficiarios de protección internacional, apatridia y protección temporal" (artículo 1.2).

del matrimonio; o el hecho de que el historial de uno de los cónyuges muestre la existencia de matrimonios fraudulentos anteriores.

En lo relativo a los supuestos de poligamia, existe un sistema de alertas en el Registro Central de Extranjeros que evita la presentación de más de una solicitud de reagrupación de cónyuges por la misma persona.

Finalmente, hay que tener en cuenta que una vez autorizada la reagrupación familiar, el consulado de España en el extranjero que expide el visado, puede llevar a cabo un control de la documentación aportada en origen, denegando el visado de entrada cuando la Embajada dude de la autenticidad de la documentación presentada tras una actividad instructora adicional en su país de origen, sin que sea necesario proceder a la revisión de oficio de la resolución administrativa que concedió tal permiso<sup>24</sup>.

Desde el punto de vista administrativo, la celebración de un matrimonio en fraude de ley constituye una infracción grave, según el artículo 53.2 b) de la Ley de Extranjería, contemplando una sanción de multa de entre 501 y 10.000 euros (artículo 55.1 b de la Ley de Extranjería), siempre que no constituya un delito.

Desde el punto de vista penal, el contraer matrimonio de forma simulada no supone un tipo penal por sí mismo, sino que ha de estar conectada con otros hechos delictivos. En el ámbito de la inmigración, los delitos con los que suele ir unido son los de favorecimiento de inmigración ilegal (artículo 318 bis del Código Penal) y de falsedad, cuando se ha hecho uso de documentación falsificada.

Hay que tener en cuenta el trabajo del Fiscal de Extranjería a la hora de oponerse a los matrimonios respecto de los matrimonios sobre los que pesan pruebas de fraude. En estos casos, la Fiscalía interpone demanda de nulidad matrimonial, que requiere sentencia firme. En el último año se han hecho esfuerzos para una mejor coordinación con las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, para conocer la situación administrativa de los extranjeros que forman parte de este tipo de matrimonios, con las Unidades Policiales y otras unidades del Ministerio Fiscal distintas del Fiscal de Extranjería, especialmente cuando existen indicios de relación entre el matrimonio ficticio y delitos de trata de seres humanos<sup>25</sup>.

## **2. Otros fraudes en el ámbito de la reagrupación familiar**

Otros fraudes propios de la reagrupación familiar son el constituirse en representante legal de un menor, cuando tales conductas se realicen con ánimo de lucro o con el propósito de obtener indebidamente un derecho de residencia, siempre que no constituya un delito. De acuerdo con el citado artículo de la Ley de Extranjería, se trata de una infracción grave y que lleva aparejada la misma sanción que en el caso del matrimonio en fraude de ley.

## **3. Fraudes en el procedimiento de reagrupación familiar**

Aun cuando el supuesto de la reagrupación es correcto, pueden detectarse fraudes en el procedimiento de reagrupación, con el fin de aparentar que se cumplen con sus requisitos. Así, se han detectado fraudes en relación con el requisito exigido de cotización previa a la Seguridad Social por parte del reagrupante. Se ha observado la existencia de nóminas falsas: También se han dado casos de producirse la baja del reagrupante en la Seguridad Social una vez obtenida la autorización, o bien una reducción importante de sus cotizaciones.

---

<sup>24</sup> STS 3735/2016 de 20 de julio, en relación con las SSTS de 15 de noviembre de 2011; 25 de abril de 2014 y 23 de julio de 2014. Estas sentencias llevan a cabo una interpretación de los artículos 56 y 57 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril que admite la denegación del visado de entrada por parte de la embajada aun cuando ha habido una resolución de autorización favorable por parte de la Delegación del Gobierno.

<sup>25</sup> [Memoria de la Fiscalía General del Estado](#). 2016. Pp. 497-498

En relación con el requisito exigible de una vivienda adecuada y suficiente, se han comprobado casos de solicitantes que utilizan una misma vivienda a su nombre, con el fin de acreditar su disponibilidad a los solos efectos de cumplir en el procedimiento de reagrupación.

#### 4. Intervenciones policiales

En 2016 han continuado las operaciones policiales con el fin de desarticular las redes dedicadas a la organización de matrimonios de conveniencia. Se trata de organizaciones perfectamente estructuradas, que preparan los matrimonios con precios tasados y, en ocasiones, se sirven de instituciones locales con poca población<sup>26</sup>.

En el resto de los casos, los fraudes dedicados a la reagrupación familiar se enmarcan en actividades fraudulentas más amplias, que engloban otros procedimientos migratorios y son objeto de intervención policial. Por ejemplo, pueden citarse los casos de empresas ficticias dedicadas a simular contratos de trabajo y a estafar a la Seguridad Social, ofreciendo sus servicios en los procedimientos de arraigo social, pero también en las reagrupaciones familiares<sup>27</sup>. En algunos casos, las tramas delictivas suplantan los datos de empresas legales para sus fines<sup>28</sup>.

### 1.4. Información sobre las rutas y las condiciones de la migración legal

#### a) La Administración electrónica en la gestión de la migración

La competencia de informar en relación con las condiciones de la migración legal corresponde a la Secretaría General de Inmigración y Emigración. Concretamente, a través de su **sede electrónica**, se actualiza la información relacionada con las condiciones de admisión, estancia y residencia de los nacionales de terceros países. La información aparece de forma accesible y organizada en función del tipo de autorización que se requiere en cada supuesto personal.

En relación con la **Administración electrónica**, hay que tener en cuenta los efectos que ha tenido en la legislación española, la entrada en vigor el 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre; que vienen a implantar en las Administraciones Públicas españolas definitivamente la administración electrónica.

Aunque la Ley 39/2015 excepciona de su aplicación a los procedimientos regulados por la Ley de Extranjería<sup>29</sup>, en el ámbito de la extranjería ya se llevaba apostando desde hace tiempo por la administración electrónica, tanto en la relación con el ciudadano (*front-office*) a través de la realización de trámites on line,

<sup>26</sup> "Desarticulada una red especializada en organizar matrimonios de conveniencia en Madrid". Antena Tres Noticias. 21 de agosto de 2016. [http://www.antena3.com/noticias/sociedad/desarticulada-una-red-especializada-en-organizar-matrimonios-de-conveniencia-en-madrid\\_2016082157b9b2d50cf269d3ac1cd80d.html](http://www.antena3.com/noticias/sociedad/desarticulada-una-red-especializada-en-organizar-matrimonios-de-conveniencia-en-madrid_2016082157b9b2d50cf269d3ac1cd80d.html)

<sup>27</sup> "22 detenidos por falsedad documental y fraude a la Seguridad Social". 7 Días Extremadura. 13 de junio de 2016. <http://www.extremadura7dias.com/noticia/22-detenidos-por-falsedad-documental-y-fraude-a-la-seguridad-social>

<sup>28</sup> "Cae una trama dedicada a falsificar documentos para obtener permisos de residencia y trabajo". Diario El Mundo. Andalucía. 10 de junio de 2016. <http://www.elmundo.es/andalucia/2016/06/10/575a9bc3468aebd7488b4621.html>

<sup>29</sup> La disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece las especialidades por razón de material, entre las que incluye "los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.". El apartado 2º d) de esta disposición adicional cita expresamente como exceptuados "las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo".

como en trabajo interno (*back-office*) a través de la modernización e integración de aplicaciones informáticas de todas las autoridades intervinientes en los procedimientos de extranjería. En este sentido, el propio Reglamento de la Ley de Extranjería de 2011 ya preveía importantes avances en relación con la administración electrónica. Aun así, hay que tener en cuenta el impacto de estas normas que han entrado en vigor, que sí afectan a la Administración encargada de la extranjería en cuanto Administración Pública, especialmente en lo relativo a su gestión interna e interoperabilidad en su relación con otras Administraciones Públicas.

**En el año 2016** se ha seguido completando el conjunto de los trámites que se pueden realizar a través de internet, tal como aparecen disponibles en la sede electrónica de la Secretaría General de Inmigración y Emigración: cita previa para la presentación de solicitudes, descarga y pago telemático de tasas de autorizaciones de extranjería, consulta sobre el estado de la autorización (en trámite o resuelta), presentación electrónica de renovaciones de autorización y de solicitudes de residencia de larga duración, aportación telemática de documentos a los expedientes de extranjería y notificación por comparecencia<sup>30</sup>.

La información disponible se organiza en torno a los diferentes trámites, informando de requisitos, plazos, lugares de presentación, tasas, etc. En esta sede electrónica están a disposición de los interesados hojas informativas sobre cada procedimiento, folletos informativos, solicitudes descargables e información sobre los lugares de información.

## **b) Medidas de difusión**

Por otra parte, hay que tener en cuenta la especial importancia que tiene dentro de las medidas de difusión, el colectivo de inversores, emprendedores, investigadores, profesionales altamente cualificados y movimientos intra-empresariales, colectivos regulados por la Ley 14/2013. Desde la aprobación de esta norma, se ha prestado especial atención desde las autoridades españolas a las iniciativas de difusión de la misma. El informe sobre la aplicación de la Sección de Movilidad Internacional, aprobado en el Consejo de Ministros de 10 de abril de 2015<sup>31</sup>, consideraba que existía un desconocimiento sobre las posibilidades de esta regulación, así como de sus límites e implicaciones. Se propuso la elaboración de un Plan Estratégico, en el que se concentrasen las actuaciones en aquellos ámbitos en los que se pudiese generar un mayor impacto<sup>32</sup>.

Concretamente, esta labor de difusión se está llevando a cabo a través de dos plataformas. Por una parte, se ha de citar en la plataforma del Programa de Residencia para Inversores y Emprendedores (PRIE), impulsada por la Secretaría de Estado de Comercio y en la que participan conjuntamente los Ministerios de Empleo y Seguridad Social, Asuntos Exteriores y Cooperación y Economía y Competitividad. Esta plataforma ofrece información en varios idiomas: español, inglés, portugués, ruso y chino<sup>33</sup>. Los colectivos incluidos son inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, investigadores y trasladados intra-empresariales (ICT). Este portal se ha sometido a un proceso de actualización durante 2016.

<sup>30</sup> <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/InformacionInteres/tramites/index.html>

<sup>31</sup> <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2015/refc20150410.aspx>

<sup>32</sup> Informe sobre la aplicación de la Sección de Movilidad Internacional de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Pág. 88.

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/UnidadGrandesEmpresas/ley14\\_2013/documentacion/Informe\\_anual\\_de\\_la\\_Seccion\\_de\\_Movilidad\\_de\\_la\\_ley\\_14\\_2013.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/UnidadGrandesEmpresas/ley14_2013/documentacion/Informe_anual_de_la_Seccion_de_Movilidad_de_la_ley_14_2013.pdf)

<sup>33</sup> [http://prie.comercio.es/en/Pages/Programa-de-Residencia-para-Inversores-y-Emprendedores-\(PRIE\).aspx](http://prie.comercio.es/en/Pages/Programa-de-Residencia-para-Inversores-y-Emprendedores-(PRIE).aspx)

Por otra parte, la Secretaría General de Inmigración y Emigración, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a la que pertenece la Unidad de Gestión de Grandes Empresas, que es la unidad encargada de gestionar los procedimientos ligados a esta norma, cuenta con un espacio web propio. Este espacio se encuentra muy orientado a los trámites y a los procedimientos de los inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, investigadores, trabajadores que efectúen movimientos intra-empresariales dentro de la misma empresa o grupo de empresas y familiares de los supuestos anteriores. Las solicitudes de este tipo de autorizaciones se presentan obligatoriamente de forma electrónica, a través de la sede electrónica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social<sup>34</sup>. A través de esta sede electrónica se puede:

- solicitar una autorización inicial,
- adjuntar documentación a una autorización en trámite,
- subsana la solicitud aportando nueva documentación,
- solicitar la renovación de su autorización,
- consultar el estado de tramitación de su expediente,
- acceder a las notificaciones que le hayan sido practicadas.

Tanto la presentación de la solicitud, como la de documentos anexos, requieren firma electrónica reconocida o el acceso a través del sistema cl@ve.

El Instituto de Comercio Exterior ha continuado con su labor de promoción y atracción de capital foráneo, con la continuación del programa Rising Start Up Spain, que inició su andadura en 2016, del que se ha hecho referencia en epígrafes anteriores. A través de un sistema de selección competitiva de proyectos se han incorporado al programa diversas start ups procedentes de diversos puntos del mundo<sup>35</sup>. Dentro de los servicios con los que contarán las start-ups ganadoras se incluye un sistema rápido (fast-track) para la obtención de visados. En enero de 2017 se han comenzado a incorporar al programa y en los próximos meses comenzarán a desarrollar sus proyectos en España<sup>36</sup>. La difusión del proyecto se lleva a cabo a través de la propia página web del [ICEX](#) y también hay que señalar la importancia que se está otorgando a las redes sociales como plataformas de difusión.

## **1.5. Garantía de ciertos derechos para los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio**

### **Residencia de larga duración**

<sup>34</sup> <https://explotacion.mtin.gob.es/ley11/inicio/showTramites.action?procedimientoSel=200&proc=5>

<sup>35</sup> La convocatoria 2016 de ayudas del “Programa de Inversiones de empresas extranjeras en actividades de I+D” contó con una cuantía de 2.000.000 euros. Véase la Resolución de 26 de enero de 2016 de IDEX España Exportación e Inversiones.

<sup>36</sup> Estas empresas forman parte de sectores tan diversos como la salud, el medio ambiente, los servicios jurídicos, multimedia o el entretenimiento y proceden de lugares como Estados Unidos, Colombia, Bélgica, Dinamarca, Argentina e India.

<http://www.investinspain.org/invest/es/sala-de-prensa/negocios/noticias/NEW2017692806.html>



A 30 de junio de 2016 había en España 1.732.028 personas con autorización por residencia de larga duración, que suponían el 82,79% de los residentes legales dentro del régimen general<sup>37</sup>. Las máximas diferencias regionales se observan entre el País Vasco con un 70,25 por ciento de residentes de larga duración entre los residentes legales y la Región de Murcia, con 92,89 por ciento. Estos datos muestran que se ha producido una estabilización importante de la inmigración legal. Por una parte, una proporción importante de los inmigrantes llegados en los años previos a la crisis ha accedido a la situación de residencia de larga duración, en tanto que las nuevas entradas se han visto reducidas. La residencia de larga duración contribuye a una mejor integración de los migrantes en la sociedad española, al mantenerse una estabilidad con su entorno social y familiar, así como la asunción de proyectos de futuro vitales<sup>38</sup>.

Desde el **punto de vista normativo**, en el año 2016 no se han producido cambios relacionados con los residentes de larga duración.

En cuanto a la **jurisprudencia**, cabe señalar las Sentencias del Tribunal Constitucional 131/2016 de 18 de julio y 201/2016 de 28 de noviembre<sup>39</sup>, en relación con la expulsión de un titular de residencia de larga duración por la comisión de un delito con pena superior a un año de prisión. El alto tribunal entiende que ni la Administración ni los órganos del Poder Judicial que conocieron el asunto, ponderaron suficientemente las circunstancias personales y familiares de la persona expulsada. En este sentido, han incumplido el deber de motivación y, por lo tanto, se ha vulnerado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la Constitución Española). Dentro de la argumentación del Tribunal Constitucional se hace una referencia a la Directivas 2001/40/CE, del Consejo, de 28 de mayo de 2001, y 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, así como a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, especialmente en la Sentencia de 8 de diciembre de 2011, "*asunto Ziebell*".

## 1.6. Política de visados y gobernanza Schengen

### 1.6.1. Política de visados

Durante 2016 ha concluido la negociación de la propuesta de reforma al Código de Visados en el seno del Consejo, en la que España ha tenido una participación activa muy relevante. Comienza ahora la negociación del texto con el Parlamento Europeo.

España no ha llevado a cabo ni ha planeado adoptar ninguna política o medida unilateral de especial relevancia en relación con el VIS o el Código de Visados, salvo los nuevos acuerdos de representación indicados abajo.

#### ACUERDOS DE REPRESENTACIÓN PERMANENTE:

- España ha iniciado la representación de Francia en Paraguay, el 20/06/2016
- España ha iniciado la representación de Noruega en Caracas, a partir del 16/01/2016

<sup>37</sup> [Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor](#). Observatorio Permanente de la Inmigración. 30 de junio de 2016.

<sup>38</sup> GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen [Luces y sombras en la integración de los migrantes en España](#). Real Instituto Elcano, 20 de mayo de 2016.

<sup>39</sup> Sentencia 201/2016 del Tribunal Constitucional, de 28 de noviembre de 2016. Boletín Oficial del Estado de 9 de enero de 2017. <http://www.boe.es/boe/dias/2017/01/09/pdfs/BOE-A-2017-260.pdf>

- España ha llegado a un acuerdo con Holanda para que este socio ejerza nuestra representación a efectos de visados uniformes en St. Marten. El acuerdo de representación entró en vigor el 1/01/2017
- España ha concluido el acuerdo para ejercer la representación de Austria en Guatemala. Representación que comenzará a ejercer en 2017

#### COOPERACIÓN TEMPORAL:

- España vuelve a representar temporalmente a Malta en Guinea Ecuatorial con el fin de facilitar la participación de los invitados guineanos en los Encuentros de Alto Nivel sobre Migración de la Valetta que tendrán lugar en 2017.
- España ha ejercido la representación temporal de Portugal en Varsovia desde el 15/02/2016 hasta el 31/02/2016

#### NEGOCIACIONES DE REPRESENTACIÓN EN CURSO DURANTE 2015:

- España está negociando la representación de Lituania en Teherán.

En total España tramitó el año 2016 un total de 11.077 expedientes de visados uniformes en representación de otros Estados Miembros.

### **1.6.2. Gobernanza Schengen**

España no reintrodujo ningún control en sus fronteras internas en 2016, aunque las fronteras interiores con Francia se vieron afectadas por la reintroducción de controles por parte de este Estado Miembro.

España participó en los estudios preparatorios para la propuesta ETIAS y para la introducción de las decisiones de retorno en el SIS II.

En relación con las evaluaciones Schengen, España recibió una visita sin preaviso al aeropuerto de Barcelona-El Prat en el mes de marzo y contestó al cuestionario correspondiente a las evaluaciones que han de llevarse a cabo en el segundo semestre de 2017.

## **2. INTEGRACIÓN**

### **2.1. Promoción de la integración a través de la participación socio-económica**

#### **a) Introducción**

La política de integración de los inmigrantes en España ha sido capaz de acoger en la sociedad española a un contingente muy elevado de población extranjera en un número relativamente corto de años, en el marco de una crisis económica con gran destrucción de empleo, sin que se hayan producido conflictos sociales.

Hay que tener en cuenta que la crisis económica de los años anteriores fue especialmente dura con aquellos sectores más intensivos en mano de obra inmigrante. Tal como señala el Plan Nacional de Acción para la

inclusión social 2013-2016, la población inmigrante es uno de los colectivos más vulnerables de la sociedad española ante la crisis y en situación de mayor riesgo de pobreza<sup>40</sup>.

Sin embargo, **la ecuación crisis igual a incremento de la xenofobia no se ha producido en el caso de España, al no observarse incremento alguno de las actitudes xenófobas en la sociedad**<sup>41</sup>.

En relación con la política de integración, en el año 2016 se han mantenido sus principales líneas de actuación. Sin embargo, **el carácter cada vez más heterogéneo de la población extranjera en España con mayor presencia de países africanos y nacionales de China así como de solicitantes y beneficiarios de protección internacional plantea la necesidad de reforzar y adaptar la política de integración con el fin de garantizar la cohesión social y evitar problemas de integración.**

## **b) Medidas para mejorar el rendimiento escolar en el sistema educativo**

La enseñanza es un elemento de carácter estratégico para la integración social de los inmigrantes, especialmente de las generaciones futuras. Además, ha sido hasta el momento el principal instrumento de movilidad social, que contribuye a superar las barreras económicas y sociales y mejora las expectativas de futuro de las personas. Por tanto, no se puede entender la integración cultural ni la participación en la vida económica y social sin un sistema educativo de calidad e inclusivo.

Hay que tener en cuenta que la composición del alumnado extranjero en España es, hoy en día, muy heterogénea. Así, en relación con la población extranjera menor de 16 años, el 25,8% es de origen marroquí y el 24,9% es de origen chino. Para garantizar una correcta integración en la sociedad de los hijos de los migrantes resulta muy importante reforzar la red escolar, insistir en aprendizaje lingüística, evitar abandonos tempranos y garantizar unos resultados académicos similares a la media nacional.

Se recuerda que en España la enseñanza es obligatoria y gratuita para todos los menores de 16 años, con independencia de su situación administrativa. Por otra parte, la acreditación de la escolarización de los hijos menores es un requerimiento necesario que se exige a los padres en el momento de la renovación de su permiso de residencia. Este requisito también se exige a la hora de presentar la solicitud de residencia de larga duración (art. 9.4 LOEX).

La normativa que regula la educación con carácter general, la Ley Orgánica 2/2006, de Educación (LOE) y la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) identifican como principios del sistema educativo: la calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias; y la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales.

El sistema educativo español, además, tiene en cuenta la situación de los alumnos con integración tardía, por proceder de otros países o por cualquier otro motivo. En los supuestos de que los alumnos requieran un tipo de educación diferente de la ordinaria, recibirán la atención educativa según lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, de Educación. Hay que tener en cuenta que las competencias en materia de educación se ejercen por las Comunidades Autónomas. Sus administraciones educativas son las encargadas

<sup>40</sup> [Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016](#). Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Madrid. 2014

<sup>41</sup> GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen. [“The Spanish Exception: unemployment, inequality and immigration, but no right-wing populist parties”](#). Research Project [“Nothing to fear but fear Itself?”](#) Demos. London. 2007.

de adoptar las medidas para que los padres y alumnos reciban el asesoramiento necesario sobre los derechos, deberes y oportunidades que conlleva la incorporación al sistema educativo.

Estas Administraciones educativas suelen poner en marcha programas extracurriculares, actuando sobre el desconocimiento de la lengua y tratando de conseguir la compensación de las desigualdades educativas, la prevención del absentismo escolar, la participación de las familias en los centros, la formación del propio profesorado o la sensibilización en las aulas frente a la violencia y el racismo.

Por parte de la Secretaría General de Inmigración y Emigración se están financiando diversos programas educativos extracurriculares, que se desarrollan a través de subvenciones dirigidas a entidades sociales sin fines lucrativos.

De modo más específico hay que señalar el convenio de colaboración firmado entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Ciudad Autónoma de Ceuta<sup>42</sup>, que tiene por objeto atender las necesidades educativas observadas en la ciudad: situaciones de fracaso escolar, abandono temprano de los estudios y problemas de excusión laboral y social.

Finalmente, es prioritario evitar las situaciones de posible discriminación en las aulas. En este sentido son de gran importancia el [Plan Estratégico de Convivencia Escolar](#), del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, aplicado durante el curso 2015-2016; y el [Proyecto FRIDA](#) para la Prevención y detección del racismo, la xenofobia e intolerancia en las aulas, impulsado por la Secretaría General de Inmigración y Emigración (Ministerio de Empleo y Seguridad Social), a través del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), y con la colaboración del Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE) del Ministerio de Educación Cultura y Deporte.

### **c) Medidas para mejorar las capacidades lingüísticas de los inmigrantes**

El conocimiento del idioma es un aspecto esencial para la integración social y laboral de los inmigrantes en la sociedad de acogida. Los programas públicos tienen por objeto proporcionar a los inmigrantes la capacidad adecuada para poder operar en el entorno, de modo que les permita acceder a los bienes y servicios y el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, en las mismas condiciones que los nacionales. Programas que, dado el carácter heterogéneo de la población extranjera en España, adquieren una importancia creciente.

Durante 2016 se ha continuado con los programas para el conocimiento básico del idioma español y, en su caso, los co-oficiales; así como de la historia, cultura, instituciones básicas y marco de convivencia de la sociedad española<sup>43</sup>. Estos programas son ejecutados por organizaciones sin ánimo de lucro, a través de subvenciones gestionadas por la Secretaría General de Inmigración y Emigración y están co-financiados por el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI).

Por otra parte, de un modo más específico, el idioma es un elemento esencial en los procedimientos de adquisición de nacionalidad por residencia desde la reforma operada por la Ley 19/2015 y su Reglamento

---

<sup>42</sup> Resolución de 12 de julio de 2016, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta para el desarrollo de diversos programas de interés mutuo centrados en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas. [BOE de 2 de agosto de 2016](#).

<sup>43</sup> Resolución de 29 de junio de 2016 de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan subvenciones para el desarrollo de programas dirigidos a personas inmigrantes nacionales de terceros países. Extracto publicado en el [BOE de 4 de julio de 2016](#).

de desarrollo. Para poder acceder a la nacionalidad española, se exige la acreditación de la superación de pruebas objetivas de lengua española, así como de conocimientos constitucionales y socio-culturales de España. Estas pruebas son diseñadas y gestionadas por el Instituto Cervantes y exigen como mínimo el nivel A2, de acuerdo con el “Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación”.

#### **d) Medidas para mejorar la integración en el mercado de trabajo**

El acceso al empleo es probablemente el factor de integración social y económica más importante. En el caso de España, la crisis económica sufrida a principios de esta década ha tenido un efecto muy negativo sobre el empleo, y dentro de éste, los ámbitos en los que se ha producido más destrucción de puestos de trabajo han sido los sectores económicos que concentraban tradicionalmente la mano de obra inmigrante.

No obstante, en los dos últimos años se ha observado una evolución positiva y una cierta recuperación del empleo también entre la población inmigrante. Si bien, las nuevas habilidades requeridas por el mercado de trabajo en el contexto de la sociedad del conocimiento ponen de manifiesto la necesidad de mejorar la cualificación de los trabajadores, tanto nacionales como extranjeros. Esta necesidad es mayor en relación con el colectivo extranjero (especialmente, en el caso de las segundas generaciones) puesto que, de lo contrario, podrían partir de una situación de desventaja en el acceso al mercado de trabajo que podría repercutir negativamente en su integración social. De ahí que la mejora de la empleabilidad sea un eje prioritario de la política de integración en España.

Durante el año 2016 se ha aplicado el Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social en España<sup>44</sup>, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, aprobado en el año 2015 y correspondiente al período de financiación 2014-2020. La cuantía de la inversión en España es de 1.100 millones de euros, de los que el Fondo Social Europeo aporta 800 millones. El objetivo del programa consiste en impulsar la inserción laboral de los colectivos más alejados del mercado de trabajo y promover la economía social. Uno de los colectivos destinatarios de estas medidas es el de los extranjeros, dirigiéndose las diferentes actividades al fomento de su inclusión social, la diversidad y la igualdad de trato y la lucha contra todo tipo de discriminación.

Estas medidas del programa operativo comparten los objetivos de las políticas de empleo activas de empleo. Se continúa lo ya desarrollado en años anteriores, tratándose de programas de apoyo a la contratación; intermediación en el mercado laboral a través de la información, orientación y búsqueda de empleo; orientación para el auto-empleo; formación profesional para el empleo, tanto de oferta como de demanda. También hay que tener en cuenta el programa PREPARA<sup>45</sup> relacionado con la formación ocupacional y, también en el marco de la formación para el empleo, los certificados de profesionalidad<sup>46</sup>. Se sigue

<sup>44</sup> [Programa Operativo de la Inclusión Social y de la Economía Social](#). Ministerio de Empleo y Seguridad Social. 2015

<sup>45</sup> Programa de Recualificación Profesional (PREPARA) fue establecido por el Real Decreto Ley 1/2011 de 11 de febrero, introduciendo, de forma coyuntural, un programa de cualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de apoyo. Se ha ido prorrogando hasta la actualidad, a través del Real Decreto Ley 1/2013 de 25 de enero, siempre que la tasa de desempleo sea superior al 20 por ciento; y recientemente por el Real Decreto Ley 1/2016 de 15 de abril, que prorroga el Programa siempre que la tasa de desempleo sea superior al 18 por ciento según los datos de la Encuesta de Población Activa.

<sup>46</sup> Los certificados de profesionalidad, regulados por el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, son el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el ámbito de la administración laboral. Estos certificados acreditan el conjunto de competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de una actividad laboral identificable en el sistema productivo sin que ello constituya regulación del ejercicio

manteniendo vigente el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, en el que pueden participar los extranjeros titulares de una autorización de residencia que habilite para trabajar<sup>47</sup>. El sistema no discrimina entre nacionales y extranjeros a la hora de participar en las distintas acciones.

Por otra parte, de modo complementario a las políticas activas de empleo, cabría señalar los programas de empleo desarrollados por organizaciones no lucrativas, beneficiarias de la convocatoria anual de subvenciones de la Dirección General de las Migraciones, de la Secretaría General de Inmigración y Emigración (Ministerio de Empleo y Seguridad Social). Su objetivo se centra en los inmigrantes en situación de exclusión social. Las principales actuaciones desarrolladas comprenden itinerarios integrados de inserción de carácter individual, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. Dentro de estas medidas, han recibido una especial atención las personas víctimas de trata, la dinamización de las zonas rurales con baja densidad de población, el fomento de la igualdad de trato y la no discriminación en el ámbito laboral, entre otras intervenciones.

#### **e) Medidas para evitar la irregularidad sobrevenida**

En relación con la prevención de la irregularidad sobrevenida, se ha mantenido en 2016 la elaboración y consideración del informe de esfuerzo de integración. Éste se aplica en aquellos supuestos de renovación de autorizaciones en los que el ciudadano extranjero no ha podido acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos para la renovación de la autorización, siendo tenido en cuenta como información a valorar por la oficina de extranjería. Este informe se solicita en la Comunidad Autónoma de su lugar de residencia.

El informe de esfuerzo de integración tendrá como contenido mínimo la certificación, en su caso, de la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. En este sentido, la certificación hará expresa mención al tiempo de formación dedicado a los ámbitos señalados.

## **2.2. Promoción de la integración a través de la participación cívica: derechos y obligaciones, consecución de igualdad de trato y pertenencia**

### **a) Mecanismos institucionalizados de participación**

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico son dos de los principales organismos que promueven la participación de los inmigrantes en las actuaciones públicas

---

profesional. Tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y son expedidos por el Servicio Público de Empleo Estatal y por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

<sup>47</sup> El Sistema Nacional de Garantía Juvenil, regulado por Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, convalidado a través de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, tiene como finalidad principal que el colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación y que sean mayores de 16 años y menores de 25, o menores de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

Por lo que respecta al Foro, el 29 de Julio de 2015 se constituyó el nuevo mandato del Foro para el periodo 2015-2018.

El Foro se compone de un presidente, dos vicepresidentes y 30 vocales representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y refugiados y de las organizaciones sociales de apoyo con interés e implantación en el ámbito inmigratorio (ONG, sindicatos y organizaciones empresariales). Puede integrar igualmente hasta 3 observadores (entidades sociales cuya actividad, aun no estando directamente relacionada con la inmigración, sí repercute positivamente en la integración de los inmigrantes).

En el proceso de renovación del mandato del FORO al que aludía el estudio de 2014 y 2015 quedaron vacantes dos vocalías en representación de las asociaciones de inmigrantes y refugiados y una vocalía en representación de las organizaciones empresariales. Al objeto de cubrir dichas vocalías en el año 2015 se puso en marcha un nuevo procedimiento selectivo que ha sido resuelto en el año 2016 mediante Orden ESS/1665/2016, de 15 de septiembre, designando como nuevas entidades del FORO a la Asociación Mujeres entre Mundos; la Asociación Sociocultural y de Cooperación al Desarrollo por Colombia e Iberoamérica; y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.

Como ejemplo de las actuaciones que desarrolla este órgano, en fecha 30 de noviembre de 2015 se constituyó el Grupo de Trabajo Ad-Hoc dentro del Foro, denominado: "Movimiento Asociativo de Inmigrantes en España ", y que tiene por objeto elaborar un informe sobre el estado del movimiento asociativo de los inmigrantes en España, que ha continuado sus trabajos a lo largo del 2016 y está previsto que concluya su informe en el primer semestre de 2017.

### **b) Intervención a través de la participación democrática.**

El derecho de participación pública recogido en el artículo 6 de la Ley Orgánica 4/2000 es una de las principales oportunidades de los extranjeros de tomar parte en las decisiones del país en el que viven. De acuerdo con el artículo 13.2 de la Constitución Española, solamente los españoles serán titulares de los derechos de participación democrática en las instituciones, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

Además del cumplimiento de lo establecido en los tratados de la Unión Europea, España ha suscrito convenios de reciprocidad relativos a los derechos de sufragio en las elecciones municipales con diversos países: Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago.

En 2016 no se ha firmado ningún acuerdo nuevo entre España y otros países sobre participación en las elecciones municipales de nacionales de cada país residente en el otro.

## **2.3. Promoción de la integración de grupos específicos**

La Administración española presta especial atención a determinados grupos específicos que requieren de unas actuaciones mejor adaptadas a sus circunstancias, como son los menores, acompañados o no, las víctimas de malos tratos, violaciones o de trata de personas con distintos fines o la especial condición y circunstancias de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

En este sentido, desde la Administración española se han desarrollado las siguientes actuaciones:

### **a) Infancia**

En el año 2016 se ha seguido aplicando el segundo [Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016 \(II PENIA\)](#)<sup>48</sup>, que pretende integrar las políticas de infancia y adolescencia en España. Este documento recoge entre sus objetivos el de potenciar la atención e intervención social a la infancia y adolescencia en situación de riesgo, desprotección y/o en situación de exclusión social. En este sentido, se contemplan medidas dirigidas a intensificar las actuaciones sobre los niños en familias de origen extranjero como la de fomentar y reforzar los programas de estancias temporales de menores de edad extranjeros en España.

Dentro de sus previsiones, el colectivo de los menores extranjeros no acompañados recibe una especial atención; tanto a su llegada, como en la fase de primera acogida o en las posteriores, con los traslados pertinentes y las ayudas adaptadas a su situación.

En las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se han de atender unos flujos migratorios de tal intensidad que resulta muy difícil una atención continuada en esos territorios limitados geográficamente. Es por esto que durante 2016 ha continuado el apoyo de la Dirección General de las Migraciones a estas Ciudades Autónomas mediante convenios de colaboración con aportación financiera para la mejora de la atención en sus centros de acogida.

Por otra parte sigue en vigor el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados<sup>49</sup>, que unifica los criterios de actuación de los distintos actores públicos y privados en las distintas fases por las que pasa un MENA desde su entrada en territorio español, bajo el principio del interés superior del menor.

### **b) Mujeres**

Para combatir las distintas problemáticas que afectan específicamente a las mujeres inmigrantes, la Dirección General de las Migraciones ha impulsado diversos programas para la creación de redes de apoyo social a mujeres inmigrantes víctimas de la prostitución y a mujeres víctimas de trata y de violencia de género. Estas actuaciones también se dirigen a apoyar a sus hijos e hijas.

También se han desarrollado programas de prevención y promoción de la salud, con especial atención a la salud sexual y reproductiva de las mujeres y los referidos a la vacunación infantil. También se han realizado programas sobre la salud de este sector de población, tratando de erradicar fenómenos como el de la mutilación genital femenina.

Por último hay que destacar que, con carácter general, se apoyan también aquellos programas que persiguen favorecer el acceso normalizado de las mujeres a programas de carácter general, favoreciendo su empoderamiento, capacitación y liderazgo y su participación en la sociedad.

### **c) Solicitantes y/o beneficiarios de protección internacional**

---

<sup>48</sup> II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016. Aprobado por Consejo de Ministros de 5 de abril de 2013.

<sup>49</sup> Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados. [BOE de 16 de octubre de 2014](#).



Se recuerda que para alcanzar el objetivo general de favorecer la acogida e integración de este colectivo, la Secretaría General de Inmigración y Emigración aplica la Estrategia Integral de Atención, que comprende las siguientes líneas de actuación:

- Una red estatal de acogida, que engloba los Centros de Acogida a Refugiados, dependientes de la Dirección General de Migraciones, destinados a solicitantes y beneficiarios de protección internacional, así como otros dispositivos de acogida, subvencionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y gestionados por entidades colaboradoras, destinados al mismo colectivo.
- Una estrategia de integración que promueve la autonomía progresiva, tras la finalización de la estancia en los centros o dispositivos de acogida, mediante programas y recursos complementarios que faciliten a los beneficiarios desenvolverse en el nuevo entorno, acceder a puestos de trabajo e integrarse en la sociedad de acogida.

Los programas se gestionan a través de subvenciones concedidas mediante concurrencia competitiva a entidades sin ánimo de lucro para la realización de un programa dirigido a solicitantes y beneficiarios de protección internacional, así como a través de programas cofinanciados por el FAMI y el Fondo Social Europeo (FSE).

El itinerario de inserción lo componen básicamente las dos siguientes fases: una fase de acogida y una fase de integración.

Por lo que respecta a la **fase de acogida**, tras un primer alojamiento provisional en un recurso de primera acogida, los solicitantes de Protección internacional son trasladados a centros o dispositivos de acogida, bien gestionados por la Dirección General de Migraciones, bien por entidades beneficiarias de subvenciones de la Secretaría General de Inmigración y Emigración para este fin. La estancia en centro de acogida incluye las siguientes prestaciones: alojamiento, manutención, vestuario, gastos de primera necesidad y actividades formativas.

Por lo que respecta a la segunda **fase del itinerario de inserción**, la fase de integración, ésta se inicia a la salida del Centro o dispositivo de acogida. Esta fase del programa se gestiona exclusivamente por las entidades subvencionadas y se apoya en el desarrollo de un itinerario de integración y progresiva autonomía en el que se ofrecen ayudas económicas directas a los beneficiarios con el fin de hacer frente a los costes de alquiler de vivienda y manutención, así como gastos de transporte, de educación y sanitarios.

**En el año 2016**, desde la Dirección General de las Migraciones (Secretaría General de Inmigración y Emigración) se han aprobado diversas convocatorias de subvenciones, cofinanciadas por el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y el Fondo Social Europeo (FSE) y dirigidas a la protección internacional y para la atención socio-sanitaria en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y Melilla. El período de ejecución de los proyectos engloba los ejercicios 2016 y 2017. Las entidades beneficiarias son entidades, organizaciones no gubernamentales y Organismos Internacionales. Sus proyectos han de destinarse a los solicitantes y beneficiarios de protección internacional; solicitantes y beneficiarias de la condición de apátrida; y solicitantes y beneficiarios de protección temporal en España y personas vulnerables. Se han establecido unas prioridades para la financiación de los proyectos<sup>50</sup>:

- Proyectos dirigidos a la creación y mantenimiento de dispositivos de acogida y el desarrollo de itinerarios de integración.
- Proyectos que faciliten la atención socio-sanitaria en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla.

<sup>50</sup> [Portal de Inmigración](#). Secretaría General de Inmigración y Emigración. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

- Proyectos dirigidos a favorecer el conocimiento sobre las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional, así como a la sensibilización de la sociedad de acogida.
- Proyectos de formación y perfeccionamiento de profesionales y personas voluntarias.
- Creación y mantenimiento de recursos específicos para la atención integral de grupos vulnerables (víctimas de trata de seres humanos y sus hijos e hijas; víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas; familias monoparentales con menores de edad; personas con enfermedades graves; personas con trastornos psíquicos; personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual; jóvenes, etc)
- Proyectos de equipamiento y adaptación de inmuebles.
- Proyectos de empleo destinados al desarrollo de itinerarios integrados de inserción laboral individualizados destinados a personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, así como a impulsar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, evitar la producción en el ámbito laboral de conductas xenófobas y fomentar la diversidad en el ámbito empresarial.

Con el fin de intercambiar **buenas prácticas (peer review)** relativas a la integración laboral de los refugiados, se celebró en Madrid conjuntamente con la Comisión Europea, un seminario los días 23 y 24 de mayo de 2016. A este seminario asistieron representantes de Austria, Bélgica, República Checa, Finlandia, Alemania, Letonia, Macedonia, Noruega y Suecia así como de la Comisión Europea.

## 2.4. No discriminación

### a) Actuaciones del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) en 2016 en materia de no discriminación

El Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) ha impulsado la traducción al español y publicación de la *"Persecución de penal de los delitos de odio: guía práctica"*, elaborada por la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Asociación Internacional de Fiscales (IAP), publicada en 2014. Se trata de una herramienta destinada a ayudar a los fiscales en sus funciones de persecución de los delitos de odio, que ha sido elaborada por expertos de diferentes países pertenecientes a la OSCE, y es válida para distintos ordenamientos jurídicos y marcos legislativos, conteniendo además numerosos casos prácticos. Se ha distribuido a los agentes e instituciones clave en este ámbito.

También ha realizado la traducción al español de las publicaciones *"Legislación sobre delitos de odio: Guía Práctica"* y *"Herramientas de recogida de datos y Monitorización de Delitos de Odio"* de la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Asimismo ha impulsado la traducción al español de la *"Recomendación General nº 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio"* y su *"Memorándum explicativo"* de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), del Consejo de Europa.

En junio de 2016 se constituyó la Comisión de Seguimiento del Convenio Marco de Cooperación y Colaboración suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Centro de Estudios Jurídicos. La Secretaría General de Inmigración y Emigración, a través de OBERAXE, ha asumido la función de secretaria de dicha Comisión

y se ha elaborado un Plan de trabajo consensuado en el que se recogen las prioridades y el calendario de actuaciones relativas a los objetivos del Convenio.

Se han constituido 2 grupos de trabajo sobre "Recogida de datos estadísticos sobre incidentes de odio" y sobre "Análisis y seguimiento de sentencias en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia".

Entre otras, las actividades se dirigen a la formación y sensibilización en racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia de distintos colectivos profesionales implicados en la lucha contra la intolerancia (policías, jueces, fiscales, otros profesionales de la administración, etc.). También la mejora en la recogida y análisis de datos sobre denuncias presentadas, diligencias de investigación de la Fiscalía tramitadas, procedimientos judiciales incoados, sentencias dictadas, etc. por delitos y/o faltas cuya motivación sea la discriminación o el odio.

### **b) Previsiones para el año 2017 en materia de lucha contra la discriminación**

En el marco del Convenio de Cooperación y Colaboración

- Publicación y distribución, a cargo de la SGIE, de las publicaciones: Legislación sobre delitos de odio: Guía Práctica y Herramientas de recogida de datos y Monitorización de Delitos de Odio de la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y de la Recomendación General nº 15 relativa a la lucha contra el discurso de odio y su Memorándum explicativo de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), del Consejo de Europa.
- Realización en la sede de la SGIE de un Seminario sobre Análisis de la Recomendación nº 15 sobre la lucha contra el Discurso de Odio de la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa.
- Realización y publicación de un estudio sobre Análisis y Seguimiento de sentencias en materia de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia.
- Constitución del grupo de trabajo sobre discurso de odio en Internet.

### **c) Colaboración con la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA)**

La Secretaría General de Inmigración y Emigración, a través del OBERAXE, representa a España en la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA). La FRA proporciona asesoramiento independiente a los responsables de la toma de decisiones nacionales y de la UE en materia de derechos fundamentales. El OBERAXE recoge las propuestas de los distintos departamentos de la administración del Estado en relación a los informes que la FRA lleva a cabo.

En junio de 2016 tuvo lugar el "*Fundamental Rights Forum*" con el objeto de analizar los retos existentes, reflexionar sobre ellos e identificar modos innovadores de avanzar y en el mismo se han establecido dos subgrupos sobre discurso de odio on-line y otro sobre metodologías para la recolección y registro de datos sobre delitos de odio.

### **d) Colaboración internacional en la lucha contra la discriminación**

-Colaboración con la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) de la OSCE

La Secretaría General de Inmigración y Emigración, a través del OBERAXE, es el Punto de Contacto Nacional de España ante la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR), organismo de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) para la defensa de los Derechos Humanos y la persecución de los delitos de odio, en cuyo marco se vienen realizando diversas actuaciones. Durante 2016, se asistió a la reunión anual de los PCN, en Varsovia, durante la cual se presentó y se valoró el Informe anual sobre Delitos de Odio, que elabora ODIHR.

El Oberaxe es el órgano encargado de recopilar y remitir a la ODIHR toda la información estadística sobre incidentes y delitos de odio que previamente han registrado las fuerzas y cuerpos de seguridad y que ha recogido el Ministerio de Interior. Entre ellas hay que destacar la elaboración del informe anual sobre delitos de odio al que España contribuye con los casos notificados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- Actuaciones formativas Programa INTERCOONECTA AECID- SGIE

Entre los días 3 a 7 de octubre de 2016 se llevó a cabo el curso: "Modelo de formación y sensibilización para la prevención y detección del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en la escuela" en América Latina, en el marco de la convocatoria del Programa INTERCOONECTA, Plan de Intercambio, Transferencia y Gestión de Conocimiento para el Desarrollo de la Cooperación Española en América Latina y el Caribe para el año 2016, que gestiona la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el Centro de Formación de Cartagena de Indias. El curso fue liderado por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, a través de Oberaxe, dirigido a docentes y representantes de diversas instituciones relacionadas con Derechos Humanos en América Latina.

## **e) Previsiones para 2017 en materia de colaboración internacional en la lucha contra la discriminación**

*-Proyectos Europeos*

\*El Proyecto PROXIMITY, liderado por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, fue aprobado en 2016. Se trata de un proyecto transnacional aprobado por la Dirección General de Justicia de la Unión Europea JUST/2015/RRAC/AG, con el objetivo de identificar y compartir herramientas para aumentar las capacidades de las autoridades municipales y las policías de proximidad, para prevenir e identificar los incidentes de racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia. El proyecto tiene una duración de 2 años y se implementará en 2017.

\*Proyecto en el marco del Fondo Fiduciario para África: "*Convivir sin discriminación: una aproximación basada en los derechos humanos y la dimensión de género*". Este proyecto ha sido presentado por la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) en estrecha colaboración con la Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE) a la ventana del norte de África del Fondo Fiduciario de urgencia de la UE en el mes de abril de 2016 y ha sido aprobado en diciembre de 2016, con un presupuesto de 5,5 millones de euros y una duración de tres años.

El Proyecto trata de contribuir a reforzar los instrumentos y las políticas públicas para promover la interculturalidad, la tolerancia, la lucha contra el racismo y la xenofobia, basándose en la protección de los derechos fundamentales de la personas migrantes en Marruecos, acompañando a las instituciones marroquíes en la promoción de la interculturalidad, la tolerancia y la lucha contra la xenofobia y el racismo en Marruecos, teniendo en cuenta la nueva política migratoria de ese país y sus circunstancias específicas.

El proyecto tiene el apoyo expreso del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y del Ministerio encargado de los marroquíes residentes en el extranjero y asuntos migratorios. El proyecto se centra en los

siguientes ejes: la formación y sensibilización de profesionales de la administración pública (funcionarios, policías, operadores jurídicos, etc.) en derechos humanos, racismo y xenofobia; la revisión de la legislación y elaboración de recomendaciones; el reforzamiento de los sistemas de información y desarrollo de mecanismos de recogida de denuncias sobre incidentes de intolerancia; la colaboración con la sociedad civil; la sensibilización de los medios de comunicación y de la población general sobre los efectos positivos de la inmigración, los beneficios de la interculturalidad, y los derechos humanos.

## **2.5. Promoción de la integración sobre el terreno y cooperación, consulta y coordinación de los actores implicados**

### **a) Actuaciones del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) en 2016 en materia de lucha contra la discriminación**

El Oberaxe, como unidad adscrita a la Secretaría General de Inmigración y Emigración y en el marco de la promoción del principio de igualdad de trato y no discriminación y lucha contra el racismo y la xenofobia, ha llevado a cabo diversos proyectos que asimismo se encuadran en la aplicación de la Estrategia integral de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia:

#### *- Ámbito educativo:*

En el ámbito educativo se ha aplicado el Proyecto Formación y Sensibilización para la prevención y detección del racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia en las aulas (FRIDA), al que se ha aludido en el epígrafe 2.1. Este proyecto ha tenido como objetivo sensibilizar y formar a responsables de centros educativos y comunidad educativa en general en prevención y detección del racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia así como en Derechos Humanos. Se ha llevado a cabo en colaboración con el Centro Nacional de Investigación e Innovación (CNIIE) del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, las Comunidades Autónomas y sociedad civil: Se han celebrado 2 Seminarios en la ciudad autónoma de Ceuta y en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Valladolid) en los que han participado más de 200 asistentes entre profesores, agentes de convivencia, ONGs, asociaciones de inmigrantes y comunidad educativa en general.

#### *-Ámbito sanitario:*

En el ámbito sanitario se ha desarrollado el Proyecto de "Formación y sensibilización sobre incidentes/delitos de odio dirigida a profesionales sanitarios" (Proyecto PANDORA).

Este proyecto ha tenido como objetivo sensibilizar y formar a los profesionales sanitarios de los servicios de urgencia de centros hospitalarios, y de centros de salud en la identificación de la potencial motivación de odio en incidentes violentos ocurridos a pacientes a los que atienden sobre incidentes de odio. Con ello se da cobertura a otro objetivo de la Estrategia Integral y se incorpora a la lucha contra los incidentes de odio a un sector profesional que se encuentra en una posición privilegiada para identificarlos.

Las actividades realizadas han supuesto la impartición de 60 seminarios con 900 participantes, en 5 Comunidades Autónomas; la elaboración de material divulgativo (trípticos informativos con las ideas clave)

en los diferentes idiomas oficiales del estado y en inglés y la elaboración de una Guía para profe Promoción del principio de igualdad de trato y no discriminación y lucha contra el racismo y la xenofobia .

#### **b) Previsiones para 2017 en materia de lucha contra la discriminación en el ámbito *local***

##### *-Ámbito educativo:*

Continuación en 2017 del proyecto FRIDA: formación para la prevención y detección del racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia en las aulas. Está previsto realizar 2 seminarios en la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha y la Generalitat Valenciana.

##### *-Ámbito sanitario*

-Continuación en 2017 del Proyecto PANDORA: formación y sensibilización sobre incidentes/delitos de odio dirigida a profesionales sanitarios. Está previsto realizar 100 seminarios en centros sanitarios de diversas comunidades Autónomas.

-Elaboración de un diagnóstico sobre la percepción del personal sanitario y de trabajo social sobre incidentes de odio por origen racial o étnico y otros motivos, y su significación social.

### **2.6. Concienciación sobre la inmigración en la sociedad de acogida**

#### **Actuaciones llevadas a cabo en 2016**

-Se ha elaborado el Informe "*Evolución del Racismo, la Xenofobia y otras formas de Intolerancia*" basado en la Encuesta 2015, a través del cual se realiza un diagnóstico anual de la situación y la evolución del racismo y la xenofobia y otras formas de intolerancia en España, en base a encuestas a nivel nacional. Se trata de un instrumento fundamental para describir la progresión de la sociedad española, sus percepciones y actitudes hacia la inmigración, así como para orientar las políticas públicas en el ámbito de la integración de las personas inmigrantes y de la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia en general.

- El OBERAXE ha llevado a cabo un nuevo diseño y reestructuración de los contenidos de su página web, para ofrecer una información actualizada sobre proyectos, encuestas, recursos, informes y estudios, promovidos por la Secretaría General de Inmigración y Emigración y por otros departamentos ministeriales, entidades e instituciones; con la finalidad de servir como plataforma de conocimiento, análisis e impulso del trabajo para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia, así como los delitos de odio. Todo ello a través de la colaboración con las administraciones públicas y la sociedad civil de ámbito nacional, de la Unión Europea e internacional.

### **2.7. Implicación de los países de origen**

Ver epígrafe 7 y 3.6.b

### 3. MIGRACIÓN IRREGULAR Y RETORNO

#### 3.1. Gestión reforzada de fronteras en las fronteras exteriores

##### 3.1.1. *Medidas de control fronterizo: tecnología, equipamiento e infraestructura, incluyendo sistemas ligados a instrumentos de la UE y acciones para coordinar diferentes tipos de puntos de control*

###### a) Controles fronterizos

En cuanto a la tecnología de control de fronteras, España ya ha instalado controles de fronteras automatizados (ABC) en los 9 puestos fronterizos principales (fronteras marítimas, terrestres y aéreas) para ciudadanos de la Unión Europea.

Para los nacionales de terceros países, los controles en fronteras se están desarrollando con el apoyo de mecanismos de verificación de documentación, conectados a bases de datos relevantes (nacionales, SIS, VIS, Interpol).

Una ventaja importante es que ambos sistemas, tanto el automatizado como el manual, utilizan el mismo equipamiento (dispositivos verificadores, lectores de huellas dactilares, bases de datos para consulta, etc.).

La utilización de Información Anticipada de Pasajeros (API) es una herramienta muy valiosa para la comprobación de los pasajeros antes de que lleguen al aeropuerto o puerto de destino (según sean fronteras aéreas o marítimas), lo cual es realmente efectivo para detectar personas con órdenes de búsqueda y otros antecedentes policiales o judiciales. Además, se utiliza para la evaluación de riesgos.

En relación con EES, España ha implementado los mecanismos necesarios para adaptar la infraestructura IT. España ya está lista para comenzar a utilizar EES en 2020, la fecha prevista para el comienzo de las operaciones.

Existen planes para implementar el control automatizado de fronteras de salida en los principales puestos fronterizos, tales como los aeropuertos de Madrid y Barcelona, y ya está operativo en Algeciras (el principal puesto fronterizo marítimo de España).

Está en marcha un proyecto, en fase de desarrollo, consistente en la utilización de controles fronterizos automatizados con pre-registro para nacionales marroquíes residentes en el área de influencia de Melilla y Ceuta, en las dos fronteras terrestres de ambas ciudades autónomas. Se está desarrollando un sistema de reconocimiento facial biométrico para este proyecto.

Se instalarán lectores de matrículas de vehículos en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla, dentro de un proyecto de control de vehículos.

Se encuentra en desarrollo un sistema informático centralizado para la recogida y procesamiento de la información, para ser instalado en las fronteras para labores de inteligencia policial.

Se lleva a cabo el video control de los principales de puestos fronterizos desde el centro nacional de coordinación, a través de cámaras de alta definición.

El Centro Nacional de Coordinación para los puestos fronterizos coordina, controla y presta soporte a 80 puestos fronterizos en España. Cuenta con el apoyo de los centros regionales, de los cuales el de Algeciras

ya está operativo para la frontera marítima de la región sudoeste. Se prevén otros dos para las Islas Canarias y para Almería (éste para la región sudeste).

España participa en el desarrollo de un proyecto de la Unión Europea denominado ABC4EU, a través de un Programa Nacional de Facilitación (NFP), que llevará a cabo el pre-registro de pasajeros y facilitará el cruce de éstos por las fronteras. Será aplicable a los nacionales de terceros países, sean titulares de visado o no.

### **b) Vigilancia de fronteras**

A lo largo de 2016, las siguientes estaciones SIVE (*Integrated External Surveillance System*) se han mejorado y modernizado: Las Palmas, Almería y Huelva. En 2017, estas tareas también se van a llevar a cabo en Cádiz y Algeciras.

La integración de SIVE con SIVIC (el sistema portugués equivalente) se finalizó en enero de 2016 en el sur y en enero de 2017 en el norte. Como resultado, ahora la información puede ser intercambiada tanto entre Eurosur como el Centro de Coordinación Nacional (NCC), a través de una plataforma común.

Se han mejorado las capacidades por satélite, en particular a través de un proyecto para supervisar puertos y otras áreas de interés de la costa de los países de origen, así como para la detección y seguimiento de las embarcaciones en el mar. Esta información está integrada en el NCC y Eurosur. El proyecto se ha completado en junio de 2016.

CLOSEYE: A lo largo de 2016, este proyecto, que trata de mejorar las comunicaciones tácticas de los medios aéreos y marítimos con el Centro de Coordinación Nacional ha continuado su funcionamiento. Estará completado el 23 de febrero de 2017.

SAIS: Este proyecto, que comenzó el 1 de enero de 2016, consiste en el desarrollo e implementación de un sistema IT que apoya el intercambio de información en la vigilancia de fronteras marítimas entre autoridades nacionales, y también provee de una interfaz de intercambio de información con otras autoridades marítimas europeas a través de CISE.

EUCISE: Durante 2016 se ha trabajado en el objetivo de este proyecto, que consiste en desarrollar un marco de pruebas que conecte los sistemas IT de las autoridades participantes, con el fin de poner en marcha un intercambio de datos de carácter transversal, en el marco del CISE.

### **3.1.2. Medidas de control de fronteras: otras actividades para mejorar la efectividad de los controles en las fronteras exteriores (por ejemplo: formación y políticas)**

Para el refuerzo de la plantilla de los puestos de control fronterizo, existe una brigada en el nivel central, constituida por agentes de policía bien preparados, que dan apoyo a aquellos puestos de control que los necesiten, a través de una evaluación de riesgos. Ofrecen apoyo de forma regular a los centros de control de fronteras con especial incidencia de los flujos migratorios, principalmente en las temporadas de vacaciones.

Existen varias operaciones que se llevan a cabo a lo largo de toda la temporada, bajo el paraguas de la Agencia Europea de Fronteras y la Agencia de Guardacostas (FRONTEX) o bien de operaciones nacionales específicas en materia de inmigración. La mayor parte de ellas se llevan a cabo en los puestos fronterizos del sur, en las fronteras marítimas y terrestres. Algunas otras son específicas de las fronteras aéreas.

Debido al movimiento frecuente de agentes de policía entre actividades de fronteras y otras funciones policiales, es importante ofrecer un reciclaje constante, tanto a nivel nacional como local. La formación



incluye materias relativas a los controles de fronteras, tanto desde un punto de vista operativo y práctico, derechos fundamentales, utilización de dispositivos tecnológicos, bases de datos, controles de segunda línea, etc.

Existen protocolos y procedimientos para realizar controles de fronteras con los mismos criterios en todos los puestos de control.

### **3.1.3. *Prevención y lucha contra la inmigración irregular asegurando la cooperación reforzada con terceros países en el área de la gestión de fronteras***

| <b>Title of agreement (where relevant)</b> | <b>Third country (countries) with whom the cooperation exists</b> | <b>Description (e.g. provision of border equipment, training of border guards, etc.)</b> |
|--|---|--|
| No se han producido novedades en 2016.     |   |  |

## **3.2. Prevención y actuación frente a la mala utilización de los canales de migración legal**

### **3.2.1. *Inmigración irregular provocada por la liberalización de visados***

No se han adoptado medidas especiales para controlar el efecto de los regímenes de liberalización de visados. Se ha experimentado un leve incremento de las denegaciones de entrada de nacionales colombianos y peruanos en las fronteras aéreas.

Venezuela se encontraba entre las tres nacionalidades con mayor número de solicitantes de asilo en España.

No se han necesitado medidas para favorecer el retorno a éstos u otros países latinoamericanos, en tanto que las readmisiones han funcionado de forma satisfactoria.

### **3.2.2. *Inmigración irregular causada por la utilización de documentos de viaje falsos***

Los incidentes detectados durante 2016 en relación con fraudes documentales fueron los siguientes:

|  |       |
|--|-------|
| - Documentos falsificados.....             | 2.497 |
| - Impostores.....                          | 847   |
| TOTAL 2016.....                            | 3.344 |
| * Ligera reducción en comparación con 2015 |       |
| TOTAL 2015.....                            | 3.896 |

### **3.2.3. *Inmigración irregular provocada por la mala utilización de los derechos de libre circulación por nacionales de terceros países y prevención de la adquisición fraudulenta y utilización de los derechos de libre circulación por nacionales de terceros países***

No se han producido cambios y el trabajo ha continuado como en años anteriores.

### 3.3. Prevención de la inmigración insegura y lucha contra la facilitación de la inmigración irregular ('smuggling')

#### 3.3.1. Prevención de la inmigración insegura

Como principal elemento del próximo plan estratégico de la Policía Nacional, la cooperación con terceros países de origen y de tránsito continuará y se fortalecerá. Aparte de la cooperación policial actual a través de instrumentos internacionales consolidados, la Policía Nacional participará directamente en la implementación de campañas de concienciación en la prevención de la inmigración irregular, promovida por la Unión Europea y financiada por el **Fondo Fiduciario**.

Las campañas nacionales de prevención continuarán y serán más visibles con el fin de advertir sobre los riesgos de la inmigración irregular. El objetivo de estas campañas serán los nacionales de terceros países residentes en España, quienes pueden ser en parte responsables de factores incentivadores (efecto llamada).

#### 3.3.2. Combatiendo la facilitación de la inmigración irregular

La unidad española de EUROPOL ha sido designada como punto de contacto a nivel europeo para cuestiones operativas relacionadas con el tráfico de personas.

En relación con las entradas ya facilitadas, se continúa con la cooperación con terceros países, así como con las agencias de la Unión Europea y las organizaciones internacionales (Europol, Interpol, OSCE, etc.) También en este terreno, el refuerzo de la cooperación con los servicios de la inspección de trabajo, establecida vía convenio, permitirá controlar el empleo de nacionales de terceros países en situación irregular, así como la explotación laboral.

Se han llevado a cabo varios ejercicios, algunos a nivel internacional, para evaluar la capacidad del control de las fronteras y mejorar su eficiencia.

Se mantiene el despliegue de unidades marítimas de la Guardia Civil en terceros países, así como la cooperación y el intercambio de información con servicios similares en terceros países. También han continuado los ejercicios de control de la inmigración irregular por vía marítima, en las áreas más vulnerables.

#### 3.3.3. Seguimiento del tráfico ilegal de inmigrantes

Resulta difícil cuantificar los movimientos secundarios que pasan a través de España haciendo uso de medios de transporte privados en rutas por tierra.

#### 3.3.4. Seguimiento e identificación de las rutas de migración

Las rutas de inmigración irregular dirigidas hacia España no han cambiado y son todavía básicamente las siguientes:

- Ruta del Atlántico: desde Costa de Marfil, Guinea, Gambia, Mauritania y Marruecos, entrando en España desde Marruecos.

- Ruta desde Costa de Marfil, Burkina Faso, Mali y Argelia, entrando en España desde Argelia.
- Ruta desde el Golfo de Guinea a través de Nigeria y Níger, llegando a España desde Argelia.

El papel de los oficiales nacionales de enlace (agregados de Interior) en la recopilación de los datos es muy relevante. La cooperación con otras fuerzas de policía y agencias de inmigración es también vital y genera un intercambio de información dirigido a la iniciación y coordinación de acciones en terceros países.

En lo relativo a las rutas migratorias, es preciso tener en cuenta de que se trata de una cuestión cambiante en lo referido a la intensidad de los flujos.

Por otra parte, hay que poner de manifiesto la presión a la que se ven habitualmente sometidas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Desde el año 2013 se observa una tendencia creciente en cuanto al número de llegadas. Así, en 2015 se produjeron 11.624 llegadas a Ceuta y Melilla, de las cuales 7.189 eran personas de nacionalidad siria y, por tanto, potenciales refugiados. Se trata de un 55,3 por ciento más que en 2014. En 2015, los intentos de asalto a los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla se redujeron un 67,8 por ciento y las entradas a través de este método disminuyeron un 78 por ciento.

### 3.4. Principales desarrollos en el ámbito del retorno y de la readmisión

No ha habido cambios legislativos y no se prevén en este terreno, y los esfuerzos se dirigen a reforzar y mejorar la cooperación con terceros países de origen y tránsito. Esta es una cuestión clave para garantizar la efectividad del retorno.

Se buscará la reactivación de la cooperación con Gambia, Mali y Costa de Marfil.

### 3.5. Fortalecimiento de la cooperación con terceros países de origen y tránsito en la gestión del retorno de la migración

#### 3.5.1. Asegurando la implementación de todos los acuerdos de readmisión de la UE para su pleno efecto

| EU Readmission agreement (country) | National development (i.e. implementing protocol, cooperation)  | Date of agreement (if relevant) |
|------------------------------------|---|---------------------------------|
| Pakistán                           | Los numerosos problemas encontrados en las readmisiones con Pakistán se han incluido en la agenda de las consultas bilaterales, que tendrán lugar en junio. |                                 |

#### 3.5.2. Prevención de la inmigración irregular desde terceros países: (a) países del sur del Mediterráneo; (b) países de la Asociación Oriental; (c) el Oeste de los Balcanes; y (d) el Oeste del Mediterráneo y la Costa Atlántica Africana

España mantiene unas relaciones bilaterales intensas con Marruecos, Argelia, Mauritania, Senegal, Nigeria y otros países africanos, y ha participado en el marco de colaboración con Nigeria, Senegal, Níger, Mali y Etiopía.

La ruta migratoria más relevante hacia España es la del sudoeste del Mediterráneo y la costa Atlántica del norte de África.

En 2016, las actividades de cooperación policial con Mauritania y Marruecos han continuado.

El establecimiento de un equipo de investigación conjunta con Níger es especialmente relevante. Su objetivo es investigar y atajar el tráfico de seres humanos. Este proyecto es liderado por España y participado por Francia. Se financia a cargo del Fondo Europeo para el Norte de África. La duración prevista es de tres años, pero España espera ser capaz de prolongar su duración y extender la participación a otros Estados Miembros.

Al mismo tiempo, han continuado las actividades de formación de agentes de terceros países. Estos cursos se han centrado en el fraude documental, la trata y el tráfico de seres humanos.

Se desplegará una OPV en el Mar de Alborán (Mediterráneo Oeste) durante los meses centrales de 2017, los cuales complementarán las patrullas de vigilancia operando desde la costa.

En el Mediterráneo Central, se desplegará una patrullera en alta mar (OPV) durante tres meses, un aeroplano durante cinco meses y un helicóptero durante dos meses, operando en el marco de la operación Tritón.

Los guardias españoles de fronteras se han desplegado en la frontera de Bulgaria; en la frontera Greco-Turca y en operaciones flexibles de FRONTEX.

**Por favor, describese cualquier actividad de cooperación específica desarrollada en 2016 en el Estado Miembro para prevenir la inmigración irregular en relación con las regiones específicas enumeradas debajo:**

*a) Países del sur del Mediterráneo;*

En el marco del Proyecto Mediterráneo Seahorse, se han organizado varias actividades de formación para la Guardia Costera Libia: plantilla libia a bordo de las patrulleras de alta mar (OPV), cursos de mecánica marítima, oficiales de enlace en centros de coordinación.

*b) Países del Oeste del Mediterráneo y de la costa Atlántica Africana.*

En Mauritania, se llevan a cabo patrullas aéreas y marítimas conjuntas en el área de Nouadhibou.

En Senegal, España también participa en patrullas aéreas y marítimas conjuntas.

Se llevan a cabo patrullas mensuales con una embarcación patrullera en alta mar.

### **3.6. Gestión reforzada del retorno incluyendo la cooperación entre Estados Miembros de la UE en las prácticas de retorno**

#### **a) Retorno forzoso**

España registra en el SIS todas las prohibiciones de entrada ligadas a sus decisiones de retorno.

En España el seguimiento del sistema de retorno forzoso corresponde al Defensor del Pueblo. En 2016 se llevaron a cabo contactos entre el Ministerio del Interior y la Defensora del Pueblo con el fin de cumplir con

los nuevos requerimientos establecidos por FRONTEX para supervisar los vuelos conjuntos de retorno, después de la modificación de su Reglamento (Reglamento de Fronteras y de Vigilancia Costera).

## **b) Medidas para la promoción del retorno voluntario**

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Secretaría General de Inmigración y Emigración y la Dirección General de Migraciones, financia programas de retorno voluntario de extranjeros cofinanciados desde 2015 por el nuevo Fondo de Asilo, Migración e Integración<sup>51</sup>. Las convocatorias por las que se financian los proyectos de retorno voluntario se enmarcan dentro del objetivo específico 3 del Programa Nacional FAMI/AMIF, de "apoyo al desarrollo de estrategias de retorno equitativas y eficaces que contribuyan a la lucha contra la inmigración ilegal haciendo hincapié en la sostenibilidad del retorno"<sup>52</sup>.

La gestión de estos programas se lleva a cabo con la colaboración de organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales con experiencia en el ámbito migratorio.

El objetivo de los programas de retorno voluntario consiste en facilitar el regreso voluntario a los países de origen a los nacionales de terceros Estados que cumplan los requisitos establecidos en cada convocatoria anual.

En 2016 se han convocado subvenciones dirigidas a financiar programas de retorno voluntario de personas inmigrantes de carácter plurianual (dieciocho meses), por una cuantía de 6.000.000 euros.

Concretamente, los programas financiados en 2016 son los siguientes:

*i) Proyecto de retorno voluntario asistido y reintegración:* tiene como principal objetivo facilitar, a personas extranjeras inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad, la posibilidad de retornar voluntariamente desde España a sus países de procedencia a través de itinerarios individualizados de retorno y reintegración.

*ii) Proyecto de retorno voluntario productivo:* tiene como principal objetivo facilitar a personas inmigrantes el retorno voluntario a sus países de procedencia y la reintegración sostenible en estos, a través de itinerarios individualizados de retorno y reintegración que incluyan el apoyo a las habilidades emprendedoras, por medio de actividades de formación en autoempleo y gestión empresarial, así como asistencia técnica y seguimiento de la puesta en marcha de iniciativas empresariales asociadas al retorno, y teniendo en cuenta su vulnerabilidad como criterio prioritario de selección.

*iii) Proyecto de ayudas complementarias al abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo (APRE):* el objetivo de este proyecto es proporcionar ayudas complementarias a este abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo a personas extranjeras extracomunitarias y sus familiares hasta segundo grado que retornen voluntariamente a sus países de procedencia, teniendo en cuenta su vulnerabilidad como criterio prioritario de selección.

<sup>51</sup> Véase [Resolución de 13 de abril de 2015, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan subvenciones para programas de retorno voluntario de personas inmigrantes](#). BOE núm. 107 de 5 de mayo de 2015

<sup>52</sup> National Programme AMIF. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-5328-EN-F1-1-ANNEX-2.PDF>. Pág. 2

A lo largo del año 2.355 personas se acogieron al programa de retorno voluntario, siendo mayoritarias las personas nacionales de Paraguay, Bolivia, Honduras, Ecuador y Colombia, por este orden. No se dispone, por el momento, de datos de retorno voluntario referidos a 2016.

El retorno voluntario es un componente que, cada día, adquiere más importancia, especialmente, en el marco de la Valeta y de los proyectos de cooperación con los países de origen y tránsito.

### **3.6.1. Otros desarrollos**

#### **a) Proyecto de AECID para la integración de retornados voluntarios en Senegal**

En relación con el retorno voluntario, cabe señalar el proyecto de granjas en dos zonas rurales de Senegal que ha sido aprobado en el marco del Fondo Fiduciario y que prevé que, un determinado número de granjas, sean impulsadas por senegaleses retornados.

La sostenibilidad del retorno en el largo plazo es la idea clave de esta actuación

#### **b) Colaboración en el proyecto de ventanillas únicas de la Organización de Estados Iberoamericanos**

Por otra parte, la Secretaría General de Inmigración y Emigración ha seguido participando en 2016 el Proyecto OSS-LAC "One Stop Shop"/ "Ventanilla Únicas" de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEA), con apoyo de la Comisión Europea, en colaboración con el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón.

Este proyecto puso en marcha en 2012 un sistema de ventanillas únicas dirigido a los inmigrantes de Perú, Bolivia, Colombia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Chile y Uruguay, procedentes en un primer momento de España e Italia. En el momento actual se ha ampliado también a Portugal.

En América Latina se ha articulado una red de servicios que ayuda en la reintegración de los retornados gracias al diseño de un itinerario que dé respuesta a sus necesidades. Los servicios ofrecidos son: información especializada, ayudas sociales, búsqueda y capacitación para el empleo, derivación a servicios públicos, apoyo de ONG, etc. Además en casos muy justificados, se dispone de ayudas económicas. En Europa se trabaja en red con diversas entidades para informar a aquellas personas que deseen retornar.

Se ha continuado con una segunda versión de este proyecto, Ventanillas Únicas II, para el período 2015 y 2016. Ventanillas Únicas II cuenta con 4 oficinas en Europa, que trabajan en coordinación con 8 ventanillas de Iberoamérica.

El proyecto ha de valorarse positivamente en el período de programación anterior, al superar las previsiones iniciales de personas atendidas. Así, inicialmente se planearon 30 atenciones por cada país, es decir 240 personas. Sin embargo, se atendieron 379 personas, que supusieron un 158 por ciento más de lo previsto inicialmente<sup>53</sup>.

#### **c) Cooperación triangular: retorno desde países de tránsito.**

<sup>53</sup> Informe final de seguimiento y evaluación Proyecto "OSS-LAC: One Stop Shops. Sustainable Reintegration for Latin-American Vulnerable Returnees". Pág.11

Durante 2016 se ha mantenido la colaboración entre el Ministerio del Interior español con la OIM para la financiación de los programas de retorno voluntario desde Marruecos y Mauritania. Estos proyectos de retorno voluntario desde el país de tránsito poseen una gran importancia para estos países y concretar un mecanismo de cooperación triangular. Igualmente, la sostenibilidad del retorno es una idea clave del proyecto.

## 4. PROTECCIÓN INTERNACIONAL INCLUYENDO ASILO

### 4.1. Implementación del Sistema Europeo Común de Asilo y desarrollos de políticas relacionadas

#### 4.1.1. Cambios en la legislación, políticas y prácticas

##### 1. Acceso al territorio y al procedimiento

En los últimos años se ha producido un importante incremento de las solicitudes de asilo en España. En 2015 se había producido un aumento del 150% de las solicitudes de asilo (14.887), en comparación con el año anterior (5.952). Este incremento en la demanda de protección internacional ha llevado a acometer un redimensionamiento de las capacidades existentes.

En relación con la distribución por nacionalidades de los solicitantes, 5.722 solicitudes correspondieron a personas de nacionalidad siria (38,7%); 3.423 de nacionalidad ucraniana (23,2%); 809 eran palestinos (5,5%), 679 de nacionalidad argelina (4,6%) y 596 de nacionalidad venezolana (4,0%)<sup>54</sup>.

En cuanto al sexo de los solicitantes, se observa una mayor presencia masculina, con un 60,84% de las solicitudes correspondientes a hombres y un 39,16% a mujeres.

En lo relativo al lugar de presentación de las solicitudes, existe una proporción casi similar entre las solicitudes presentadas dentro del territorio nacional (6.913) y las presentadas en puestos fronterizos (6.862). Los números de solicitudes presentadas en centros de internamiento de extranjeros (785) y en embajadas (327) son mucho menores.

En cuanto al resultado de las procedimientos de protección internacional, en 2015 se admitieron 13.593 solicitudes, se inadmitieron 59 y se denegaron 1.007. El elevado porcentaje de admisiones tiene relación con la importante proporción que en 2015 han tenido las solicitudes de personas procedentes de lugares de conflicto, como Siria, Ucrania y Palestina.

El tipo de estatuto concedido en mayor número fue el de protección subsidiaria, con 802 resoluciones en este sentido. El estatuto de asilo se concedió a 218 personas; en tanto que se produjeron 1.123 resoluciones desfavorables.

En lo relativo a los apátridas, en el año 2015 se recibieron 1.151 solicitudes de reconocimiento del estatuto de apátrida, un 13,71 por ciento menos que en 2014. No obstante, las cifras de solicitudes de reconocimiento de este estatuto se mantienen desde 2013 por encima de las 1.100.

En cuanto a las peticiones recibidas y enviadas en aplicación del Reglamento de Dublín, a lo largo de 2015 se recibieron 5.270 peticiones en aplicación del Reglamento de Dublín, procedentes de forma mayoritaria de Alemania (1.758) y Francia (1.051) y, en menor medida, Bélgica (665), Suiza (529) y Suecia (417). Este volumen se mantiene de forma similar al de 2014, año en que se habían recibido 5.206 peticiones.

Desde España, a su vez, se enviaron 48 peticiones, de las cuales 19 se dirigieron a Polonia y 9 a Francia.

Por el momento no se dispone de los datos estadísticos en materia de protección internacional referidos a todo el año 2016. EUROSTAT dispone de datos referenciados al tercer trimestre de 2016, que en el caso de

<sup>54</sup> Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio del Interior. 2015.



España se observa un descenso relativo del -2% en el total de solicitudes de protección presentadas, en cómputo interanual<sup>55</sup>.

## 2. Acogida de los solicitantes de asilo

El 26 de enero de 2016 la Secretaría General de Inmigración y Emigración aprobó el [Manual de gestión](#) del sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

Este documento establece unas orientaciones para la gestión de una red estatal de acogida, que incluye los centros de migraciones de la Dirección General de Migraciones (DGM), de la Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE). Estos centros de migraciones están integrados por los Centros de Acogida a Refugiados (CAR), cuya finalidad es atender a solicitantes y destinatarios de protección internacional y del estatuto de apátrida en España; y por los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla, que acogen tanto al colectivo citado anteriormente como a inmigrantes que acceden de forma irregular a las ciudades autónomas. Por otra parte, la red estatal financia otros dispositivos de acogida gestionados por entidades sin ánimo de lucro.

Los destinatarios de este sistema son los solicitantes y beneficiarios de protección internacional en España; las personas respecto de las cuales España haya aceptado la responsabilidad de examinar su solicitud; los supuestos de aplicación del Reglamento de Dublín; los beneficiarios de protección temporal en los supuestos de afluencia masiva de personas desplazadas; los solicitantes o titulares del estatuto de apátrida; los inmigrantes en situación de vulnerabilidad; los residentes de los centros de estancia temporal (CETI), siempre que no posean documentación que permita su traslado a la Península; o las personas incluidas en los proyectos de acogida gubernamental a propuesta de la Dirección General de las Migraciones de la Secretaría General de Inmigración y Emigración (MEYSS).

A través de este Manual de Gestión se establecen pautas comunes para las diferentes actuaciones que han de llevar todos los centros participantes en el sistema: una primera acogida en territorio nacional o en los puestos fronterizos; información y orientación en un idioma comprensible; intervención social personalizada a través de itinerarios individualizados; acogida temporal; y ayudas económicas; atención psicológica; asistencia jurídica; traducción e interpretación; empleo; y reasentamiento.

El Manual de Gestión también se aplica a las personas que formen parte de los programas nacionales de reasentamiento, aprobados con carácter anual por el Gobierno, con la colaboración de ACNUR. Las actuaciones consistirán en elaboración de informes sociales, realización de certificados médicos, traslado desde el lugar de residencia a España con provisión de alojamiento y manutención, acompañamiento y financiación para la obtención de la documentación, detección de posibles casos de trata de seres humanos y formación de agentes.

---

<sup>55</sup>[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/9/9d/Asylum\\_applicants\\_%28including\\_first\\_time\\_asylum\\_applicants%29%2C\\_Q3\\_2015\\_%E2%80%93\\_Q3\\_2016.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/9/9d/Asylum_applicants_%28including_first_time_asylum_applicants%29%2C_Q3_2015_%E2%80%93_Q3_2016.png)

Hay que tener en cuenta la subvención del Ministerio de Empleo y Seguridad Social dirigida a la Organización Internacional de las Migraciones para la colaboración en la ejecución del Programa de Reasentamiento de Refugiados<sup>56</sup>.

#### **4.1.2. Cambios institucionales en el sistema nacional de asilo**

El aumento de las solicitudes de protección internacional ha conllevado la necesidad de adaptar las estructuras nacionales dedicadas al asilo. Esta adaptación ha afectado a tres ámbitos: el ámbito institucional, el presupuestario y el de los recursos humanos.

##### **a) Ámbito institucional**

Esta labor de redimensionamiento, que se inició en 2015, ha continuado a lo largo de 2016. En septiembre de 2015 se había llegado a un acuerdo alcanzado por todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, para sentar las bases y agilizar la política de asilo y refugio.

Con el fin de coordinar la actuación del Gobierno en materia de asilo, se constituyó un Grupo Interministerial el 4 de septiembre de 2015, bajo la dirección de la Vicepresidenta del Gobierno, con la participación de los Ministerios de la Presidencia; de Justicia; de Interior; de Asuntos Exteriores y de Cooperación; de Empleo y Seguridad Social; de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; de Educación, Cultura y Deporte; y de Defensa.

El 5 de mayo de 2016 se reunió el Grupo Interministerial, realizando un balance de las decisiones adoptadas, hasta el momento, para la recepción, atención e integración de los solicitantes de protección internacional en España. Concretamente, se llevó a cabo un seguimiento del estado de los expedientes de las reubicaciones propuestas desde Grecia e Italia. Además, el Grupo Interministerial también dedicó su trabajo a la planificación bianual de los objetivos de reubicación y reasentamiento que ha de cumplir España. También se analizó el crecimiento relativo de las solicitudes de protección internacional, que se han multiplicado por cinco en los últimos cuatro años<sup>57</sup>.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el carácter descentralizado del Estado español. El Estado ostenta la competencia exclusiva en materia de asilo, el resto de Administraciones Públicas ejercen ciertas competencias muy relacionadas con la asistencia social, susceptible de afectar a los beneficiarios de la protección internacional (sanidad, educación, servicios sociales, vivienda, entre otras).

Por ello, en el marco de la Conferencia Sectorial de Inmigración, celebrada el 8 de septiembre de 2015 bajo la presidencia de la Ministra de Empleo y Seguridad Social y con la asistencia de los consejeros de las Comunidades Autónomas así como con los representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), se ha establecido un mecanismo ágil de comunicación que presenta, al menos, dos vertientes. De un lado, se ha articulado un mapa de recursos con un total de 2.696 posibles plazas de acogida, que están siendo objeto de valoración en términos de estado de mantenimiento de instalaciones, duración, proximidad de recursos básicos, entre otras cuestiones. Y, de otro lado, se efectúan comunicaciones de los solicitantes o beneficiarios de protección internacional que vayan a ser trasladados a su territorio con

<sup>56</sup> [Real Decreto 225/2016, de 27 de mayo](#), por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Organización Internacional para las Migraciones, OIM España, para la colaboración en la ejecución del Programa de Reasentamiento de Refugiados.

<sup>57</sup> [Nota de prensa](#) . Ministerio de la Presidencia. 5 de mayo de 2016.

indicación de las características personales y familiares, a los efectos de anticipar el tipo de prestaciones y servicios que van a requerir (empadronamientos, tarjetas sanitarias, plazas escolares, etc.).

Igualmente, se llevan a cabo reuniones a nivel de Direcciones Generales, para la preparación de los aspectos técnicos del sistema de colaboración.

### **b) Ámbito presupuestario**

Los Presupuestos Generales del Estado para 2016 aumentaron las partidas presupuestarias dedicadas a la acogida/integración de refugiados, que corresponde a la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Se contempló una dotación de 24.125.090 euros de la aplicación "sistema de protección internacional", para financiar la actuación de organizaciones especializadas en relación con los refugiados que llegan a España por sus propios medios (incremento del 150% respecto a la dotación prevista para 2015 para ese mismo concepto).

Además, se introdujo una nueva aplicación que no existía anteriormente ("Consejo de Justicia y Asuntos de Interior"), que en el proyecto inicial estaba dotada con 28.950.000 euros, para atender las decisiones UE en materia de reubicación y reasentamiento.

En total, el presupuesto 2016 para el Sistema Nacional de acogida e integración de solicitantes/beneficiarios de protección internacional se elevó a 253.075.000 euros, lo que supuso un +2.522% en relación con el presupuesto inicial de 2015.

Por otra parte, el presupuesto del Ministerio del Interior en 2016 para la tramitación de expedientes de asilo fue de 6.201.000 euros, lo que supuso un incremento del +105% respecto al presupuesto anterior.

En el ejercicio 2017 se han prorrogado los presupuestos de 2016, al haber transcurrido los plazos parlamentarios para su aprobación sin que ésta se llevase a cabo, produciéndose la prórroga prevista en el artículo 134.4 de la Constitución Española.

### **c) Recursos humanos**

Para poder hacer frente a una mayor demanda en materia de asilo, se ha procedido a dotar de más personal tanto a la Oficina de Asilo y Refugio, dedicada a la tramitación de los procedimientos de protección internacional, como del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, encargado de la gestión y coordinación del Sistema Nacional de Acogida e Integración.

En el caso de la Oficina de Asilo y Refugio el aumento de personal ya se había iniciado en junio de 2015. Posteriormente, entre diciembre de 2015 y enero de 2016, se iniciaron nuevas incorporaciones, con un aumento de su plantilla en más de un 150 por ciento. Sus labores son el apoyo de la instrucción de los procedimientos de protección internacional y apatridia, así como reforzar los procedimientos regulados por el Reglamento de Dublín.

También se ha producido un aumento en la plantilla del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, cuyo personal se dedica, principalmente a tareas de coordinación y financiación de los programas de integración social.

### 4.1.3. *Jurisprudencia*

A lo largo de 2016 se han producido algunas sentencias en materia de asilo, que han venido a delimitar mejor los criterios de valoración que ha de utilizar la Administración en el examen de las solicitudes de asilo y las características del tipo de protección.

La Sentencia del Tribunal Supremo [124/2016](#) de 25 de enero de 2016 reconoció el derecho de una solicitante de asilo a permanecer en España por las razones humanitarias contempladas en la Ley de Extranjería, al darse en esta persona una situación de especial vulnerabilidad y un riesgo real de ser estigmatizada socialmente por su enfermedad y su orientación sexual. Esta sentencia viene a identificar mejor las características de ese tipo de razones humanitarias por razón de protección internacional.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo [3571/2016](#), de 18 de julio, estableció que las denegaciones de las solicitudes de protección internacional por el procedimiento acelerado, presentadas en puesto fronterizo, no han de seguir un criterio restrictivo en la valoración de los relatos y las pruebas de los solicitantes; ni tampoco en el derecho a reexamen de la solicitud.

### 4.1.4. *Eficiencia y calidad en el sistema nacional de asilo*

#### **a) Plan de choque para la gestión de las solicitudes de protección internacional**

Con el fin de agilizar los procedimientos de asilo, se inició a mediados de 2015 un plan de choque, intentando acortar al máximo los plazos para que el solicitante sea entrevistado y pueda presentar su solicitud. Se ha contado con el apoyo del Cuerpo Nacional de Policía, que asiste a la Oficina de Asilo y Refugio en lo relativo a la presentación de solicitudes de asilo.

Además, se ha elaborado un borrador de Protocolo de Actuación, con la participación de los Ministerios de Interior, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Vicepresidencia del Gobierno. Para la preparación de este borrador se ha contado con las observaciones de ACNUR.

#### **b) Convenio con la Organización Internacional de las Migraciones en materia de reasentamientos**

En lo que se refiere a la colaboración dentro del propio proceso de reasentamiento, cabe destacar la colaboración con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), entidad a la que se ha otorgado una subvención para financiar los traslados internos desde el país de reasentamiento y los traslados hacia España, los exámenes médicos y la expedición de la documentación de viaje<sup>58</sup>. Concretamente, las actuaciones financiadas son las siguientes:

- Asistencia para el procesamiento de casos: apoyo en las misiones de selección de beneficiarios.
- Gestiones sanitarias previas a las salidas, asistencias sanitarias y evaluaciones de salud.
- Apoyo en la información, sesiones de pre-embarque y orientación sociocultural previas a las salidas.

<sup>58</sup> Real Decreto 225/2016, de 27 de mayo, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Organización Internacional para las Migraciones, OIM España, para la colaboración en la ejecución del Programa de Reasentamiento de Refugiados. [BOE de 28 de mayo de 2016](#).

- Traslado y acompañamiento de los reasentados desde el lugar de emplazamiento hasta el aeropuerto correspondiente en España, incluyendo la gestión de billetes internos e internacionales, la provisión de acompañamiento si fuera necesario, y asistencia en la salida, tránsito y llegada.

El importe máximo de la subvención será de 1.883.700 euros. Tiene carácter plurianual, financiando los ejercicios 2016, 2017 y 2018.

### **c) Otros aspectos**

Ver epígrafe 2.3.c)

#### **4.1.5. Retos en el sistema nacional de asilo**

El principal desafío en esta materia es el importante incremento relativo de las solicitudes de protección internacional. Este hecho ha obligado a acometer un redimensionamiento de las capacidades existentes. Véase el punto 4.1.1.

## **4.2. Cooperación con la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)**

### **4.2.1. Participación de los Estados Miembros en las actividades de EASO**

#### **a) Apoyo a EASO y FRONTEX con medios personales**

Ambas agencias han hecho un llamamiento para seleccionar expertos nacionales para las labores de reubicación. España ha mostrado su apoyo para poner en marcha el proceso de reubicación, ofreciendo un conjunto de expertos nacionales para trabajar bajo el mando de EASO y FRONTEX (41 funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y 30 del Ministerio de Empleo y Servicios Sociales).

En 2016, personal perteneciente a la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) participó en actividades formativas específicas del currículo de la EASO.

#### **b) Participación en el desarrollo de herramientas prácticas comunes**

En el año 2016, personal de la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes, de la Dirección General de las Migraciones (Secretaría General de Inmigración y Emigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social) participó en grupos de trabajo de la EASO para el desarrollo de herramientas prácticas – “*Quality tools*” – de apoyo a los Estados miembros. Cabe destacar, en concreto, la participación en 2016 de una experta en el Grupo de Trabajo para el desarrollo de una guía sobre estándares de condiciones de acogida y otra experta en el Grupo de Trabajo para el desarrollo del indicador de acogida dentro del “*Early Warning and Preparedness System*” – “sistema de detección temprana”- de la EASO. En 2016, también se ha iniciado la participación en la Red de la EASO de Actividades de Acogida.

### **4.2.2. Apoyo de EASO a los Estados Miembros**

No existen datos disponibles al respecto.

## **4.1. Solidaridad intra-europea, incluyendo reubicación**

### **4.1.1. Apoyo a los sistemas de asilo nacionales**

#### **4.1.2. Reubicación**

Las actuaciones españolas en materia de reubicación se han llevado a cabo sobre la base organizada por la Unión Europea. Así, en el marco de las dos Decisiones del Consejo (EU) 2015/1523 y 2015/1601, de 14 y 22 de septiembre, por las que se establecen medidas provisionales en materia de protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, España asumió el compromiso de reubicar a 9.323 personas, con la posibilidad de que esta cuantía se incrementase en otras 6.565 (hasta un total de 15.888).

En noviembre y diciembre de 2015, España inició su participación en el programa piloto de reubicación desde Italia, trasladando 18 solicitantes de asilo a nuestro país. A lo largo de 2016 se continuaron las reubicaciones desde Italia y se iniciaron las procedentes de Grecia. A fecha de 16 de febrero de 2017, se han llevado a cabo 811 reubicaciones, de las cuales 667 proceden de Italia y 144 de Grecia<sup>59</sup>.

## **4.2. Fortalecimiento de la dimensión externa, incluyendo el reasentamiento**

### **4.2.1. Reasentamiento**

El modelo español de reasentamiento posee carácter permanente, con el objeto de alcanzar una solución duradera para los refugiados y evitar que emprendan vías que pongan en peligro sus vidas, otorgando a las personas objeto de reasentamiento el mismo estatus jurídico que a los refugiados y a los beneficiarios de protección subsidiaria que plantean su solicitud en España.

Se trata de un sistema que surge por una previsión normativa, concretamente la contenida en la disposición adicional primera de la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Esta disposición exige al Gobierno de la Nación la aprobación de Programas de Reasentamiento de carácter anual.

La coordinación del sistema español de reasentamiento corresponde a la Administración General del Estado, a través de los Ministerios del Interior y de Empleo y Seguridad Social, en contacto con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Las Administraciones autonómica y local participan en las labores de integración social y acogida, bajo la coordinación de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, a través de intercambio de información y contacto permanente. La distribución geográfica de las personas reasentadas no se lleva a cabo a través de cuotas, sino a través de la adaptación de las plazas a las necesidades personales y familiares de los beneficiarios del programa.

Las personas reasentadas en España son destinatarias de una decisión de protección internacional a cargo del Ministerio del Interior a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, que puede consistir en la concesión del estatus de refugiado o del estatus de protección subsidiaria. En cualquiera de estos dos supuestos, las personas reasentadas disfrutan del mismo estatus jurídico de las personas a las que se ha concedido estatus de protección internacional tras un procedimiento tramitado en España. Estos

<sup>59</sup> [Cuadro de Llegada de refugiados a España](#). Actualizado a 16 de febrero de 2017. Documento adjunto a nota de prensa de 24-02-2017. Ministerio del Interior.

derechos incluyen la reagrupación familiar, los derechos relacionados con la integración social y laboral y el acceso a los servicios públicos.

El programa anual para el año 2016 fue aprobado el **4 de noviembre de 2015** por el Consejo de Ministros, a través del Acuerdo por el que se aprueba el Programa Nacional de Reasentamiento de Refugiados para 2016.

El programa establecía el reasentamiento de 724 personas en 2015, que se corresponde con la mitad de los compromisos asumidos por España en el marco de las Conclusiones del Consejo de Ministros de Justicia e Interior de 20 de julio, más el reasentamiento de las 130 plazas comprometidas en 2014 y no ejecutadas en 2015.

Es decir, que para 2016 se previó el reasentamiento de 854 personas (724 + 130). Hay que tener en cuenta que España se ha comprometido a reasentar 1.449 personas desde países terceros limítrofes a la zona de conflicto para el período 2016-2017.

En la programación se fijan los criterios para la selección de las personas destinatarias de las medidas de reasentamiento, teniendo en cuenta las prioridades definidas por ACNUR. Estas prioridades pueden considerar elementos relativos a la nacionalidad, características familiares y personales. Todos los criterios se orientan hacia una mejor integración social de las personas reagrupadas. También se tiene en cuenta la adecuación a las prioridades fijadas por el Programa Común de Reasentamiento de la Unión Europea.

Además, en la implementación del Programa se previó la realización de tres misiones de selección e identificación sobre el terreno, una por cuatrimestre, con el objeto de completar la información aportada por ACNUR y analizar el perfil sociocultural de las personas que puedan ser reasentadas.

Los reasentamientos se iniciaron en junio de 2016 y se fueron realizando durante todo el segundo semestre del año. En 2016 se llevaron a cabo un total de 289 reasentamientos, de los cuales 232 procedían del Líbano y 57 de Turquía<sup>60</sup>.

El Consejo de Ministros aprobó el **30 de diciembre de 2016** el Programa de Reasentamientos de Refugiados para España<sup>61</sup>, que ha de ser ejecutado en 2017.

#### **4.2.2. Fortalecimiento de la capacidad de terceros países de primer asilo**

No se observan novedades destacables en 2016.

## **5. MENORES NO ACOMPAÑADOS Y OTROS GRUPOS VULNERABLES**

### **5.1. Menores no acompañados**

<sup>60</sup> [Cuadro de llegada de refugiados a España](#). Actualizado a 16 de febrero de 2017. Documento adjunto a nota de prensa de 24-02-2017. Ministerio del Interior.

<sup>61</sup> Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Reasentamiento de Refugiados en España 2016 para su ejecución en 2017, en cumplimiento de la disposición adicional primera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

## 1. Novedades normativas y en las políticas dirigidas a los menores no acompañados

Durante este último año se ha trabajado en la aplicación del Protocolo Marco de Menores no Acompañados (MENA)<sup>62</sup> y <sup>63</sup>, aclarándose algunos aspectos interpretativos por parte de la Fiscalía de Extranjería y tratando de mejorar la práctica administrativa para adecuarla mejor a los contenidos del Protocolo (véase también el epígrafe 2.3)

Una de las cuestiones abordadas ha sido la de los expedientes de determinación de edad incoados por el Ministerio Fiscal a propuesta de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de cualquier autoridad que hubiese localizado, acogido o recibido a un extranjero indocumentado. Estos expedientes de determinación de edad han de estar claramente motivados, con una exposición razonada en la que se relacionen las circunstancias de la localización del afectado, los motivos que hacen dudar sobre su minoría de edad y, en caso de existir documentación genuina del menor expedida por autoridades extranjeras, los concretos indicios de sospecha sobre su fiabilidad y verosimilitud.

Por otra parte, se ha puesto de manifiesto la necesidad de comprobar los datos existentes en el registro de menores, como un paso esencial para la autorización de las pruebas médicas de determinación de la edad. Estas pruebas sólo pueden ser autorizadas fuera del ámbito penal por el Ministerio Fiscal. Por otra parte, se han estudiado algunos posibles criterios para la valoración de la veracidad de los documentos extranjeros acreditativos del nacimiento. Además, se ha tratado de mejorar la coordinación entre los fiscales de menores y de extranjería, así como con los fiscales territoriales y la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado<sup>64</sup>.

Hay que tener en cuenta que este Protocolo fue, en su momento, objeto de recurso contencioso administrativo, que fue desestimado por Sentencia de la Audiencia Nacional [236/2016](#) de 2 de junio.

Por último, hay que tener en cuenta la aprobación de la Ley 26/2015 de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Esta norma incluye algunos aspectos relacionados con la protección de los menores extranjeros, si bien muchas de sus garantías ya aparecían contempladas en la normativa de extranjería. Sí introduce algunas novedades como la presunción de minoría de edad de una persona cuya mayoría de edad no haya podido establecerse con seguridad, hasta que se determine finalmente la misma (artículo 12.4). Además, se regula por vez primera la competencia de las Entidades Públicas respecto a la protección de los menores españoles en situación de desprotección en un país extranjero (artículo 18.5).

Finalmente se otorga prioridad a la familia de origen en los casos en que una Entidad Pública asuma la tutela o guarda del menor. Así, "en el caso de los menores extranjeros no acompañados, se procurará la búsqueda de su familia y el restablecimiento de la convivencia familiar, iniciando el procedimiento correspondiente,

---

<sup>62</sup> Acuerdo por el que se aprueba el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados (MENAS) por los ministerios de Empleo y Seguridad Social, Justicia, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Interior, Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Fiscalía General del Estado, de 22 de julio de 2014.

<sup>63</sup> Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados. [BOE núm.251 de 16 de octubre de 2014](#)

<sup>64</sup> "[Algunas consideraciones prácticas sobre la aplicación del Protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados](#)". Ponencia de LAFONT NICUESA, Luis (Fiscal adscrito al Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería).



siempre que se estime que dicha medida responde a su interés superior y no coloque al menor o a su familia en una situación que ponga en riesgo su seguridad" (artículo 19 bis apartado 5).

Por el momento no se dispone de datos de aplicación de la norma a lo largo de 2016, ni jurisprudencia relativa a su aplicación.

## *2. Datos estadísticos*

En el año 2015 se registraron un total de 3.366 menores no acompañados, de los cuales 25 eran solicitantes de asilo. La cifra es algo inferior a la de 2014, año en que se contabilizaron 3.678 menores no acompañados, de los cuales 17 eran solicitantes de asilo (-8,03 % interanual).

En el conjunto de todos los menores no acompañados se observa una preponderancia masculina al contabilizarse 2.909 varones por 457 mujeres.

Por el momento no se dispone de datos estadísticos referidos a 2016.

## **5.2. Otros grupos vulnerables**

Véase el epígrafe 2.3

## **6. ACCIONES FRENTE A LA TRATA DE SERES HUMANOS**

### **6.1. Mejora de la identificación y de la provisión de información a nacionales de terceros países víctimas de trata de seres humanos**

#### ***6.1.1. Información sobre asistencia y apoyo a las víctimas, incluyendo niños víctimas***

El 15 de junio de 2016 la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior dictó la Instrucción 6/2016, de la Secretaría de Estado de seguridad, sobre actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil) en la lucha contra la trata de seres humanos y en la colaboración con las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas.

Su principal objetivo es reforzar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y los miembros de la sociedad civil en la lucha contra la trata de seres humanos. Para alcanzar este objetivo, el Ministro del Interior ha ordenado a la Policía Nacional y a la Guardia Civil crear interlocutores sociales en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos, no sólo como una herramienta para prevenir y combatir estos delitos, sino también para coordinar acciones de las fuerzas policiales con las organizaciones e instituciones sociales dedicadas a la protección de las víctimas.

La Instrucción 6/2016 establece la creación de dos tipos de interlocutores sociales en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos: en el nivel nacional y en el nivel local. En el nivel nacional, tendrán una función de coordinación y cooperación vis a vis con los interlocutores locales. En el nivel local, coordinarán, cooperarán y desarrollarán acciones relacionadas con los delitos de trata de seres humanos en su ámbito territorial, así como mantendrán el contacto con organizaciones e instituciones con probada experiencia en la asistencia a las víctimas. El objetivo de este contacto es estimular la cooperación, asegurar el intercambio

de información, así como de tendencias y estadísticas, y desarrollar protocolos de coordinación con el fin de asistir a las víctimas y proveerlas de apoyo policial especializado.

La Instrucción 6/2016 establece que, cuando un interlocutor social o una unidad policial competente para la identificación de víctimas o para la investigación criminal sea informada de la detección de una víctima potencial por una institución especializada, podrán requerir toda la información disponible de esta institución a través del canal más eficiente. Esta información se utilizará en el proceso de identificación de la víctima. Por otra parte, cuando la institución especializada tenga información relevante sobre una víctima potencial, informará a la Policía a través del canal establecido con el interlocutor social, de modo que esa información pueda ser tenida en cuenta cuando se identifique la víctima y en posteriores medidas de protección.

Esta Instrucción también establece procedimientos de identificación de víctimas. En este sentido, tan pronto existan indicadores razonables de que alguien es víctima de trata de seres humanos, las unidades policiales adoptarán las medidas necesarias para asegurar la protección de sus derechos, la asistencia médica y social, así como jurídica. La identificación de las víctimas se confía a unidades de policía con adiestramiento especializado en la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y para la identificación y asistencia a las víctimas, en cooperación con las instituciones de la sociedad civil y las organizaciones con experiencia probada en este campo.

La Policía Nacional y la Guardia Civil han recibido instrucciones de implementar la Instrucción 6/2016.

### **6.1.2. Tendencias observadas a nivel nacional**

España comparte las tendencias y problemas experimentados por otros Estados Miembros, tales como:

- Las nuevas tecnologías, especialmente las redes sociales, tienen una importancia creciente como medio de reclutamiento de víctimas, sobre todo en el Este de Europa.
- En relación con las víctimas de terceros países, ha de prestarse especial atención a las redes nigerianas y chinas.
- Se está produciendo una tendencia creciente de nuevas formas de trata de seres humanos, tales como matrimonios forzados y tráfico para la mendicidad o para la comisión de delitos menores.
- La relación entre las adopciones ilegales y la trata de seres humanos requiere una especial atención.
- Las organizaciones criminales se aprovechan del flujo de refugiados para ocultar los casos de trata.
- Los delincuentes tienden a mantener a las víctimas ocultas en los países de destino, ejerciendo la prostitución en casas y no en la calle. La detección y protección de las víctimas, así como la persecución del delito resulta más difícil.

### **6.1.3. Cooperación con terceros países**

En el ámbito de la trata de seres humanos, España ha continuado su participación activa en las actividades de EUROPOL, en particular a través del Proyecto EMPACT, haciendo de éste una de los ámbitos prioritarios en la lucha contra el crimen organizado. El objetivo estratégico número 5, que ha de llevarse a cabo entre 2014 y 2017, busca fortalecer la cooperación con terceros países y regiones prioritarias identificadas como tales en el documento orientado a la acción para fortalecer la dimensión exterior de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos. Con el fin de alcanzar este objetivo, en 2016 se han llevado a cabo numerosas acciones tanto a nivel operativo como técnico, involucrando a terceros países.

Entre estas acciones, habría que subrayar las sub-prioridades relativas a la trata nigeriana de seres humanos (Proyecto ETUTU) y la trata china (Proyecto China). Se han implementado a través de numerosas reuniones operativas para el intercambio de conocimiento y la apertura de nuevas investigaciones. También, en el caso del Proyecto China, se han llevado a cabo dos viistas de trabajo a China, en donde se ha contactado con el Ministro de Seguridad Pública, el Fiscal General y el Servicio de Inmigración. Como seguimiento, se ha previsto organizar en 2017 nuevas reuniones acogidas con EUROPOL, con esas mismas autoridades.

España ha liderado la acción operativa 6.1 del Proyecto EMPACT sobre trata de seres humanos, con el objeto de compartir herramientas para la detección, identificación y protección de las víctimas de trata. En el marco de esta acción, el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) organizó los días 28 y 29 de Noviembre de 2016 la Conferencia Internacional *“Lucha contra la trata de seres humanos y protección de menores”*, con la asistencia de delegaciones de 13 países: Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, España, Finlandia, Países Bajos, Irlanda, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Rumanía y Suecia, así como EUROPOL.

Además, en la implementación de esta acción operativa, CEPOL ha organizado en Madrid los días 31 de enero y 1 y 2 de febrero un curso sobre trata de menores, con la asistencia de más de 30 expertos de diferentes países. El curso se ha enfocado en las acciones que han de adoptarse por los profesionales que han de tratar con víctimas tan vulnerables.

Finalmente, y también en 2017, CITCO organizará, junto con la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) un seminario sobre trata de seres humanos en Cartagena de Indias (Colombia), que reunirá a expertos de 19 países latinoamericanos.

## **7. MAXIMIZANDO EL IMPACTO DE LA MIGRACIÓN Y LA MOVILIDAD SOBRE EL DESARROLLO**

### **7.1. Progreso hacia la integración de la migración en las políticas de desarrollo**

El año 2016 ha marcado un antes y un después en la relación entre migración y políticas de desarrollo a nivel global, europeo y nacional.

La intensificación de las llegadas, junto con la crisis de los refugiados de 2015 ha puesto de manifiesto la necesidad ineludible de atender a los problemas de la migración desde su raíz, siendo necesaria una conexión con la política de desarrollo. Ciertamente, esta relación entre migración y desarrollo ya se observaba con anterioridad, pero la gravedad de la situación de los últimos años, han convertido este planteamiento en algo ineludible.

En España, este enfoque ha sido claramente asumida y la política de migración se ha integrado plenamente en la de cooperación. Esta estrecha relación se puede observar a partir de determinadas líneas de actuación.

En primer lugar, España ha participado activamente la Cumbre de **La Valeta** así como en sus grupos de seguimiento (incluida la reunión de migración legal que tuvo lugar en 2016 impulsada por la Comisión) y en la SOM de la Valeta de febrero de 2017. Además, realizó aportaciones económicas al Fondo Fiduciario.

En segundo lugar, la Tercera Conferencia Nacional de la REM en Madrid (26 de mayo de 2016) tuvo precisamente como temática la **“Migración y desarrollo: cooperación con los países de origen y tránsito”**.

En tercer lugar, se ha producido una aproximación de los principales actores nacionales relacionados con la migración y el desarrollo para coordinar su actividad: Secretaría General de Inmigración y Emigración (Ministerio de Empleo y Seguridad Social), Ministerio del Interior y Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). Estos actores han llevado a cabo una identificación de los principales ámbitos susceptibles de intervención, para poner en marcha los proyectos de ayuda más adecuados. Los principales objetivos de los proyectos son:

- Lucha contra las causas profundas del fenómeno migratorio (generando oportunidades en los países de origen y tránsito)
- Retorno voluntario productivo (con especial mención a la cooperación triangular)
- Cooperación y fortalecimiento institucional
- Lucha contra el tráfico de seres humanos y la migración irregular
- Control y seguridad de fronteras

Este tipo de actuaciones y proyectos van más allá de la cobertura del Fondo Fiduciario para África establecido en la Cumbre de La Valeta, incluyendo actuaciones bajo otro tipo de marcos, como las asociaciones de movilidad (con Marruecos y Túnez) e incluso, financiados de manera unilateral por España.

Con el fin de coordinar la participación española en el Fondo Fiduciario, se ha puesto en marcha un grupo interministerial, compuesto por la AECID, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

España aporta a este Fondo la cantidad de 3 millones de euros y participa en la ejecución de los siguientes proyectos, en el marco del Fondo Fiduciario para África:

- Apoyo a la cooperación regional de los países del G5 y al Colegio de Seguridad del Sahel: este proyecto aprobado en enero de 2016 parte de un consorcio dirigido por CIVIPOL en partenariatio con otros Estados miembros de la UE. (entre los socios: FIIAPP (España), l'OCAM (Belgica), AEI (Austria) et l'Arma dei Carabinieri (Italia). Proyecto aprobado el 14 de enero de 2016.
- GAR-SI: para la creación y formación de fuerzas policiales en los países del G5 Sahel. Este proyecto ha sido impulsado por el Ministerio del Interior español con el apoyo de Francia, Portugal e Italia. Proyecto aprobado el 13 de junio de 2016.

•La creación de empleo mediante la mejora del sector de anacardo, para mitigar las causas de la emigración, en las regiones de Sikasso, Kayes y Koulikoro (Mali). Este proyecto está liderado por la AECID trata de optimizar los beneficios de la migración para el desarrollo a la par que mitiga las causas profundas de la migración. Proyecto aprobado el 14 de enero de 2016.

•Proyecto “La resiliencia de las poblaciones más vulnerables a las crisis nutricionales y alimentarias en las zonas de inicio de Podor, Ranerou, Matam y Kanel” (Senegal), ejecutado por la AECID. Proyecto aprobado el 14 de enero de 2016.

•En Senegal, se ha aprobado el proyecto de Apoyo a la reducción de la emigración a través de la creación de empleos rurales en Senegal, en el que participa la cooperación española e italiana y que prevé de forma expresa el apoyo y establecimiento de granjas para senegaleses retornados. Al tratarse de un proyecto con un componente de retorno voluntario productivo, también cuenta con la participación de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, junto con la AECID. Este proyecto ha sido aprobado el 18 de abril de 2016.

•En Níger se ha aprobado el proyecto propuesto por España y Francia “Creación de un equipo conjunto de investigación para la lucha contra la inmigración irregular, el tráfico y la trata de seres humanos”. Este proyecto se ha aprobado el 18 de abril de 2016.

• En Senegal, se ha aprobado el proyecto de “Refuerzo de la gestión y de la gobernanza de las migraciones, retorno y reintegración sostenible en Senegal y acompañamiento de las inversiones de la diáspora senegalesa”. Este proyecto se ha aprobado en diciembre de 2016 y cuenta con la participación de la AECID.

• En Mali, se ha aprobado el proyecto de Refuerzo de la gestión y de la gobernanza de las migraciones, retorno y reintegración sostenible en Mali. Este proyecto se ha aprobado en diciembre de 2016 y cuenta con la participación de la AECID.

• En Marruecos se ha aprobado un proyecto de capacitación de las autoridades marroquíes para la detección de los delitos de odio y la prevención de actitudes xenófobas. Este proyecto trata de extrapolar la experiencia española en este ámbito y, en concreto, el éxito de los programas desarrollados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración a través del OBERAXE en formación y prevención de delitos de odio en el ámbito educativo, judicial y de la salud. El proyecto cuenta con el apoyo expreso del Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y del Ministerio encargado de los marroquíes residentes en el extranjero. Este proyecto se aprobó en diciembre de 2016 y participan en él la Secretaría General de Inmigración y Emigración y la AECID. Este proyecto ha sido considerado como uno de los proyectos más novedosos por su enfoque.

En Egipto, se ha aprobado provisionalmente un proyecto de capacitación y refuerzo institucional en materia migratoria.

En el marco de las asociaciones de movilidad también se están ejecutando proyectos con el fin de actuar sobre los ámbitos de intervención detectados por los agentes nacionales responsables en materia de migración y desarrollo.

Así, en el marco de la **Asociación Migración y movilidad UE-Marruecos**, se está ejecutando el Proyecto Sharaka, para promover la movilidad y la competencia de las personas. Se lanzó en junio de 2016 y tiene una duración de tres años.

El proyecto está liderado por France Expertise y España participa a través de la SGIE en la sección 3: "Apoyo jurídico a la inserción profesional de los inmigrantes regularizados en Marruecos"; mediante dos acciones:

- Capacitación de las autoridades migratorias y mejora del marco normativo sobre empleabilidad de inmigrantes regularizados.
- Proyecto piloto de movilidad para ciudadanos marroquíes.

En el marco de la **Asociación de Movilidad con UE-Túnez** hay que citar el Proyecto para impulsar objetivos de la asociación de movilidad. El proyecto es coordinado por France Expertise y España participa a través de la SGIE y la FIIAPP.

- Lidera el componente 1: apoyo a las autoridades para gestionar la migración laboral y la movilidad profesional ligada al comercio. El proyecto se encuentra en fase de ejecución.
- Participa en el componente 3 (refuerzo en materia de retorno) en la actividad relacionada con el intercambio de experiencias sobre la acogida de migrantes extranjeros en Túnez.

En cuanto a los proyectos financiados de forma unilateral por la AECID hay que citar el Proyecto de fortalecimiento institucional de Marruecos, que lidera la SGIE.

(Véase epígrafe 7.3)

## **b) Cooperación bilateral con Marruecos**

España y Marruecos mantienen una colaboración muy estrecha en materia migratoria, cuyos antecedentes se encuentran en la participación activa de ambos países en diversos foros multilaterales de inmigración. En 2016 no ha sido posible celebrar una Reunión de Alto Nivel en el marco del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, al encontrarse el Gobierno español en funciones durante la mayor parte del año. En la última Reunión de Alto Nivel, celebrada el 5 de junio de 2015 en Madrid, la cuestión "inmigración y empleo" había sido uno de los ejes temáticos.

En 2015 se celebró la primera reunión bilateral que ha contado con la inmigración como único elemento de la agenda de ambos países. Fue el Primer Foro Marruecos-España en materia de inmigración y emigración, que tuvo lugar en Madrid los días 19 y 20 de noviembre de 2015. Este encuentro posee gran trascendencia, porque es el primero celebrado con un país emisor de flujos migratorios hacia España y puede servir de modelo para otros posibles con países del entorno.

El objetivo fundamental del Foro se centró en debatir sobre cuestiones relativas a la integración de los inmigrantes y la gestión de las políticas migratorias. Supuso una oportunidad para que los representantes institucionales, así como el personal técnico, mantuviesen un primer contacto con el fin de profundizar en la relación bilateral. Participaron representantes de ambas Administraciones al más alto nivel (por la parte española, la Secretaria General de Inmigración y Emigración y; por la parte marroquí; el Ministro encargado de los marroquíes en el exterior y de asuntos migratorios) así como por representantes de la sociedad civil y de asociaciones de marroquíes residentes en España.

Se ha previsto una periodicidad anual del Foro y, además, se ha constituido un **Comité de Seguimiento**. Este Comité de Seguimiento se ha reunido en Rabat en enero de 2016, **analizando entre otras cuestiones, las posibles formas de colaboración en el marco del Plan de Acción de la Valeta y se acordaron algunas**

**acciones a corto plazo.** Entre éstas, cabe destacar la celebración el 18 de mayo de 2016, de un Seminario informativo sobre la protección social de los inmigrantes en España y Marruecos, que contó con la participación de representantes de Asociaciones de marroquíes residentes en España, expertos del medio universitario, agentes sociales y miembros de la sociedad civil.

Además, la Secretaría General de Inmigración y Emigración ha obtenido fondos de la AECID para el desarrollo de un proyecto bilateral de capacitación institucional en Marruecos. La fase 0 de este proyecto tuvo lugar en diciembre de 2016 donde se identificaron las principales actuaciones así como el calendario para las mismas.

El 13 de febrero de 2017 se ha celebrado una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países en Rabat, con la perspectiva de la próxima Reunión de Alto Nivel que se celebrará en Marruecos<sup>65</sup>.

Las relaciones bilaterales en materia migratoria son muy fructíferas y han dado lugar a un reconocimiento de buenas prácticas, manteniéndose las contrataciones en origen con este país, incluso en los años más difíciles de la crisis económica, en los que la demanda de contrataciones se había reducido (véase epígrafe 1.1.2.)

### *c) Cooperación con Iberoamérica*

Una de las líneas esenciales de la actual política migratoria española consiste en la atracción del talento y la inversión, lo cual produce efectos tangibles en la emisión de visados y de autorizaciones de residencia. Del mismo modo, España busca reciprocidad al respecto con otros países, desplegando las autoridades españolas una actividad de difusión internacional con este objetivo.

En este sentido, se ha llevado a cabo una aproximación importante hacia los países de Iberoamérica, aquéllos con los que España guarda mayores lazos culturales y económicos. Ver epígrafe 1.1.1

### **7.1.1. Cooperación con socios/terceros países para la migración económica**

| <b>Type of agreement</b><br>(EU or bilateral) | <b>Status of agreement</b><br>(negotiated, signed, ratified, implemented) <b>and the date of the action</b> | <b>Third countries involved</b> including Southern Mediterranean <sup>66</sup> and Eastern Partnership <sup>67</sup> countries | <b>Main purpose and rationale for the agreement (incl. relevant elements of content)</b> | <b>Does the agreement allow for circular migration?</b><br><b>YES/NO</b> |
|---|---|--|--|--|
| Bilateral                                     | Implementado<br><br>20/09/2001  | <a href="#">Marruecos</a>  | Regulación de flujos migratorios laborales y contratación en origen                      | Sí   |

<sup>65</sup> España y Marruecos destacan el buen momento de sus relaciones bilaterales. Primer viaje oficial del Ministro Dastis a Rabat. [Nota de Prensa](#). Presidencia del Gobierno. 13 de febrero de 2017.

<sup>66</sup> Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt

<sup>67</sup> Ukraine, Belarus, Moldova, Georgia, Armenia and Azerbaijan

In the framework of Mobility partnerships (and Common Agendas) please advise whether Migration and Mobility Resource Centres (MMRCs) have been / will be set up in the partner countries.

No disponible.

### 7.1.2. Esfuerzos para reducir la fuga de cerebros

La política española de atracción y retención del talento parte de una concepción abierta, no entendiendo la cuestión de la movilidad de las personas altamente cualificadas como un juego de suma cero (*“brain drain/brain gain”*). La idea esencial se basa en el carácter positivo de la circulación del talento y la formación de redes colaborativas (*“brain circulation”* y *“brain network”*). En cualquier caso, se reconoce el impacto positivo de una migración legal que tenga en cuenta las necesidades de los países de origen (a través de las remesas, también inteligentes o de proyectos de movilidad transnacional).

## 7.2. Las remesas de los inmigrantes

Después del descenso observado en el año 2014, en 2015 se observa un repunte de las remesas de los inmigrantes. Los principales países destinatarios de estas remesas, por volumen del total enviado son Colombia, Ecuador, Rumanía, Bolivia, República Dominicana y Marruecos.

| Datos en millones de euros <sup>68</sup> | 2013  | 2014  | 2015  |
|--|-------|-------|-------|
| TOTAL                                    | 6.109 | 5.915 | 6.230 |
| Colombia                                 | 852   | 757   | 836   |
| Ecuador                                  | 799   | 711   | 719   |
| Rumanía                                  | 484   | 495   | 505   |
| Bolivia                                  | 527   | 463   | 471   |
| República Dominicana                     | 412   | 397   | 451   |
| Marruecos                                | 366   | 397   | 440   |

## 7.3. Trabajo con las diásporas

La diáspora es un importante factor que promueve el desarrollo en los países de origen. Los flujos de remesas son una fuente de inversión más cuantiosa en términos económicos que la propia ayuda al desarrollo. Además, desde un punto de vista cualitativo, cuenta con el valor añadido de las experiencias profesionales y emprendedoras de los que retornan.

<sup>68</sup> [Datos de la Balanza de pagos y posición de inversión internacional](#). Banco de España. Última actualización Septiembre de 2016.



El enfoque de la política de cooperación española se centra en el apoyo a la sociedad civil, la diáspora y las acciones de los individuos y sus redes sociales en la promoción del desarrollo en sus países de origen. Concretamente, desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Secretaría General de Inmigración y Emigración) se continúa impulsando el asociacionismo y potencial de la diáspora como elemento de integración con la sociedad española de acogida y el mantenimiento de los vínculos con la sociedad de origen.

Las principales actuaciones en relación con el papel impulsor de la diáspora se enmarcan en proyectos y asociaciones de movilidad. Así, además de los proyectos en que participa España en el marco del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, se continúa trabajando en los proyectos que se han ido impulsando en el marco de las asociaciones de movilidad de Marruecos y Túnez.

Así, en el marco de la Asociación de Migración y Movilidad entre la UE y Marruecos, de la que España forma parte, se inició en 2013, con una duración de tres años, el Proyecto Sharaka, siendo France Expertise la entidad delegataria. Dentro de este proyecto, la Secretaría General de Inmigración y Emigración (Ministerio de Empleo y Seguridad Social) lleva a cabo una labor de apoyo estrecho a la Sección 3, Subsección 3.2; "Apoyo jurídico a la inserción profesional de los inmigrantes regularizados en Marruecos". El objetivo del proyecto consiste en mejorar la empleabilidad de los inmigrantes regularizados, detectando posibles frenos en la normativa marroquí. En el año 2015 se llevó a cabo el desplazamiento de una persona experta en la materia desde la Subdirección de Régimen Jurídico de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración está participando también en una posible puesta en marcha de una Acción Piloto de migración circular España/Marruecos de jóvenes marroquíes como elemento necesario para una construcción estable y eficaz de una Red euro- marroquí de colocación Internacional.

En cuanto a la Asociación de Movilidad UE-Túnez en la que España participa, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social participa en el Proyecto LEMMA, convocado por la Comisión y que coordina Francia a través de la entidad Expertise France. El objetivo del proyecto consiste en reforzar las capacidades del gobierno tunecino para desarrollar y poner en marcha su política nacional migratoria. Consta de tres componentes: apoyo a las autoridades tunecinas para gestionar la inmigración laboral, mejora del conocimiento de las características de la diáspora y mejorar la capacidad institucional para la reinserción laboral de los nacionales tunecinos que regresan a su país.

España, a través del MEYSS y la FIIAPP, lidera el primer Componente sobre Movilidad – Migración laboral (con una dotación de 1.5 millones de euros para ejecutar las actuaciones de este componente en un periodo de 36 meses) y participa en una actividad del componente 3. (intercambio de experiencias sobre la acogida de migrantes extranjeros en Túnez)

El proyecto se inició en marzo de 2016 y el 26 de julio tuvo lugar en Túnez la ceremonia del lanzamiento del proyecto.

