CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

INFORME SOBRE
LA REALIDAD MIGRATORIA EN ESPAÑA:
PRIORIDADES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

INFORME SOBRE LA REALIDAD MIGRATORIA EN ESPAÑA: PRIORIDADES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN **3**

1. LAS MIGRACIONES RECIENTES: ESPAÑA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL **8**

1.1. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS **8**

1.2. PERFILES Y SITUACIONES DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN MIGRATORIO EN ESPAÑA **27**

2. LAS POLÍTICAS REGULATORIAS EN EL ÚLTIMO PERIODO: LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA **60**

2.1. LA POLÍTICA EUROPEA DE MIGRACIÓN Y ASILO. EL NUEVO PEMA **60**

2.2. EL NUEVO MARCO DE REGULACIÓN EN ESPAÑA **69**

2.3. EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES. COMPETENCIAS Y COOPERACIÓN **93**

3. EFECTOS Y OPORTUNIDADES ECONÓMICAS Y LABORALES DE LA INMIGRACIÓN **106**

3.1. IMPLICACIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LOS PAÍSES DE ORIGEN **106**

3.2. LAS PERSONAS DE ORIGEN MIGRANTE Y EL EMPLEO **121**

4. CIUDADANÍA, INTEGRACIÓN, INCLUSIÓN E INTERCULTURALIDAD **174**

4.1. ACTITUDES Y VALORES HACIA LA INMIGRACIÓN **174**

4.2. CONDICIONES DE VIDA, POLÍTICAS DE BIENESTAR E INCLUSIÓN SOCIAL **190**

4.3. EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE ACOMPAÑAMIENTO: AVANCES Y DEBILIDADES **231**

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS: MENSAJES CLAVE **249**

INTRODUCCIÓN

En enero de 2025, el Gobierno, a través de la ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Elma Saiz, solicitó al Consejo Económico y Social de España la elaboración de un Informe que estudiase las necesidades y previsiones en relación con el hecho migratorio, contribuyese a la realización de diagnósticos sobre esta realidad, y aportase propuestas de actuación con el objetivo de lograr una migración ordenada, segura y regular.

Desde la realización del último informe del CES 2/2019 sobre la *Inmigración en España: efectos y oportunidades*, varias tendencias han ido apuntalando la oportunidad de abordar este nuevo análisis sobre la realidad migratoria en nuestro país, en el marco de una situación geopolítica compleja a nivel mundial. No hay que olvidar que los flujos migratorios hacia España en los últimos años se enmarcan en el contexto de las principales tendencias mundiales en la movilidad internacional de personas, marcada por las diferencias en las condiciones sociodemográficas, políticas y económicas entre las regiones y países, los conflictos bélicos y las crisis humanitarias, los impactos del cambio climático, así como por factores ligados a la demanda de trabajo, la reunificación familiar o las consecuencias de fenómenos como el envejecimiento de la población o la crisis de los cuidados, entre otros.

En este contexto, el informe trata esta realidad desde un análisis centrado en cuatro ejes. En primer lugar, se describen las principales tendencias y perspectivas de los flujos migratorios recientes en el contexto internacional, situando en ese marco la posición de España. A continuación, se centra en el marco de las políticas regulatorias en el último periodo en la UE y en España, con especial atención a la regulación del acceso y la permanencia en el empleo en nuestro país, y se analiza también el papel de las administraciones en su deber de garantizar una gestión coordinada, ágil y eficiente de los procedimientos migratorios. En tercer lugar, se abordan los efectos y las oportunidades tanto económicas como laborales de la inmigración, así como la situación de las personas migrantes en el empleo en nuestro país. En cuarto lugar, se aborda el reto de la integración social y las cuestiones relacionadas con la ciudadanía, la inclusión y la interculturalidad.

Valga adelantar dos importantes ejes de la realidad migratoria en España que emergen de manera transversal en el informe y requieren una atención integral desde diversos ámbitos de las políticas públicas. En primer lugar, la situación de las mujeres migradas o de origen migratorio, que protagonizan una parte importante de los flujos migratorios y acusan situaciones diferenciales, muchas veces especialmente desfavorables y claramente observables a lo largo del análisis. De este último emerge también la ineludible conexión entre el envejecimiento de la población y el importante papel desempeñado por personas de origen migratorio, en su gran mayoría mujeres, en el sistema de cuidados y atención a

la dependencia en nuestro país. Unido a lo anterior, de varios apartados del informe se desprende la importancia de conferir más protagonismo en todas las políticas a las oportunidades de mejora de la atención a la infancia y la juventud migrada o de origen migratorio, las denominadas "segundas generaciones", en coherencia con el análisis realizado por el CES recientemente en su informe 3/2024 sobre *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*.

Partiendo de la consideración del desarrollo de los flujos migratorios a nivel mundial en los últimos años, por regiones de origen, incluyendo las peculiaridades de la movilidad de personas en el marco de la Unión Europea, en su primer capítulo el informe explora las principales tendencias de los flujos migratorios recientes hacia España, así como las características sociodemográficas de la población residente de origen foráneo. Variables de estudio habituales como el sexo, la edad, país de procedencia o nivel educativo, se revelan como determinantes de la heterogeneidad de situaciones imperante entre la población extranjera y de origen migratorio, junto con otros factores como la distribución espacial de la población migrante y su concentración en determinadas regiones, así como el hábitat de residencia, pues, como puso de relieve el CES en su *Informe 2/2021 sobre Un medio rural vivo y sostenible*, inmigración y ruralidad conforman un binomio con características propias que difieren de las de los entornos urbanos.

En 2019 comenzó un nuevo ciclo de la inmigración en España caracterizado, con el breve paréntesis tras la irrupción de la pandemia, por la intensificación de los flujos de llegada, la diversificación de los orígenes de las personas migrantes, así como de los motivos de la movilidad hacia nuestro país, con un fuerte aumento de las solicitudes de protección internacional y de las migraciones familiares, junto a las migraciones laborales.

Como se explica en ese primer capítulo, la inmigración constituye la clave del equilibrio demográfico en nuestro país pues el elevado dinamismo de la población en los últimos años se sustenta exclusivamente en la llegada de inmigrantes. Gracias al aumento de la inmigración y el arraigo de la mayoría de los proyectos migratorios, la diversidad de orígenes de la población se sitúa ya entre las más elevadas de la UE, habiendo recorrido en algo más de treinta años el camino que otros países europeos con mayor tradición receptora, como Francia o Alemania, han atravesado en el doble de tiempo. Así, en conjunto, el 14 por 100 de la población posee nacionalidad extranjera y el 19 por 100 ha nacido en el extranjero.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el número de migrantes internacionales ha aumentado en todas las regiones del mundo, pero lo ha hecho en mayor grado en Europa y Asia. Solo entre 2020 y 2024, Europa incrementó el número de migrantes internacionales en 11 millones debido, en gran parte, a la invasión rusa de Ucrania que provocó uno de los mayores desplazamientos de personas desde la Segunda

Guerra Mundial, con más de ocho millones de personas buscando refugio en la Unión Europea. Como puso de relieve el CES en su *Informe 2/2023 sobre la gobernanza de la Unión Europea*, esta emergencia sirvió para impulsar la puesta en práctica de algunos elementos que condujeran a un nuevo pacto sobre migración y asilo, adoptando los Estados miembros una respuesta muy diferente a la articulada en anteriores momentos, especialmente con la llegada de refugiados de Siria en 2015-2016, que puso de manifiesto importantes deficiencias que debían superarse. Al mismo tiempo, este informe no pasa por alto la creciente instrumentalización de la política migratoria, el aumento de movimientos nacional-populistas con un componente euroescéptico y anti inmigratorio, así como la propagación del discurso de odio y desinformación de orientación xenófoba, especialmente a través de las redes sociales.

La ausencia de una verdadera política comunitaria de migración y asilo ha planeado durante años como una de las carencias de la construcción europea, dificultando una gestión adecuada de la realidad migratoria en toda su complejidad. En su Informe 2/2019, el CES señalaba la necesidad de avanzar en una política migratoria, de asilo y de refugio común que favoreciese, entre otras cosas, la integración sociolaboral de las personas migrantes. El reciente Pacto Europeo de Migración y Asilo (PEMA), alcanzado en diciembre de 2023 bajo la Presidencia española, dio paso a la aprobación en mayo de 2024 del paquete de reglamentos y directiva comunitarios que reforman en profundidad esta política europea y con los que se pretende garantizar una aplicación más uniforme. Los planes de implementación nacionales definirán el perfil de las políticas migratorias en cada Estado Miembro. Dicha implementación debería asegurar el necesario equilibrio entre, por una parte, seguridad y control con respeto de los derechos humanos, y, por otra, el establecimiento de vías de migración segura, ordenada y regular que reconozca los beneficios mutuos del hecho migratorio para las personas migrantes y para la sociedad y la economía españolas.

En el capítulo segundo se aborda, así, el alcance y significado del nuevo marco jurídico de la política europea común de migración y asilo. Y, así mismo, en él se analiza gran parte de las numerosas modificaciones que se han incorporado en los últimos años en el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Entre las materias modificadas relativas a las condiciones de entrada y permanencia de las personas migrantes y sus familias, el régimen de autorizaciones de residencia y trabajo es un determinante principal de las condiciones de vida de la población extranjera en España. La disponibilidad de canales de acceso regular al empleo es condición necesaria para lograr una integración digna y adecuada de esta población, al tiempo que se atiende a las necesidades del tejido productivo de contratar personas trabajadoras con las

cualificaciones y competencias demandadas en el mercado de trabajo. De ahí que un adecuado diseño regulatorio de estas vías de acceso sea uno de los principales ejes de la política migratoria. El despliegue de los efectos de todos esos cambios requerirá un plazo de tiempo suficiente, pero parece pertinente observar *ex ante* la coherencia del conjunto de reformas en relación con los objetivos perseguidos de cara a los retos y las oportunidades del actual ciclo migratorio.

Además, una política migratoria integral también implica la calidad de la gestión que llevan a cabo las Administraciones Públicas dentro de sus competencias, la mejora de los procedimientos, y la dotación de medios humanos y técnicos adecuados, todo lo cual también recibe atención en el informe.

En el capítulo tercero se analiza la contribución de los flujos migratorios al crecimiento económico en el actual ciclo expansivo en España, observándose que han jugado un papel decisivo en la recuperación de la actividad tras la pandemia y en la continuidad del crecimiento. Tal aportación se ha cuantificado con base en los estudios comparados de organismos europeos e internacionales y se han analizado los mecanismos a través de los cuales se producen esos impactos positivos. Los efectos de la inmigración se despliegan también en otros ámbitos en los que será necesario profundizar y los resultados de todo ello dependerán de una adecuada integración del hecho migratorio en las políticas económicas, laborales y sociales de los próximos años.

En la aportación al dinamismo económico de estos años viene jugando un papel clave la contribución de las personas trabajadoras de origen inmigrante al aumento de la población activa y del empleo, una tendencia que previsiblemente seguirá siendo relevante en el horizonte temporal de necesidades de cobertura de empleos que señalan los estudios prospectivos disponibles.

En 2019, el CES señalaba la importancia creciente, y ya muy relevante, de la población de origen inmigrante en el mercado de trabajo español, tanto en volumen como en peso. Al mismo tiempo, sin embargo, se reflejaba una situación desfavorable de esta población en el empleo, expresada en variables básicas como su mayor paro relativo o su peor posición en la estructura ocupacional. Unos rasgos que impactan en las condiciones de vida y trabajo de estas personas y cuya evolución en el último periodo era necesario analizar.

En consecuencia, en ese mismo capítulo se abordan los perfiles y la posición en el mercado laboral de las personas trabajadoras de origen migrante, que representan en torno al 20 por 100 de la población activa y del empleo total, con un peso mayor de las mujeres en ambas variables. Se constata, así, cómo la integración laboral de esta población supone ya una dimensión muy significativa del mercado de trabajo español. Pero, al mismo tiempo, la persistencia de brechas y desequilibrios en tasas de paro, concentración

sectorial y ocupacional, y desajustes de cualificación, entre otras, apelan a la necesidad de mejorar las políticas activas y de formación que beneficien a personas trabajadoras y empresas, así como mejorar la gestión de las administraciones en ámbitos tales como la homologación de titulaciones y la acreditación de competencias adquiridas por la experiencia laboral. También se analiza específicamente la integración laboral de las llamadas segundas generaciones, apreciándose una mejora intergeneracional que invita a profundizar en el conocimiento de este segmento de población y su grado de convergencia con la población autóctona.

El cuarto capítulo del informe se adentra en las cuestiones de ciudadanía, inclusión social e integración social de las personas inmigrantes, teniendo en cuenta que esta última, junto a la prevención del racismo y la xenofobia, forman parte de los pilares de la política española de extranjería e inmigración. La complejidad cultural de España es una realidad que se enriquece con la inmigración y plantea desafíos en el ámbito de la convivencia, los derechos de ciudadanía y la participación política y social. La convivencia cotidiana entre personas migrantes y autóctonas sigue siendo mayoritariamente positiva si bien el informe constata un cambio en las actitudes y percepciones de una parte de la población sobre la inmigración, en contextos que sitúan a esta última como eje del descontento y la desafección política.

En conexión con todo lo anterior, el informe se ocupa de las fortalezas y debilidades del modelo español de integración social, partiendo de una descripción básica de las condiciones de vida de la población extranjera y nacida en el extranjero. Como parte de ese análisis, se trata no sólo la posición económica en términos de niveles de ingresos, posición esencialmente marcada por la relación con el empleo descrita con anterioridad, sino en su relación con el acceso a determinados bienes y servicios representativos de distintas esferas del Estado de Bienestar relevantes para la cohesión social como la educación, la sanidad, el acceso a la vivienda o los servicios sociales.

El informe acaba subrayando el importante papel de las políticas públicas que acompañan los procesos de integración social, radicado fundamentalmente en el nivel autonómico y municipal y articulado a nivel estatal a través del Marco Estratégico de ciudadanía e inclusión, contra la xenofobia y el racismo (2023-2027), cuyas fortalezas y debilidades se señalan, teniendo muy en cuenta la protección de colectivos especialmente vulnerables, entre ellos, la situación de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en nuestro país, las víctimas de trata y la necesidad de refuerzo del sistema de protección internacional y del sistema nacional de acogida.

Por último, se ha considerado de interés articular las conclusiones del informe en dos niveles: primero, de forma específica por apartados en un recuadro propio al final de cada uno de estos; y segundo, sintetizando veinte mensajes clave recogidos al final del

documento que se desprenden de su contenido y que desembocan en una apelación al consenso sobre una política migratoria integral que contribuya a preservar la confianza y la tolerancia de la sociedad como objetivo de los poderes públicos, así como de todas las organizaciones y actores políticos y sociales, incluyendo los interlocutores sociales.

1. LAS MIGRACIONES RECIENTES: ESPAÑA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

1.1. Tendencias y perspectivas

1.1.1. Tendencias globales

La compleja realidad geopolítica, así como los desequilibrios sociodemográficos y económicos a nivel mundial en el contexto de la globalización, como telón de fondo de las migraciones internacionales, constituían el contexto en el que el último informe del CES sobre la cuestión[1] situaba su análisis de la inmigración en España. Poco tiempo después, a la persistencia de aquellos factores en el origen de los movimientos de población se superpuso la disrupción ocasionada por la COVID-19 en la movilidad internacional de personas en 2020 y 2021, a la que siguió una intensa recuperación posterior de los flujos migratorios.

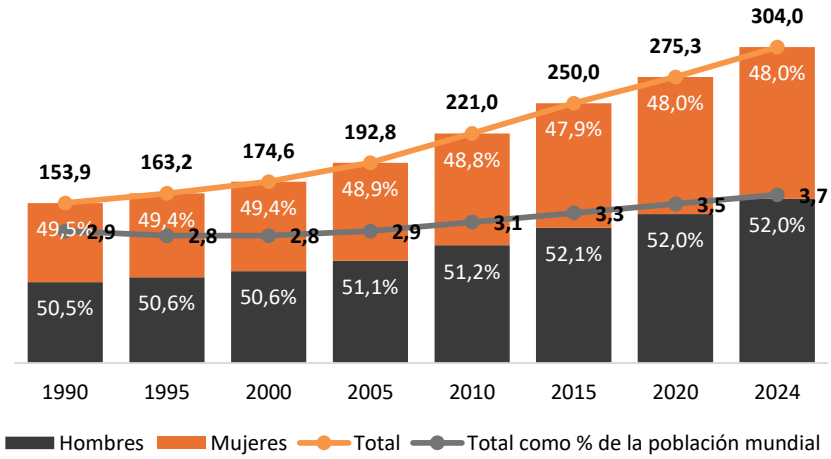
CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Según la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de la ONU, en términos absolutos el volumen de migrantes internacionales[2] prácticamente se ha duplicado desde 1990 hasta alcanzar los 304 millones de personas en 2024. No obstante, poniendo estas cifras en relación con la evolución de la población mundial, el aumento sería mucho más modesto. En 2024, aproximadamente cuatro de cada cien personas en el mundo eran migrantes internacionales, es decir, una persona más de cada cien que en 1990 (gráfico 1).

1 CES, Informe 02/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*.

2 Se toma la definición de migrante internacional de Naciones Unidas a efectos estadísticos, es decir, cualquier persona que ha cambiado su país de residencia. Esto incluye a todos las personas migrantes, independientemente de su situación legal o de la naturaleza o el motivo de su desplazamiento

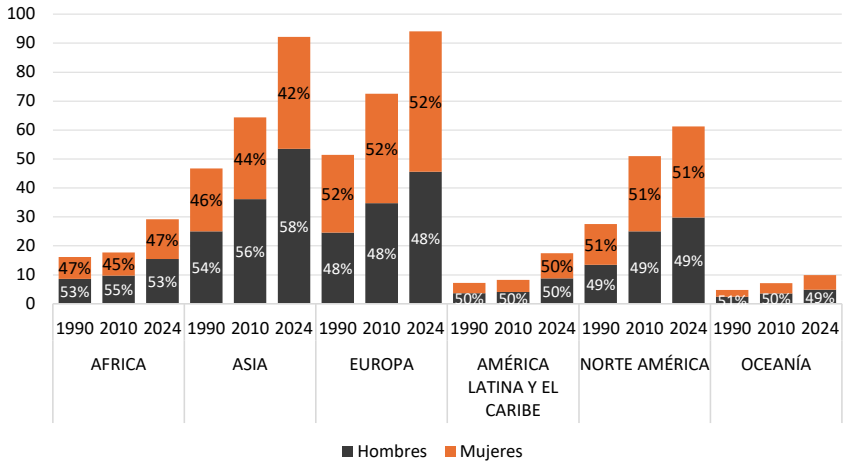
GRÁFICO 1: MIGRANTES INTERNACIONALES EN EL MUNDO, 1990-2024
(En cifras absolutas en millones, eje izquierdo, y en porcentaje sobre la población mundial, eje derecho)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ONU, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). Extracción a 19.06.2025.

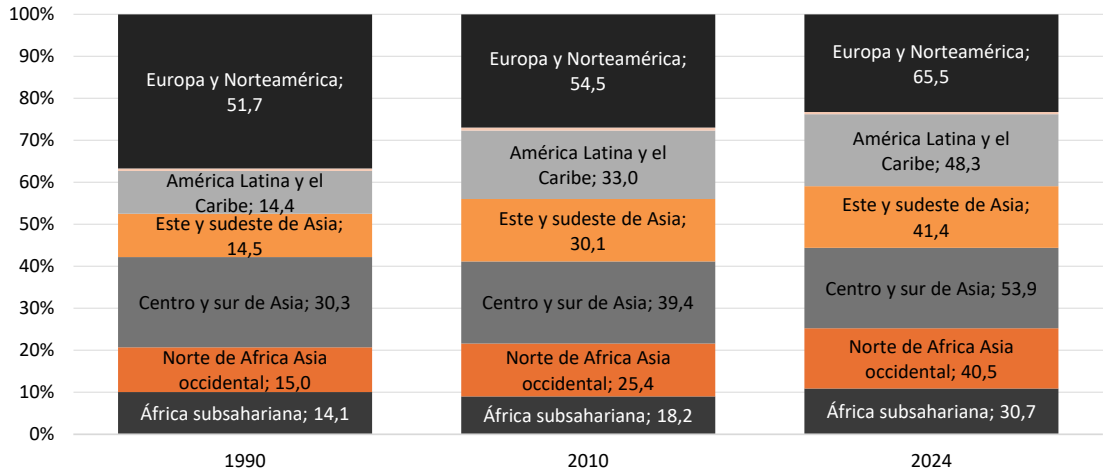
Por regiones del mundo y en términos de stock, Europa fue la región que mayor número de migrantes acogió en 2024, con 94 millones de residentes, seguida por Asia con 92 millones, y América del Norte con 61 millones de migrantes (gráfico 2). Europa fue también la región que experimentó un mayor incremento en el volumen de migrantes internacionales entre 1990 y 2024, con 43 millones más. El ritmo de aumento de migrantes internacionales en la región europea aumentó a partir de 2020, debido al impacto de los flujos desde Ucrania a raíz de la invasión rusa. En cuanto a América del Norte, entre 1990 y 2024 experimentó un aumento de 34 millones de migrantes internacionales, que se ha ido ralentizando entre 2020 y 2024, con incrementos interanuales por debajo del 1 por 100 en promedio.

GRÁFICO 2: MIGRANTES INTERNACIONALES POR REGIÓN DE RESIDENCIA, 1990-2024
(Millones)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ONU, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). Extracción a 19.06.2025.

GRÁFICO 3: MIGRANTES INTERNACIONALES POR REGIÓN DE ORIGEN, 1990-2024
(Millones)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ONU, División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). Extracción a 19.06.2025.

AUMENTO DE LAS MIGRACIONES DESDE Y HACIA PAÍSES EN DESARROLLO

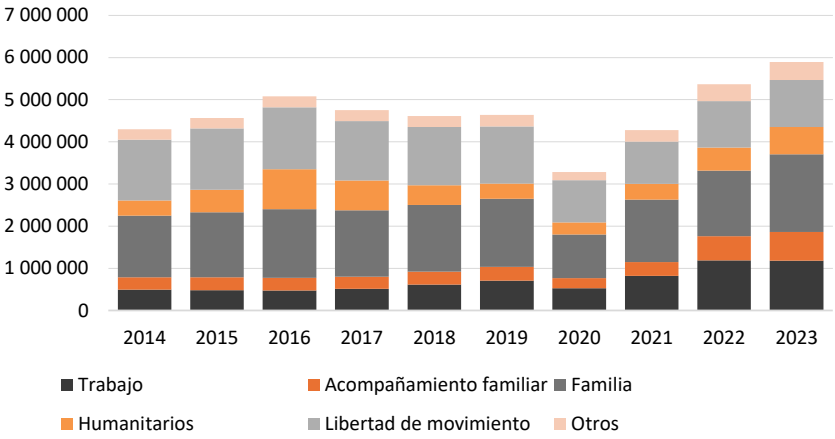
Si bien las migraciones, mayoritariamente, proceden de los países con ingresos medios, la tendencia es a un mayor peso de las migraciones procedentes de países con ingresos bajos o medios-bajos. En cuanto a los principales países de origen, en 2024, más de la mitad de todos los migrantes internacionales del mundo habían nacido en algún país de Asia y procedían principalmente de la India, Rusia, China y otros pertenecientes al Asia meridional como Afganistán, Bangladesh y Pakistán. En segundo lugar, cabe destacar América del Norte, en concreto, México como el mayor país de origen, seguido de una serie de países europeos (Ucrania, Reino Unido, y Polonia)

IMPACTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19 EN LAS MIGRACIONES

En 2020, la pandemia por COVID-19 dio lugar a una disminución significativa en los flujos migratorios internacionales en 2020 (gráfico 4). Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la movilidad humana se redujo drásticamente debido a las restricciones de viaje, cierres de fronteras y medidas de confinamiento implementadas a nivel mundial, afectando tanto a la migración laboral como a la migración por razones de reagrupación familiar, estudio y búsqueda de asilo y refugio. A partir de 2021, si bien se ha asistido a una recuperación gradual en los flujos migratorios internacionales, muchos países mantienen restricciones que afectan a la migración regular, mientras la pandemia aceleró ciertos cambios estructurales, como el aumento del trabajo a distancia, el trabajo en remoto y la digitalización, que han influido en los patrones migratorios aunque con menor intensidad y con efectos de distinto signo pues, igual que el trabajo a distancia o en remoto podría hacer innecesarios los desplazamientos

físicos en determinadas ocupaciones, emergen otras situaciones, como los nómadas digitales[3]. Muchos países, entre ellos España[4], están creando cauces para facilitarlas.

GRÁFICO 4: MIGRACIÓN PERMANENTE A PAÍSES OCDE POR CATEGORÍA DE ENTRADA, 2014-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OECD International Migration Database.

AUMENTO DE LA MIGRACIÓN FORZADA Y DESPLAZAMIENTOS POR CONFLICTOS Y CLIMA

En los últimos años, las principales tendencias de las migraciones a nivel mundial apuntan al crecimiento de los desplazamientos forzosos, principalmente a causa de conflictos armados o persecución política, pero también por otras causas como las catástrofes naturales o las consecuencias del cambio climático.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calcula que, a finales de junio de 2024, el mundo acogió a unos 43,7 millones de refugiados. De ellos, 6 millones eran refugiados palestinos bajo el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA). Entre 2021 y 2022 se produjo el mayor incremento anual de refugiados jamás registrado en gran parte como resultado del desplazamiento de refugiados desde Ucrania tras la invasión a gran escala por parte de la Federación de Rusia.

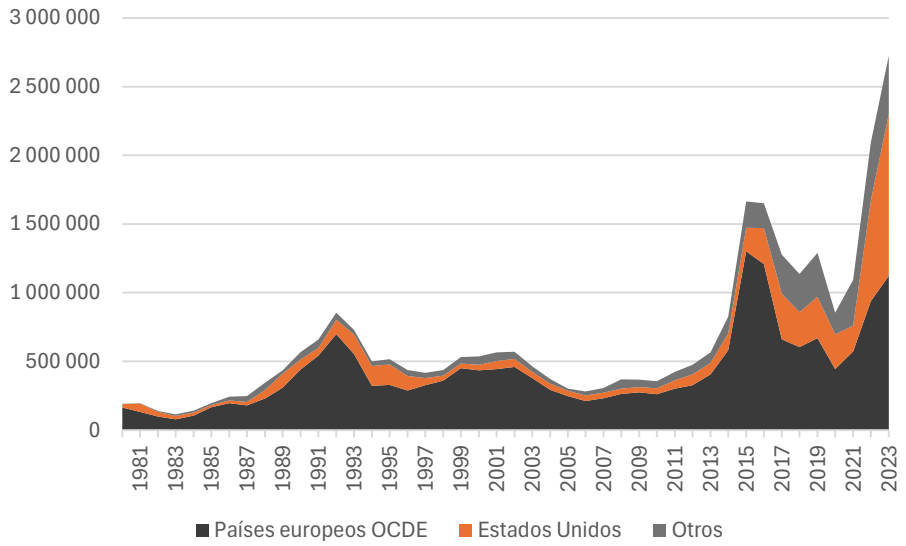
Asimismo, a finales de 2022, había aproximadamente 5,4 millones de personas que habían solicitado protección internacional y estaban a la espera de la determinación de su condición de refugiados, los denominados solicitantes de asilo. Solo en 2023, se presentaron casi 2,7 millones de nuevas solicitudes de asilo en los países de la OCDE, el

[3] OIM, *World Migration Report 2024* y *A Post-Pandemic Rebound? Migration and Mobility Globally after Covid-19*.

[4] La Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes, conocida como ley de Startups incorporó un nuevo tipo de visado para el teletrabajo de carácter internacional, además de ventajas fiscales, con el objetivo de atraer profesionales altamente cualificados que desarrollan su actividad, por cuenta propia o ajena, mediante herramientas electrónicas. El CES emitió su Dictamen 10/2021 sobre el Anteproyecto de la norma.

mayor número de solicitudes registrado hasta la fecha (gráfico 5). El principal receptor siguió siendo los Estados Unidos de América, en el que se presentaron alrededor de 1,2 millones de solicitudes, cinco veces más que en 2021. Además, por primera vez superó en número de solicitudes al conjunto de países europeos miembros de la OCDE (gráfico 5), a pesar del notable incremento de nuevas solicitudes en Alemania, España e Italia de los últimos años.

GRÁFICO 5: SOLICITUDES DE ASILO EN LA OCDE, 1980-2023



Fuente: OCDE.

Por su parte, los factores que impulsan la migración climática son polifacéticos y están interconectados. Catástrofes repentinas como huracanes, inundaciones e incendios forestales desplazan a millones de personas cada año. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en la última década se han producido más de 218 millones de desplazamientos internos en todo el mundo debido a desastres relacionados con el clima.

Los cambios de evolución lenta, como la desertificación y la subida del nivel del mar, obligan a las comunidades a emigrar cuando sus medios de vida se vuelven insostenibles. La escasez de recursos, exacerbada por el cambio climático, conduce a la competencia por el agua y las tierras cultivables, lo que provoca conflictos que impulsan aún más la migración. Además, las repercusiones económicas de la degradación medioambiental suelen empujar a la población a desplazarse en busca de mejores oportunidades. El número total de personas que viven en situación de desplazamiento interno alcanzó la cifra récord de 75,9 millones a finales de 2023. De ellos, 7,7 millones fueron desplazados debido a catástrofes. Si bien la mayor parte de las migraciones climáticas actuales se producen dentro de las fronteras nacionales, los movimientos transfronterizos también

están aumentando en regiones como Centroamérica (por ejemplo, Guatemala y Honduras), donde las sequías impulsan la migración hacia Estados Unidos.

RECUADRO 1: PRINCIPALES TENDENCIAS EN LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES EN 2025

Aumento de los desplazamientos forzados

Según datos de la UNHCR, el número de personas desplazadas por la fuerza alcanzó los 122,6 millones a mediados de 2024, lo que representa un incremento del 11,5 por 100 en comparación con 2023. Este aumento se debe a factores como conflictos armados, persecuciones y violaciones de derechos humanos en regiones como Ucrania, Siria y el Sahel africano.

Restricciones migratorias globales

A nivel mundial, se observa una tendencia hacia políticas migratorias más restrictivas. En Europa, las llegadas de migrantes irregulares y solicitantes de asilo han disminuido en un 40 por 100 en comparación con el año anterior, debido a medidas como acuerdos de control fronterizo, externalización de procesos de asilo y programas de expulsión. Sin embargo, esta estabilidad aparente podría ser temporal, ya que los factores que impulsan la migración siguen presentes.

Impacto de la política exterior estadounidense

La presidencia de Donald Trump está influyendo ya en los flujos migratorios hacia Europa. Las políticas de deportación masiva y el fortalecimiento de la frontera sur de EE.UU. han llevado a un aumento de solicitudes de asilo en la UE, especialmente desde América Latina. Países como Venezuela, Colombia y Perú han experimentado un incremento en las solicitudes, con España como principal punto de entrada.

Migración laboral y retorno

La migración laboral continúa siendo una de las principales motivaciones para el desplazamiento. Sin embargo, también se observa un aumento en los retornos, especialmente en contextos de reconstrucción postconflicto. El principio "el retorno sigue a la reconstrucción" destaca la necesidad de condiciones adecuadas en los países de origen para facilitar retornos sostenibles.

Migraciones climáticas

El cambio climático se ha convertido en un factor significativo en la migración. Eventos climáticos extremos como tormentas, sequías e inundaciones desplazan a millones de personas aunque en la mayor parte de los casos se trata de desplazamientos internos. Se estima que en 2023, 7,7 millones de personas vivían desplazadas internamente debido a desastres relacionados con el clima.

Feminización de las migraciones

Aunque globalmente las proporciones de hombres y mujeres sean similares, la migración femenina ha aumentado con respecto a épocas anteriores especialmente en algunas regiones y adquiere nuevos perfiles. Las mujeres migran de forma más independiente, buscando mejores oportunidades laborales y huyendo de situaciones de violencia. Este fenómeno está transformado los roles de género a nivel mundial y plantea nuevos desafíos para las políticas públicas

Uso de tecnología en la gestión migratoria

Inteligencia artificial y biometría se usan para controlar fronteras, expedir visas y vigilar movimientos. Riesgos: discriminación algorítmica, violación de derechos humanos.

Fuga de cerebros y movilidad de talento

Profesionales cualificados emigran desde países en desarrollo hacia centros tecnológicos (EE.UU., Reino Unido, Alemania, Canadá). Surgen programas de "visa para nómadas digitales" y atracción de talentos en tecnología, salud y educación.

Fuente: Elaboración propia a partir de International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Migration Outlook, 2025: Ten migration issues to look out for in 2025. Origins, key events and priorities for Europe.*

LAS MIGRACIONES DE MUJERES Y LOS DESAFÍOS PARA LA IGUALDAD EFECTIVA EN PERSPECTIVA DE GÉNERO

Si bien las mujeres han encabezado un mayor número de procesos migratorios en algunas regiones del mundo, no se ha producido una clara feminización de la migración a lo largo de las últimas tres décadas, salvo, en cierta medida, entre los emigrantes de América Latina y el Caribe y los inmigrantes a América del Norte y Europa (gráfico 2). Por el

contrario, en algunas regiones del mundo se ha registrado una considerable masculinización de la migración, en particular en los procesos de emigración desde Asia Meridional y en los de inmigración hacia Medio Oriente y África Septentrional.

Los corredores de migración laboral[5] son los principales impulsores de la brecha mundial de género y de la amplia variación en los patrones de género de la migración que se observan en todas las regiones del mundo. En primer lugar, la migración laboral constituye una de las principales formas de migración y presenta una mayor brecha de género que los procesos de migración internacional en general. Según los últimos datos de la OIT, las mujeres representaron el 38,7 por ciento de los migrantes internacionales en la fuerza de trabajo en 2022. Además, la tasa de participación de mujeres migrantes en la fuerza de trabajo (del 52,8 por ciento) es inferior a la de los varones migrantes (del 77,9 por ciento) y la tasa de desempleo de las mujeres migrantes (del 8,7 por ciento) superó a la de los varones migrantes (el 6,2 por ciento), lo cual refleja problemas específicos de género, como una disponibilidad más limitada de oportunidades en el mercado de trabajo, la falta de servicios de guardería y la mayor responsabilidad de trabajos de cuidado sin remunerar, factores que dificultan las posibilidades de empleo. Además, la influencia de las pautas socioculturales y las expectativas de género, tanto en los países de origen como de destino, pueden agravar las limitaciones de empleo de las mujeres migrantes. Por tanto, en los mercados de trabajo hay obstáculos estructurales, factores socioculturales y prácticas discriminatorias que dificultan más las posibilidades de empleo de las mujeres migrantes que las de los varones. En segundo lugar, los corredores de migración laboral determinan la distribución geográfica de las personas trabajadoras migrantes y, por consiguiente, la de los migrantes internacionales en todas las regiones del mundo.

Estos patrones demuestran que las reiteradas afirmaciones sobre la feminización como una de las características de las migraciones a nivel mundial deben matizarse. A nivel cuantitativo, no solo está aumentando la proporción de hombres en la población de migrantes internacionales (50,6 por 100 en 2000 mientras que en 2020 se situó en el 52 por 100), sino que los patrones de segregación laboral por género siguen siendo manifiestos en todo el mundo y es posible que se intensifiquen, según indican las tendencias históricas mundiales de segregación laboral por género y sector de actividad.

Sin embargo, el foco en la denominada feminización de las migraciones constituye más una llamada de atención que debe servir para centrar el debate en los motivos, las rutas y las dificultades específicas que afrontan las mujeres migrantes y su vinculación a fenómenos como las cadenas globales de cuidados más que en las cifras en sí mismas: las

[5] Un corredor migratorio laboral es la ruta que siguen las personas trabajadoras migrantes para trasladarse entre países o regiones. Por ejemplo, el corredor entre México y Estados Unidos es uno de los más grandes a nivel mundial.

mujeres hoy en día emprenden la movilidad internacional de manera más autónoma e independiente de lo que lo hacían en épocas pasadas, donde en muchas ocasiones eran parte de procesos de reagrupación familiar. Y eso conduce a cambios tanto en los países de origen como en los de destino, contribuyendo a modificar los roles de género a nivel mundial y planteando nuevas metas para las políticas públicas.

LA IMPORTANCIA DE LAS MIGRACIONES LABORALES

La expectativa de mejores oportunidades de vida, generalmente asociadas a una trayectoria laboral más exitosa que en el propio país de origen, constituye uno de los principales motivos que mueve a las personas a migrar. De hecho, las personas trabajadoras migrantes representan la inmensa mayoría de los migrantes internacionales. En 2022, según la OIT, el número de migrantes internacionales en la fuerza de trabajo, definidos como migrantes internacionales en la ocupación o desocupados, era de 167,7 millones —un aumento de apenas 3,7 millones de personas con respecto a 2017—, de los cuales 155,6 millones estaban en la ocupación y 12,1 millones estaban desocupados. El crecimiento desde 2019 fue inferior que en los periodos 2013-2017 y 2017-2019, lo cual podría atribuirse a una serie de factores, incluida la pandemia de COVID-19.

Las personas migrantes internacionales representaron el 4,3 por ciento de la población total en edad de trabajar (de 15 años o más) en 2022, y el 4,7 por ciento de la fuerza de trabajo total. Si bien el número de migrantes internacionales en la fuerza de trabajo aumentó en el tiempo, su porcentaje entre la población migrante en edad de trabajar permaneció estable, en alrededor del 66,1 por ciento en 2013, el 67,1 por ciento en 2017, el 66,8 por ciento en 2019 y el 65,6 por ciento en 2022.

La tasa de participación en la fuerza de trabajo de las personas migrantes, del 65,8 por ciento, fue superior a la del resto de la población, del 60,1 por ciento. Muchas se desplazan sobre todo por razones económicas, en busca de mejores oportunidades de empleo y un salario mejor. Este importante factor económico suele traducirse en una mayor participación en la fuerza de trabajo. Además, algunos países cuentan con una política sobre migración que favorece a las personas trabajadoras cualificadas o a quienes ya cuentan con una oferta de empleo, lo cual puede dar lugar a una mayor participación en la fuerza de trabajo entre las personas migrantes.

El volumen de población adulta de edad intermedia (de entre 25 y 54 años) era de 125,6 millones en 2022; el 74,9 por ciento de las personas migrantes internacionales, mientras que había 15,5 millones de jóvenes migrantes internacionales en la fuerza de trabajo (de entre 15 y 24 años), 20,9 millones de entre 55 y 64 años, y 5,7 millones de 65 años o mayores. La elevada representación de personas migrantes de edad intermedia en la fuerza de trabajo se corresponde con las tendencias mundiales y con el importante peso que aún tienen las migraciones de carácter laboral.

Una apreciable mayoría de la fuerza de trabajo migrante, el 68,4 por ciento (114,7 millones de personas), se concentraba en países de ingreso alto, seguidos de países de ingreso medio-alto con el 17,4 por ciento (29,2 millones).[6] El mayor nivel de vida y el mayor número de oportunidades en el mercado laboral de estos países fueron factores determinantes de la reubicación de los migrantes allí. En cambio, el 10,9 por ciento (18,2 millones) y el 3,3 por ciento (5,5 millones) de los migrantes internacionales están en países de ingreso medio-bajo y países de ingreso bajo, respectivamente. Entre 2013 y 2022, los países de ingreso alto y medio-alto siguieron siendo el principal destino de los migrantes internacionales en la fuerza de trabajo.[7]

En 2022, 155,6 millones de migrantes internacionales, es decir, el 60,9 por ciento del total de migrantes internacionales en edad laboral, estaban trabajando. En comparación con los no migrantes, los migrantes registraron una tasa de ocupación —femenina y masculina— más elevada, lo que significa que una mayor proporción de la población inmigrante de 15 años o más estaba empleada, en comparación con la no inmigrante. Esta tasa aumentó hasta 2019 y disminuyó ligeramente en 2022.

El aumento general del número de migrantes ocupados y las tasas crecientes de ocupación entre 2013 y 2019 indican que más personas migrantes pudieron encontrar trabajo en el extranjero. Un factor que contribuye a esta tendencia podría ser el efecto del envejecimiento de la población en los países de ingreso alto. La inmigración suele cubrir déficits del mercado laboral en los países de destino, en particular en sectores como la agricultura, los servicios (en particular en la hostelería y los cuidados) y la construcción. La reducción de la ocupación observada en 2022 podría atribuirse en parte a la pandemia de COVID-19.

El 68,4 por 100 de las personas migrantes ocupadas trabajaba en el sector de servicios en 2022, en coherencia con la estructura productiva fuertemente terciarizada de la mayoría de los países de destino. La alta proporción de migrantes internacionales ocupados, en especial de mujeres, en este sector podría deberse a la importante demanda internacional de trabajo de cuidados y trabajo doméstico. Muchos países de destino sufren el envejecimiento de la población, y ello potencia la demanda de servicios de atención de salud y domésticos. Según las estimaciones de 2022, el porcentaje de varones y de mujeres migrantes ocupados en la economía del cuidado es del 12,4 por ciento y del 28,8 por ciento, respectivamente, frente al 6,2 por ciento de varones no migrantes y al 19,2 por ciento de mujeres no migrantes.

---

[6] Los países se clasifican en 4 grupos de ingresos según la clasificación del Banco Mundial de 2024 en función del PIB per cápita: Altos (más de 13.935$), medio-altos (entre 4.496$ y 13.935$), medio-bajos (entre 1.136$ y 4.495$ y bajos (menos de 1.135$).

[7] OIT (2024). “Global estimates on international migrant workers: international migrants in the labour force (, Ill.; 4th ed.)”.

Finalmente, la tasa de desempleo en 2022 entre las personas migrantes internacionales fue del 7,2 por ciento, mientras que la de los no migrantes fue del 5,2 por ciento. Entre los posibles factores que contribuyen a un mayor desempleo de aquellas cabe citar los impedimentos ligados al idioma, la falta de reconocimiento de cualificaciones adquiridas en el extranjero y la discriminación.

1.1.2. Tendencias en la Unión Europea y España

CRECIMIENTO DE LOS FLUJOS HACIA LA UE…

Los flujos migratorios a la Unión Europea (UE) han recobrado un fuerte dinamismo en los últimos años, tras el retroceso que experimentaron durante la pandemia, y están contribuyendo positivamente al crecimiento de la población europea. En 2023 llegaron a la UE 4,3 millones de inmigrantes procedentes de países no comunitarios que, si bien representa un descenso de cerca del 20 por cien con respecto 2022, suponen un incremento de más del 70 por cien con respecto a las entradas de 2021. En todos los países de la UE, salvo Luxemburgo y Eslovaquia, el 50 por 100 o más de los inmigrantes procedían de fuera de la UE. Los mayores porcentajes se observan en Chequia (95 por 100 de todos sus inmigrantes), Lituania (91 por 100), Letonia (89 por 100) y Eslovenia (87 por 100).

Y DENTRO DE LA UE, AUNQUE SIGUEN SIENDO BAJOS

La libre circulación de personas trabajadoras, que constituye uno de los principios fundacionales de la Unión Europea, es además un importante elemento para facilitar el proceso de integración. En 2022, 1,5 millones de personas se desplazaron de un país de la UE a otro. Esto supone un aumento del 7 por 100 respecto a 2021. A pesar de su reciente aumento, la movilidad intracomunitaria sigue siendo relativamente baja e inferior a los niveles de movilidad interna de grandes países como Estados Unidos, dada la presencia de grandes barreras a la movilidad, como el idioma[8]. Un análisis por lugar de residencia previa revela que en 2022 Alemania fue el país con mayor número de inmigrantes procedentes de otros miembros de la UE (332.000 o el 22 por 100 de todos los inmigrantes procedentes de otros países de la UE), seguida de España (148.000 o el 10 por 100), Rumanía (115.000 o el 8 por 100), Francia (114.000 o el 8 por 100) y los Países Bajos (113.000 o el 8 por 100).

LIGERO DESCENSO DE LAS SOLICITUDES DE ASILO

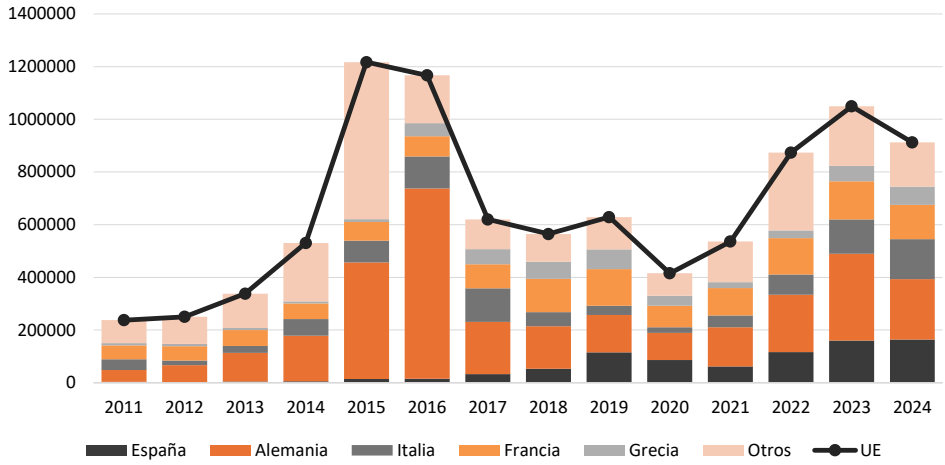
En 2024 se presentaron un total de 912.000 solicitudes de asilo en los Estados miembros de la Unión Europea. Un descenso del 13 por 100 en comparación con 2023 concentrado en la segunda mitad del año. Los grupos de solicitantes más numerosos en los últimos

[8] Bodewig and Ridao-Cano (2018).

años (Siria, Afganistán, Venezuela, Turquía, Colombia, Bangladesh, Perú y Ucrania) también representaron la mayoría de las solicitudes en 2024, con Siria y Afganistán encabezando la lista, seguidos de Venezuela. Sin embargo, se han producido cambios de tendencia. Mientras que las solicitudes de personas sirias, afganas, turcas y colombianas descendieron en el último año, aumentaron las de venezolanas, peruanas, ucranianas y bangladesíes.

Como en años anteriores, las solicitudes se concentraron en unos pocos Estados miembros (gráfico 6), destacando Alemania (representando el 25 por cien de todas las solicitudes de asilo presentadas), España (18 por cien), Italia (17 por cien) y Francia (14 por cien). Mientras que una mayoría de Estados miembros registraron descensos en el número de solicitudes, destacando la caída en Alemania (26 por cien menos que en 2023), otros como España, Italia y Grecia registraron ligeros aumentos.

GRÁFICO 6: SOLICITUDES DE ASILO EN LA UE, 2011-2024

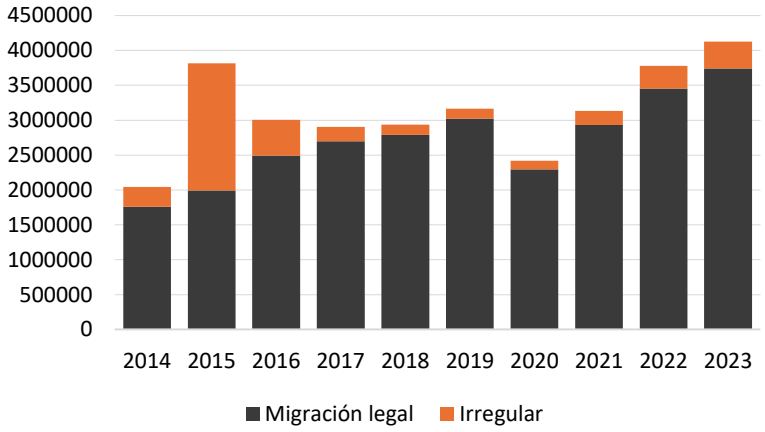


Fuente: Eurostat.

LA MIGRACIÓN IRREGULAR REPRESENTA UNA PEQUEÑA PARTE DE LAS MIGRACIONES EN LA UE

Si bien la migración irregular suele estar en el foco mediático, la realidad es que las entradas irregulares representan una pequeña parte de la migración en la UE (gráfico 7). En 2024, Frontex registró un total de 239.000 cruces irregulares en las fronteras exteriores de la UE, lo que supone una caída de casi el 38 por 100 en comparación con 2023 y del 28 por 100 en comparación con 2022. Por poner en contexto, en 2023, todos los países de la UE en su conjunto expidieron más de 3,7 millones de primeros permisos de residencia a ciudadanos extracomunitarios. La mayoría se concedieron a ciudadanos de Ucrania (307.000 o el 8 por 100 de todos los permisos), Bielorrusia (281.000 o el 8 por 100) e India (208.000 o el 6 por 100). El trabajo fue el principal motivo de los permisos de residencia (el 34 por 100 de todos los primeros permisos de residencia expedidos), seguido por los motivos familiares (26 por 100), y la educación (14 por 100).

GRÁFICO 7: PERMISOS DE RESIDENCIA Y ENTRADAS IRREGULARES EN LA UE, 2014-2023



Fuente: Eurostat.

IMPORTANCIA DE LA MIGRACIÓN LABORAL

Si bien las de carácter familiar y las migraciones forzosas van en aumento, focalizando especialmente estas últimas la atención en el debate público, el acceso al trabajo sigue siendo uno de los principales vectores detrás de las migraciones internacionales, manteniéndose la tendencia a su creciente importancia, tanto en términos de cifras como de su papel en la diplomacia migratoria y la cooperación con países socios no pertenecientes a la UE. Para algunos países con bajas tasas de desempleo y altas tasas de vacantes, atraer y retener el talento sigue siendo una prioridad, mientras que otros países están imponiendo condiciones más estrictas para la migración laboral. En cambio, otros países tienden a flexibilizar sus políticas para los inmigrantes altamente cualificados -y, en algunos casos, para quienes desempeñan profesiones de cualificación media o inferior- con el fin de hacer frente a la escasez de mano de obra en algunas actividades concretas.

En 2024, el número de permisos de trabajo concedidos a ciudadanos extracomunitarios creció un 8,9 por 100, las autorizaciones de trabajo estacional un 22,6 por 100 y el número de tarjetas azules[9] de la UE un 8,8 por 100. Debido a los efectos del cambio demográfico, no se espera que esta tendencia se invierta en 2025, ni siquiera ante una posible recesión económica en la UE. El crecimiento del empleo podría ralentizarse hasta 2026, pero se espera que el crecimiento de la demanda de mano de obra supere al de la oferta.

Al mismo tiempo, los elementos de la migración laboral y cuestiones como el reconocimiento de las cualificaciones forman cada vez más parte de la diplomacia migratoria de la UE y de los correspondientes acuerdos con socios no europeos. La

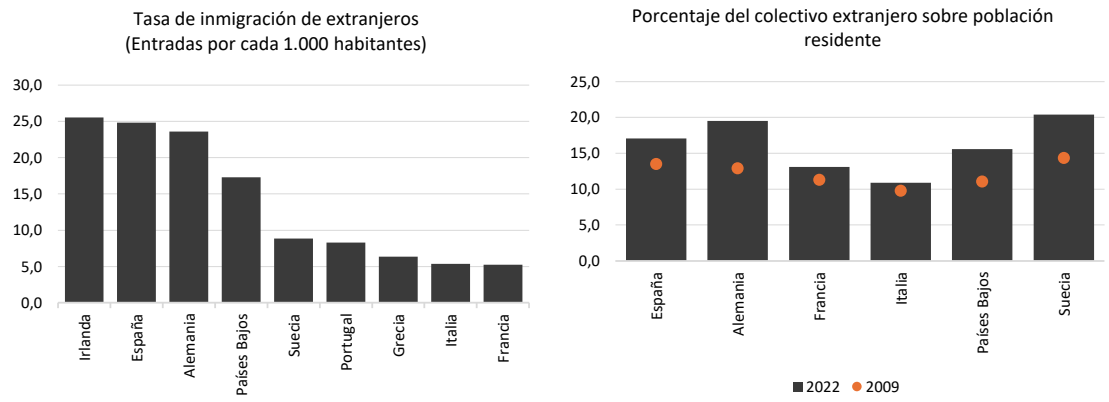
[9] La Tarjeta Azul es un permiso de residencia y trabajo para profesionales altamente cualificados de fuera de la Unión Europea, diseñado para atraer talento y cubrir la demanda de personal experto en el continente. Permite vivir y trabajar en el país de la UE que la expide y ofrece cierta movilidad a otros estados miembros. Sus requisitos principales son tener un título universitario o equivalente y un contrato de trabajo u oferta vinculante con un salario mínimo específico.

complejidad de este ámbito político también permanecerá inalterada. En un estudio reciente se identificaron casi 300 vías diferentes de migración laboral en la UE[10]. En cuanto a los resultados, estas vías comparten una serie de criterios comunes, como el dominio del idioma, las cuotas del mercado laboral y los umbrales salariales, pero siguen estando integradas en un mosaico de mercados laborales nacionales, cada uno con características distintas.

SIMILITUDES Y ESPECIFICIDADES DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS HACIA ESPAÑA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En el período más reciente, España se ha convertido en uno de los principales países receptores de inmigrantes de la UE. En particular, en 2022 registró una de las tasas de entradas de extranjeros por cada mil habitantes más elevadas de la UE, incluso por delante de Alemania (gráfico 8), y ocupó una posición intermedia —por debajo de Alemania y por encima de Francia e Italia— en la proporción de población extranjera que reside en el país (17,1 por 100). En términos absolutos, España se situó en la cuarta posición a escala global entre los países de destino con mayor número de inmigrantes permanentes[11] en 2022, detrás de Estados Unidos, Alemania y Reino Unido[12].

GRÁFICO 8: INCIDENCIA DE LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN 2022 Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXTRANJERA SOBRE TOTAL DE RESIDENTES



Fuente: Banco de España.

Como principales diferencias destacables con respecto a los demás países europeos, en España, las personas inmigrantes proceden principalmente de Latinoamérica (gráfico 9), por lo que constituyen un colectivo más homogéneo y culturalmente más próximo al país de destino que los que se dirigen a otros países de la UE.

10 ICMPD and Migration Partnership Facility (MPF), Close to 300 avenues to migrate legally for work in Europe: New mapping of labour migration pathways across the EU 27, 11 December 2024.

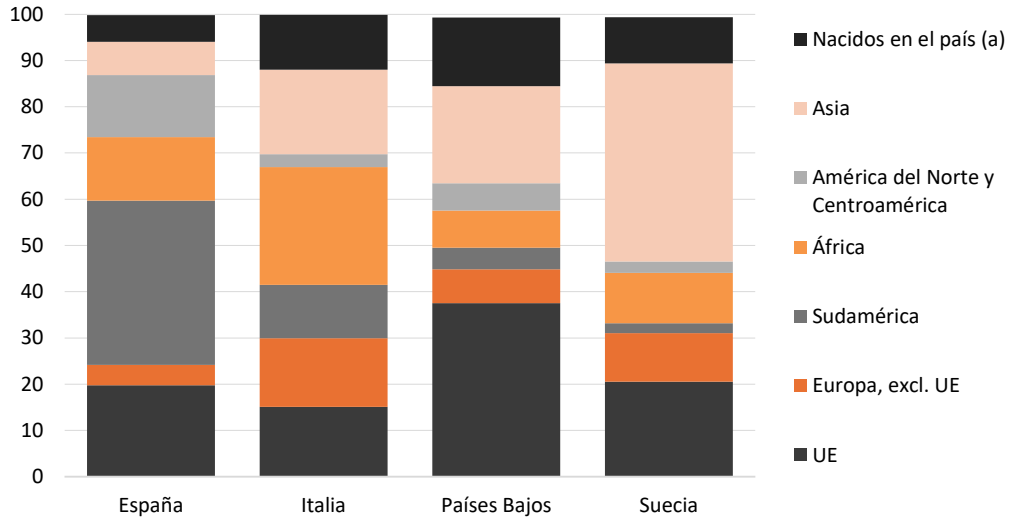
11 Algunos organismos internacionales, como la OCDE, distinguen entre migrantes que trasladan su residencia de forma permanente, por diversas motivaciones (trabajo, familia, asilo), y migrantes no permanentes (traslados por motivos de trabajo temporal). El término «migrantes» suele aplicarse solo a los primeros.

12 OCDE, 2023.

España destaca también como el país de destino con mayor porcentaje de mujeres inmigrantes, un rasgo relevante por la importante contribución de las mujeres en sectores tradicionalmente muy feminizados como el sanitario, la atención a la dependencia y actividades de servicio doméstico, pero también cada vez más actividades de otro tipo como la hostelería o el comercio. Hay un importante componente geográfico en la distribución por sexo y origen de los inmigrantes. Así, entre los migrantes que provienen de África, Asia y otros países de la UE, el porcentaje de mujeres es muy bajo, especialmente en el caso del continente africano mientras que está por encima del 50 por 100 entre los inmigrantes procedentes de América (gráfico 2), que es el principal origen de los migrantes que se dirigen a España.

La edad media de las personas que llegan a España (32 años en 2019) es más elevada que la de quienes se dirigen, por ejemplo, a Alemania (29,1 años en ese mismo período) y Francia (26,9 años) y parecida a la de aquellos cuyo destino es Italia (31,9 años). La distribución por edades en el período 2020-2022 se vio afectada por la incidencia de la pandemia y la llegada de refugiados desde Ucrania. Así, la edad media de los inmigrantes que llegaron a España, que se había incrementado ligeramente entre 2013 y 2019 (de 31,8 a 32 años), aumentó a 35 años en 2021 y disminuyó en 2022 hasta 33,2 años. En cualquier caso, la edad media de los extranjeros sigue siendo inferior a la de los residentes nacionales (44,3 años en 2023), una situación similar a la de Italia y diferente de lo que ocurre en Alemania, Francia, Países Bajos y Suecia, donde la edad media de los residentes nacidos fuera del país es más elevada que la de los nacionales[13].

GRÁFICO 9: ENTRADAS DE INMIGRANTES (2017-2019). DISTRIBUCIÓN POR ZONAS DE ORIGEN



Nota: (a) Se incluyen como inmigrantes los nacidos en el país que retornan a él como residentes.
Fuente: Banco de España.

[13] Cuadrado, P., Gómez, Á. L., & de Miguel, M. T. S. (2024). Una caracterización de los flujos migratorios hacia España y otros países de la Unión Europea. *Boletín Económico-Banco de España*, (3), 7.

Según los últimos datos, el nivel medio de educación de los extranjeros que llegaron a España era más elevado que el de los que entraron en Alemania e Italia.[14] Los que tenían un nivel alto —estudios terciarios— representaban un 43 por 100 en España, un 38 por 100 en Alemania y apenas un 15 por 100 en Italia, mientras que los de bajo nivel educativo suponían un 30 por 100 de las entradas en España, menos que en Alemania (37 por 100) y en Italia (50 por 100). Si se compara esta situación con la de años previos, se observa que se ha producido un incremento del nivel educativo de los extranjeros que llegan a estos países. Este incremento ha sido especialmente acusado en el caso de España, con un descenso de 15 pp, entre 2008 y 2022, del porcentaje de inmigrantes con nivel educativo bajo y un aumento de más de 20 pp de los que presentan un nivel alto. Estas dinámicas recientes han contribuido a elevar el nivel educativo de la población extranjera residente si bien dicho nivel aún se mantiene por debajo del de los nativos. En particular, los extranjeros con estudios terciarios en España pasaron del 21 por 100 en 2008 al 28 por 100 en 2022, frente a un incremento en el mismo período desde el 25 por 100 hasta el 33 por 100 en el caso de los nacidos en España[15].

La llegada de inmigrantes a la UE supone un impulso a la fuerza de trabajo de los países receptores, debido a que una gran mayoría de los migrantes presentan edades entre 15 y 64 años. No obstante, se observan diferencias notables en la tasa de participación en el mercado laboral de los extranjeros que residen en España y en otros países de la UE. Así, en 2024 la tasa de participación de los extranjeros que residen en España (78 por 100) era una de las más altas de la UE, por encima de las observadas en Alemania (74 por 100), Italia y Francia (71 por 100 en ambos casos). Además, a diferencia de lo que ocurre en otros países, dicha tasa es más elevada que la de los nacionales (74 por cien), contribuyendo en mayor medida al aumento de la oferta laboral.

1.1.3. Perspectivas de las migraciones internacionales

La inmigración constituye un ingrediente intrínseco de la historia de la humanidad, que ha existido siempre y seguirá existiendo. No en vano, son consustanciales a la naturaleza humana el instinto de supervivencia, de mejorar las condiciones de vida y de favorecer la educación, la salud y el progreso social de la familia en su conjunto. De todos los componentes de la demografía, los flujos migratorios son los más variables y los más difíciles de pronosticar, hasta el punto de que es por este flanco por el que suelen fallar la mayoría de las proyecciones demográficas. Sin embargo, según la mayoría de los análisis, el volumen total de migrantes internacionales a nivel mundial continuará aumentando durante las próximas décadas.

[14] Datos de la Labour Force Survey 2022.

[15] Cuadrado, P., Gómez, Á. L., & de Miguel, M. T. S. (2024). Una caracterización de los flujos migratorios hacia España y otros países de la Unión Europea. *Boletín Económico-Banco de España*, (3), 7.

Así, según la División de Población de las Naciones Unidas, aunque la proporción de migrantes internacionales en la población mundial se ha mantenido relativamente estable en las últimas décadas y la mayoría de los migrantes se desplazan dentro de sus propias regiones, se espera que la migración internacional continúe aumentando. Europa sigue siendo la región con mayor número de migrantes internacionales, seguida de América del Norte, pero los flujos migratorios hacia África del Norte, Asia Occidental y África Subsahariana han crecido más rápidamente.

LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA A NIVEL MUNDIAL IMPULSARÁ LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Habitualmente se suele partir del hecho de que, en la medida en que subsistan las causas profundas a las que se atribuyen las migraciones, identificadas fundamentalmente con las grandes desigualdades económicas, políticas y sociales entre países, se mantendrán los movimientos migratorios internacionales. La pobreza[16] y las desigualdades entre países han disminuido significativamente a nivel mundial en las últimas décadas, pero quizá precisamente por ello, las migraciones seguirán aumentando. En efecto, a pesar de que tradicionalmente se suele relacionar pobreza, "Tercer Mundo" e inmigración, la realidad es que el grueso de los países de procedencia no coincide precisamente con los más pobres, ni con los grupos más desfavorecidos de cada país, pues hace falta un proyecto y una inversión para emprender el viaje que no todo el mundo se puede permitir. Por ello, diversos estudios abundan en la idea de que las migraciones constituyen una parte inseparable del desarrollo[17]: a medida que éste se produce, aumentan las capacidades y las aspiraciones. De este modo, además de la persistencia de guerras, conflictos y peores condiciones de vida en la mayoría de los países de origen de las migraciones, el propio desarrollo y la reducción de la pobreza irán ligados a un aumento de las migraciones, así como a cambios en las direcciones y los países de origen y destino.

LA DEMANDA DE TRABAJO, EL FACTOR MÁS DECISIVO DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Detrás de cada proyecto migratorio hay una decisión racional, una estrategia a largo plazo y una inversión en un futuro mejor[18]. Incluso cuando se produce de forma irregular, la mayoría de las personas migran porque ello les suele permitir acceder a mejores condiciones económicas, de seguridad y bienestar que en la mayoría de los países de

[16] Según el Banco Mundial, desde 1990, la proporción de la población mundial que vive en la pobreza extrema ha disminuido drásticamente, en línea con el Objetivo 1 de los ODS, pasando de alrededor del 36 por 100 a alrededor del 9 por 100 en 2022. Este progreso se ha debido en gran medida al crecimiento económico en Asia Oriental y el Pacífico, así como en Asia Meridional y aunque la pandemia por COVID impuso un retroceso, se espera que en los próximos años se recuperen los avances. Véase, BM, *Fin de la pobreza. Avances, desafíos para poner fin a la pobreza extrema*, Atlas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023.

[17] Ronald Skeldon, Migration and development, UN/POP/EGM-MIG/2008/4 9 September 2008

[18] Hein de Hass, *Los mitos de la inmigración. 22 falsos mantras sobre el tema que más nos divide*. Ediciones Península, 2024.

procedencia y, además, contribuye a mejorar el nivel de vida de sus familias y sus comunidades de origen ya sea a través de las remesas o a través de la reagrupación familiar en el país de destino. La llave de esas mejoras no es otra que el trabajo en la inmensa mayoría de los casos, principal fuente de ingresos de las personas migrantes. De modo que la trayectoria exacta y el volumen del aumento previsto del número de migrantes internacionales dependerá principalmente de la evolución del componente más decisivo: la demanda de trabajo y sus características.

Hoy en día, la mejora de la información sobre las oportunidades de trabajo en el extranjero gracias a la expansión del acceso a Internet y las redes sociales, así como el contacto con las numerosas comunidades ya establecidas, favorece identificar mejor desde el país de partida las posibilidades de encaje con la demanda existente, así como los procedimientos de acceso al mercado.

Por otro lado, en la actualidad existe un alto grado de incertidumbre sobre el impacto tanto en la demanda de trabajo como en las migraciones de algunas tendencias mundiales relacionadas con los cambios tecnológicos más disruptivos, como la robotización y la introducción de la IA, que como ya se ha mencionado pueden surtir efectos de distinto signo en los movimientos mundiales de población tanto en su volumen como en sus características, al igual que otros fenómenos como la relocalización de la producción o la desglobalización del comercio.

INMIGRACIÓN Y CRISIS DE LOS CUIDADOS

Fenómenos como el envejecimiento de la población y la disminución de la población potencialmente activa en muchos países que hasta ahora vienen siendo destino de la inmigración, estimularán la demanda de personas trabajadoras de origen extranjero para atender a su creciente demanda de cuidados en un contexto de envejecimiento de la población[19]. Durante la próxima década, se prevé que los países de la OCDE tengan un déficit de 2,5 millones de enfermeras y 400.000 médicos[20] mientras en el África subsahariana se prevé un superávit de 800.000 sanitarios[21]. Sin embargo, nada garantiza que estos últimos tengan la intención, la capacidad y los recursos como para moverse en dirección a los países con necesidades de fuerza de trabajo, pudiendo producirse además

[19] Para España existen también varios estudios recientes con estimaciones de necesidades de profesionales médicos, enfermeras y cuidados de larga duración. Entre los más recientes, el estudio del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 sobre "Necesidades de profesionales en el sector de los cuidados de larga duración" estima entre 261.400 y 639.000 las profesionales adicionales para cubrir las necesidades de este sector para el 2030.

[20] Scheffler RM, Arnold DR. (2019). Projecting shortages and surpluses of doctors and nurses in the OECD: what looms ahead. Health Econ Policy Law. 2019 Apr;14(2):274-290.

[21] Ahmat A, Okoroafor SC, Kazanga I, Asamani JA, Millogo JJS, Illou MMA, Mwinga K, Nyoni J. (2022) "The health workforce status in the WHO African Region: findings of a cross-sectional study. BMJ Glob Health."

una cierta competencia entre estos últimos para reclutar determinado tipo de perfiles. En la práctica, este tipo de migraciones son mucho más complejas de lo que pueda intuirse a través de un mero cálculo numérico, pues son numerosas las barreras (entre ellas, las idiomáticas, administrativas o de reconocimiento de las cualificaciones) que deben sortear.

EL CAMBIO EN LOS PAÍSES DE ORIGEN Y DESTINO DE LA INMIGRACIÓN

Unido a lo anterior, no hay que perder de vista que, al igual que pasó con España, Italia o Irlanda (y también con países como Corea del Sur, Taiwán y Tailandia) a medida que las economías crecen, los países cambian de estatus emisor a receptor, como está ocurriendo con países como Polonia, en la UE, o México y Turquía, fuera de ella. Así que, de cara al futuro, además de contar con estructuras demográficas más jóvenes, la probable mejora de ingresos y de educación en los países con ingresos más bajos, sobre todo la mayor parte del África subsahariana, así como en Centroamérica, la región andina y Haití y también en Asia y Oriente Próximo (Yemen, Afganistán, Camboya, Nepal o Papúa-Nueva Guinea) aumentarán su potencial migratorio. Ello no quiere decir que toda esa inmigración vaya a dirigirse hacia los países hasta ahora receptores pues, por una parte, incluso a pesar de las restricciones fronterizas impuestas en algunos lugares del mundo, el abanico de destinos se ha ido ampliando. Por otra, la mayor parte de las personas potencialmente migrantes en los países con ingresos más bajos carecen de recursos financieros para emigrar lejos de su hogar por lo que se verán obligados a desplazarse a otros lugares dentro de su país o región[22].

A corto plazo, es probable que el todavía importante crecimiento poblacional en muchos países en desarrollo supere su capacidad de creación de empleo y sobrecargue los servicios básicos, animando a los adultos en edad de trabajar a buscar oportunidades en otros lugares. Además, la inseguridad y la inestabilidad política probablemente seguirán propiciando desplazamientos de personas dentro de los propios países y pueden causar picos a corto plazo en la migración internacional. Por otro lado, es probable que la intensidad de las migraciones internas campo ciudad y la rápida urbanización en esos mismos países sobrecargue aún más la capacidad de los gobiernos y contribuya a aumentar las presiones migratorias hacia el extranjero, ya que las ciudades ofrecen una mayor información sobre este último y una mayor conexión con él.

Finalmente, el impacto del cambio climático, la mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos asociados al mismo y la degradación del medio ambiente en las próximas décadas aparecen como elementos perturbadores que pueden potenciar las tensiones económicas y sociales, fomentando las migraciones en regiones especialmente

[22] Hein de Hass, op.cit.

expuestas en las que, además suelen residir las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, no está claro el impacto de estas tendencias en las migraciones internacionales, por cuanto las personas afectadas, que a menudo disponen de pocos recursos para emigrar más allá de sus fronteras, suelen permanecer cerca del lugar de la catástrofe y la mayoría de los desplazamientos de este tipo son de carácter interno o se producen en la vecindad.

EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ENTRADA Y PERMANENCIA EN LOS PAÍSES Y SUS CONTRADICCIONES

Por último, la evolución de las migraciones y de la forma en que éstas se desarrollan dependerá de la evolución del marco institucional en especial, de las políticas de visados, acceso a las autorizaciones de residencia y trabajo, así como a la protección internacional, asilo y refugio, competencias de los países. Así, como señala la OIM[23] la capacidad de una persona para entrar en un país viene determinada en muchos aspectos por la nacionalidad, mientras el acceso al visado también refleja en líneas generales el estatus y las relaciones de un país dentro de la comunidad internacional e indica lo estable, seguro y próspero que es en relación con otros países. Las personas nacionales de países con niveles muy altos de desarrollo humano, que a la vez son países de destino predilectos, pueden viajar sin visado a alrededor del 85 por 100 del resto de países del mundo mientras que las restricciones de visado vigentes para los países con bajos niveles de desarrollo humano son indicativos de lo problemático de emigrar a través de vías regulares [24]. Pero acontecimientos políticos inesperados, como el Brexit o la llegada de Trump a la Casa Blanca y el crecimiento electoral de opciones políticas abiertamente xenófobas, pueden dar un vuelco o sembrar incertidumbre respecto a las exigencias requeridas en los movimientos internacionales de personas, incluso en zonas de libre circulación como la UE y entre países que hasta ahora vienen gozando de un desarrollo humano alto.

Por otro lado, las experiencias de endurecimiento de controles fronterizos y de lucha contra la inmigración irregular han demostrado una eficacia práctica muy limitada y, sobre todo, un esfuerzo desproporcionado en relación con el alto coste que representan en términos de derechos humanos y de vidas perdidas. Históricamente, el avance de los discursos y anuncios de medidas restrictivas de la inmigración como los que proliferan hoy en día en todo el mundo ha tenido más de reclamo retórico que de aplicación práctica, puesto que su recorrido ha sido muy inferior a su ambición. Pero no ha hecho sino aumentar la irregularidad, la precariedad social, la economía sumergida y la hostilidad hacia la inmigración, en medio de una tolerancia frente a esas situaciones coherente con la elevada demanda de personas trabajadoras de origen extranjero, si bien contraria al mínimo respeto a sus derechos humanos y sociales.

[23] OIM, Informe sobre las migraciones en el mundo, 2024.

[24] Según el índice Henley de pasaportes, una clasificación mundial de países en función de la libertad relativa de entrada de sus ciudadanos.

Las características de las migraciones del futuro dependerán, en todo caso, de cómo se resuelvan las contradicciones entre la ola de orientaciones restrictivas de las políticas migratorias; un contexto de muy elevada demanda de trabajo en sociedades desarrolladas cada vez más envejecidas y la necesidad de respetar las exigencias en materia de derechos humanos.

RECUADRO 2: CONCLUSIONES SOBRE TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

- **Crecimiento global de migrantes:** El número de migrantes internacionales casi se ha duplicado desde 1990, alcanzando 304 millones en 2024, con Europa como la región que más migrantes acoge.
- **Las experiencias de endurecimiento de controles fronterizos y de lucha contra la inmigración irregular han demostrado una eficacia práctica muy limitada** y, sobre todo, un esfuerzo desproporcionado en relación con el alto coste que representan en términos de derechos humanos y de vidas perdidas (como aumento de la irregularidad, la precariedad social, la economía sumergida y la hostilidad hacia la inmigración**)**
- **La UE ha visto un aumento significativo en la inmigración**, con mayores flujos tanto extracomunitarios como intraeuropeos, aunque la migración irregular representa una pequeña fracción del total.
- **España como destino clave**: España destaca por su alta tasa de entradas de extranjeros, con predominancia de migrantes latinoamericanos, mayor proporción de mujeres inmigrantes y un nivel educativo medio superior al de otros países europeos.
- **Migración desde países en desarrollo**: Aumenta la proporción de migrantes provenientes de países de ingresos bajos y medios, destacando Asia y América del Norte como principales regiones de origen.
- **Impacto de la pandemia en movilidad**: La COVID-19 redujo drásticamente los flujos migratorios en 2020, seguido de una recuperación gradual y cambios en patrones laborales, como el teletrabajo y la figura de nómadas digitales.
- **Incremento de migración forzada**: Conflictos armados, persecuciones y desastres naturales han elevado el número de refugiados y desplazados, con cifras récord en 2024 y 2023, respectivamente.
- **Migración laboral predominante**: La mayoría de migrantes internacionales forman parte de la fuerza laboral, con alta participación en sectores de servicios y cuidado, y tasas de desempleo superiores a las de no migrantes.
- **Feminización y retos de género**: Aunque la migración femenina ha aumentado en ciertas regiones, persisten brechas y segregación laboral de género, con mujeres migrantes enfrentando mayores obstáculos laborales y sociales
- **Tendencias restrictivas y tecnología**: Se observan políticas migratorias más restrictivas globalmente, uso creciente de inteligencia artificial y biometría en gestión migratoria, con riesgos asociados.
- **Perspectivas futuras:** Se espera que las migraciones internacionales sigan aumentando debido a la demanda laboral, el desarrollo económico y demográfico, y factores como el cambio climático, aunque la evolución de las migraciones y de la forma en que éstas se desarrollan dependerá de la evolución del marco institucional en especial, de las políticas de visados, acceso a las autorizaciones de residencia y trabajo, así como a la protección internacional, asilo y refugio, competencias de los países

Fuente: Elaboración propia.

1.2. Perfiles y situaciones de la población de origen migratorio en España

El análisis de los perfiles y la situación social de las personas de origen migrante en España sigue viéndose limitado por la existencia de importantes lagunas de información, como ya ocurría en 2019 cuando el CES abordó la inmigración en España. La cantidad

de personas extranjeras y nacidas en el extranjero en nuestro país se asemeja ya más al tamaño de algunos países europeos que a lo que cabría categorizar como un "colectivo". La importante diversidad de lugares de procedencia, momentos y motivos de llegada, características personales, biografías y trayectorias vitales aconsejan evitar conclusiones generalistas que induzcan a una lectura simplista de una realidad compleja. Y a ello se añaden las importantes carencias estadísticas que, como ya señaló el CES en su anterior informe, dificultan una aproximación certera a la situación social y las condiciones de vida de la población residente en España que capte en toda su profundidad la huella que en la sociedad española han ido dejando los flujos migratorios de los últimos treinta años.

Así, numerosas fuentes de datos, como ocurre con la principal fuente de información sobre las condiciones de vida en España (la ECV, del INE) así como la mayor parte de los registros administrativos sobre prestaciones públicas, sin ánimo de exhaustividad, siguen registrando únicamente a la población de nacionalidad extranjera (algunas ni siquiera ofrecen esa variable) sin proporcionar información sobre la nacida en el extranjero o la nacida en España de progenitores extranjeros o nacidos en el extranjero, buena parte de ella ya con nacionalidad española.

Todo ello aconseja prudencia y alejamiento de afirmaciones categóricas sobre "los inmigrantes", como si se tratara de un grupo nítidamente diferenciable de "los españoles", de un bloque humano homogéneo en sus características y absolutamente diferenciado de la población autóctona[25] . Nada más lejos de la realidad pues rara es la familia en España (un país emisor de emigrantes hasta comienzos de la última década del siglo XX) que carece por completo de antecedentes migratorios o de miembros que, aun hoy en día, viven y trabajan en el extranjero. Y al mismo tiempo, una buena parte de las personas llegadas a España a lo largo de los años cuenta con antepasados españoles o provienen de países con importantes lazos históricos con nuestro país. De hecho, muchos son ya españoles y españolas de pleno derecho.

Por otro lado, la variedad de situaciones y las diferencias dentro del conjunto de población extranjera o de tal origen resultan ser tanto o más acusadas que entre la población autóctona, en función del momento, los motivos, el país, ciudad, familia de procedencia y las características personales de cada persona. A ello se añade el creciente volumen de hogares mixtos[26] (6,4 por 100 en 2021), de uniones interculturales (20,2 por 100)[27] y de nacimientos de madre nacida en el extranjero (31,3 por 100), lo que, constituyendo

[25] Ni qué decir tiene del habitual sesgo de género en este tipo de referencias que ocultan la crucial presencia de "las inmigrantes" y "las españolas" en nuestra sociedad.

[26] INE, Encuesta Continua de Hogares (ECH). Recoge como "hogares mixtos" aquellos en que conviven miembros extranjeros y españoles

[27] INE, Movimiento Natural de la Población, 2023. Se trata de la proporción de matrimonios celebrados en ese año en que al menos uno de los cónyuges es de nacionalidad no española.

indicadores muy positivos de integración social, complica bastante la delimitación de lo que se entienda por "inmigrantes" y el momento en que se adquiere o se pierde esa condición.

Por todo ello, eludir la dicotomía entre "nosotros" y "ellos" constituye una premisa básica para abordar con rigor la cuestión de la inmigración, un componente intrínseco de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de la sociedad española.

A efectos estadísticos, los siguientes apartados se acogen a la acepción más extendida de "inmigrante", definida por la Unidad de Población de Naciones Unidas, según la cual, migrante internacional es cualquier persona que ha cambiado su país de residencia. Esto incluye a todos los migrantes, independientemente de su situación legal o de la naturaleza o el motivo de su desplazamiento. No obstante, algunas zonas de libre circulación de personas y trabajadores y establecimiento, como la Unión Europea, dan lugar a importantes diferencias en cuanto al régimen jurídico de quienes disfrutan de esa libertad y, en este contexto normativo, el término "inmigrantes" suele reservarse para las personas procedentes de terceros países y sus familiares. Unas y otras situaciones se intentan reflejar de la manera más omnicomprensiva posible en este informe, siempre que las fuentes de información lo permitan.

En todo caso, no está de más recordar la importancia de llevar a la práctica las recomendaciones de organismos internacionales especializados que, como la OCDE, insisten en la necesidad de mejorar la recopilación de datos y el análisis empírico sobre la inmigración y la situación de las personas migrantes, así como mejorar la inversión en marcos analíticos que permitan entender mejor los efectos de la inmigración, a fin de evaluar y diseñar políticas efectivas de integración y gestión migratoria.

1.2.1. Perfil sociodemográfico

En las últimas cuatro décadas España ha experimentado una transformación demográfica muy importante que ha supuesto el paso de una sociedad de perfil joven a una caracterizada por la mayor presencia de personas de edades avanzadas, como consecuencia de un acelerado proceso de caída de la natalidad y un significativo aumento de la esperanza de vida. Durante ese periodo la tasa de fecundidad descendió desde unos niveles superiores al reemplazo generacional hasta 1,12 hijos por mujer en 2023[28], lo que ha situado a España entre los países con las tasas más bajas de la Unión Europea. Paralelamente, la esperanza de vida se incrementó en nueve años alcanzando un valor medio de 83,8 años (86,3 en las mujeres y 81,1 los hombres) y convirtiendo a España en una de las sociedades más longevas. Ello ha devenido en un considerable envejecimiento de la población, que se revela en un índice de envejecimiento poblacional (relación entre

[28] INE: Movimiento natural de la población, 2025.

los mayores de 64 y los menores de 16 años) situado en el 142 por 100 en 2024, (142 mayores de 64 años por cada 100 menores de 16 años), lejos de los valores de unas décadas atrás. El segmento de las personas mayores de 65 años aumentó considerablemente su peso relativo pasando de representar el 11 por 100 en 1985 al 20 por 100 de la población en 2024. Más recientemente, la agudización de ese proceso se ha manifestado en una inversión del crecimiento vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones) que desde 2015 registra valores anuales negativos, con un saldo de 115 mil personas menos en 2024.

LA INMIGRACIÓN ES UN FENÓMENO ESTRUCTURAL EN ESPAÑA

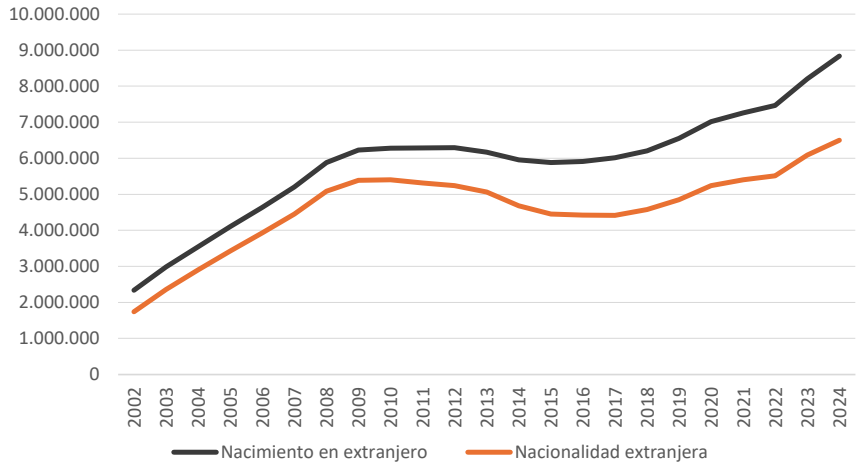
Sin embargo, a pesar del cambio de signo experimentado durante esos años, España registró un crecimiento poblacional significativo, pasando de 38,5 millones de habitantes en 1985 a 49 millones en 2025, lo que supone un incremento del 28 por 100, concentrándose en los últimos veinticinco años. En este contexto, la llegada de personas desde otros países se revela como el factor clave en el mantenimiento del dinamismo demográfico, tanto por la incorporación de personas tras su llegada como por los nacimientos de madres extranjeras. La inmigración ha venido a amortiguar el impacto demográfico de la amalgama de circunstancias sociales, culturales y económicas que han transformado el tamaño y la composición de la población española, de manera especial desde finales de la década de los años 90, siendo la principal responsable del crecimiento poblacional.

La evolución de la población de origen extranjero en España desde los primeros años del siglo XXI constituye uno de los fenómenos demográficos más significativos de su historia contemporánea. Tal como muestran los datos, la población ha experimentado una transformación sustancial en su composición, con un peso creciente de la población nacida en el extranjero, que no en vano ha multiplicado su volumen casi por 4, pasando de 2,3 millones en 2002 a cerca de 9 millones en 2024. La incorporación de personas de origen extranjero ha venido a restablecer un cierto equilibrio en la estructura poblacional compensando el declive demográfico. De acuerdo con los últimos datos del Padrón, 9,5 millones de personas (el 19 por 100 de la población) ha nacido en algún país extranjero, y el 14 por 100 posee nacionalidad distinta de la española. A esta cifra hay que añadir los 3 millones de hijos de madre y/o padre de origen migrante[29], lo que incrementa significativamente su contribución demográfica en España. Cabe poner de relieve, a este respecto, las carencias de la información recogida por el Padrón para cuantificar de manera más precisa el volumen de la población de origen migratorio, puesto que no

[29] INE: EPA, 2024.

recoge datos relativos al origen familiar de las personas cuyos padres emigraron a España desde el extranjero, pero poseen la nacionalidad española.

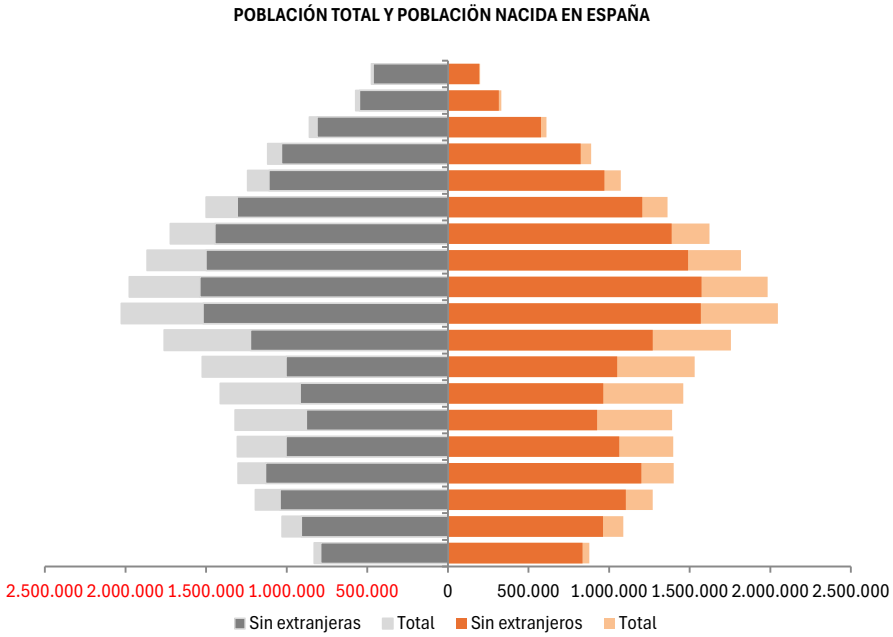
GRÁFICO 10: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO 2002-2024



Fuente: INE, Estadística continua de población, 2025.

La atención a los criterios de “lugar de nacimiento” y “nacionalidad”, variables utilizadas habitualmente para el análisis de la inmigración, revela diferencias sustanciales que reflejan la existencia de procesos migratorios diversos (gráfico 10). En 2024 la distancia entre ambos se habría ampliado hasta 2,3 millones de personas, lo que se explica principalmente por las adquisiciones de la nacionalidad española, especialmente intensa entre determinados colectivos, como el de las personas de origen latinoamericano. Por otro lado, las llamadas "segundas generaciones" compuestas por hijos e hijas de inmigrantes de padres extranjeros, poseen la nacionalidad española pero sus padres conservan el estatus de "nacidos en el extranjero". Esta divergencia añade complejidad al análisis de la inmigración, en especial en lo que atañe a su integración en la sociedad de acogida (española), en gran medida condicionada por el contexto migratorio, que trasciende la nacionalidad reconocida administrativamente (gráfico 13).

GRÁFICO 11: POBLACIÓN RESIDENTE EN ESPAÑA
(Total y excluyendo a la población nacida en el extranjero)



Fuente: INE, Estadística continua de población, 2025.

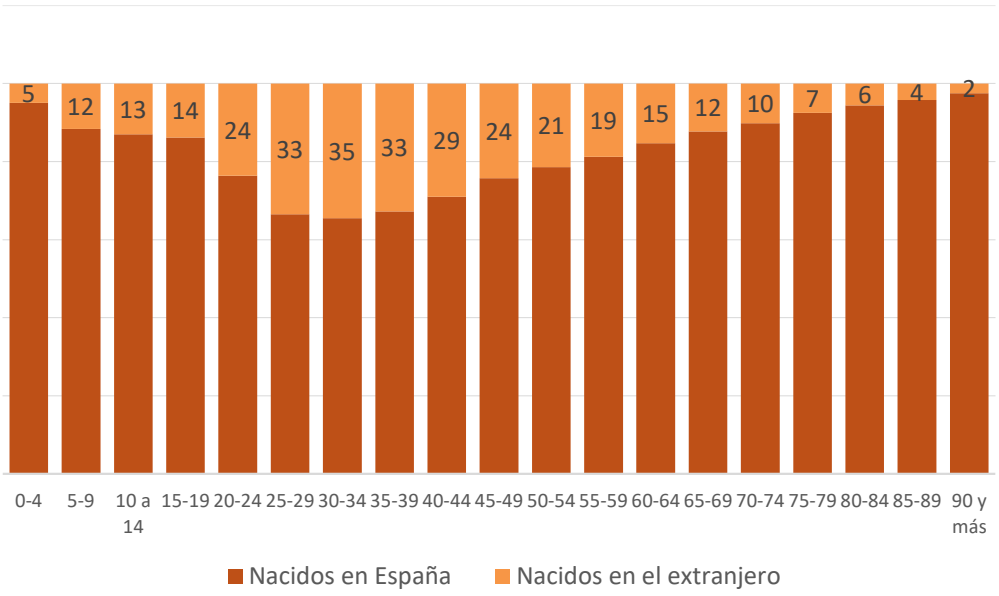
UNA POBLACIÓN JOVEN QUE REJUVENECE AL CONJUNTO

Uno de los rasgos más característicos de la población de origen inmigrante es su juventud relativa. La población extranjera muestra una estructura de edades más joven que la autóctona, lo que genera un efecto rejuvenecedor en la pirámide poblacional, ensanchando su base y la zona intermedia, que se corresponde con las edades de actividad laboral. Ocho de cada diez personas nacidas en el extranjero se encuentran en el tramo de edad de 15 a 64 años, frente a los seis de cada diez en la población autóctona. Por el contrario, solamente el 9 por 100 tiene más de 64 años, frente al 24 por 100 de las personas nacidas en España (gráfico 11).

Desde el punto de vista de su contribución a las distintas generaciones, la mayor participación se da entre los 25 y los 50 años, con un peso muy relevante en el grupo quinquenal de 30 a 34, en el que más de un tercio de los integrantes ha nacido en el extranjero. En muchas ocasiones las personas jóvenes que emigran lo hacen acompañados de sus hijas e hijos, que tal como muestran los datos padronales representan una parte relativamente alta de la población menor de 15 años en España. Pero hay que tener en cuenta que buena parte de la descendencia de las personas inmigrantes nace en España, adquiriendo en muchos casos la nacionalidad española. Estas segundas generaciones quedan registradas en el Padrón como nacidas en España y como personas de nacionalidad española, obviando su circunstancia familiar y, sobre todo, la contribución de sus madres y padres al ensanchamiento de la base de la pirámide.

GRÁFICO 12: PROPORCIÓN DE PERSONAS NACIDAS EN EL EXTRANJERO POR GRUPOS DE EDAD

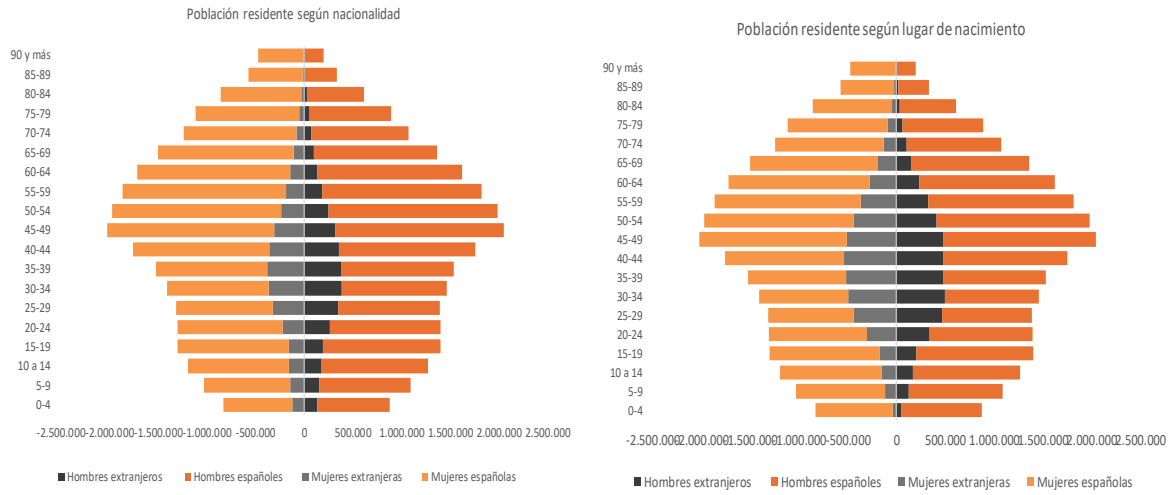
(En porcentaje sobre el total de cada grupo)



Fuente: INE, Estadística continua de población, 2025.

También conviene considerar que una parte de la población que emprende su proyecto migratorio acaba llegando a la edad de jubilación en España, y pasa a integrar los grupos de mayor edad. Además, la reagrupación familiar de personas con edades cercanas a la jubilación se suma a la población extranjera principalmente de origen comunitario que opta por residir en España (en especial, en zonas costeras) una vez alcanzada la edad de abandonar el mercado laboral. Todas estas situaciones contribuyen de forma evidente a engrosar los tramos superiores de una pirámide cuya cúspide alberga una proporción notablemente más alta de nacidos en el extranjero que hace dos décadas.

GRÁFICO 13: ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN ESPAÑA

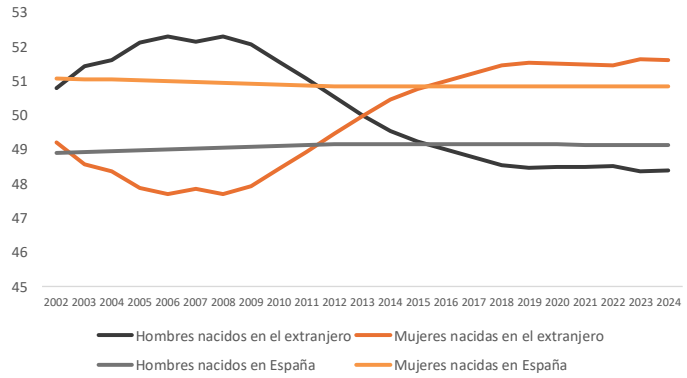


Fuente: INE, Estadística continua de población, 2025

SE CONSOLIDA LA TENDENCIA A LA FEMINIZACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

La distribución por sexos de la población extranjera está íntimamente relacionada con las características específicas de cada flujo migratorio y cada corriente aporta patrones diferenciados que explican el tránsito de una distribución general de masculinización en la primera década del siglo XXI a otra más feminizada en España.

GRÁFICO 14: EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE MUJERES Y HOMBRES SEGÚN SU LUGAR DE NACIMIENTO



Fuente: INE, Estadística continua de población, 2025.

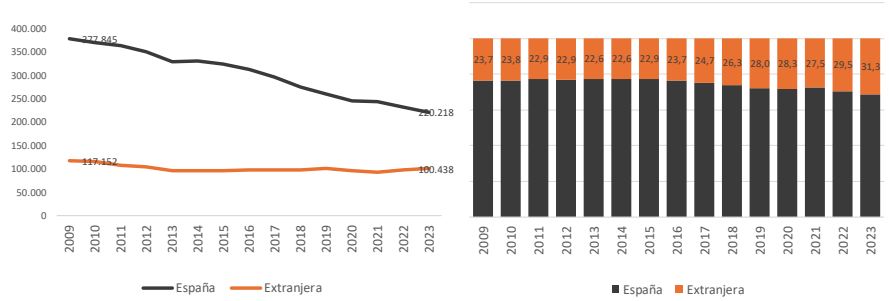
En este sentido, las variaciones en los enclaves de origen juegan un papel determinante. Así, las personas nacidas en países de Latinoamérica (Sudamérica, América Central y Caribe), que representan casi la mitad de toda la población de origen extranjero, aportan más mujeres que hombres, desplazando a otras como Marruecos más tendentes a la masculinización. En este sentido, la alta feminización latinoamericana refleja patrones migratorios específicos en los que convergen la facilidad de integración por vínculos culturales y lingüísticos que reducen barreras para la migración femenina, la consolidación de nichos laborales feminizados como servicios del hogar, cuidados de personas mayores y hostelería; y procesos de reagrupación familiar y naturalización facilitados por marcos normativos que reconocen vínculos históricos con América Latina. Ello explicaría el cambio de un patrón masculino en una proporción 52-48 al actual, en el que las mujeres nacidas en el extranjero representan el 52 por 100 de la población inmigrante en España (gráfico 14).

CASI UNO DE CADA TRES NACIMIENTOS EN ESPAÑA ES DE MADRE DE ORIGEN EXTRANJERO

La llegada de personas de otros países tiene consecuencias directas en la composición de la población de acogida, porque pasan a integrarse como mujeres y hombres de distintas edades y, por tanto, dan una nueva forma a su estructura. Sin embargo, la transformación socio demográfica que propicia la realidad migratoria es de un talante más profundo, pues el proceso migratorio incluye algunos hitos biográficos cuya suma tiene significativas consecuencias en el devenir del conjunto de la sociedad de destino. Así, uno de los

aspectos más importantes desde el punto de vista individual y también colectivo, es la maternidad y la paternidad, que desde la perspectiva sociodemográfica es un factor de transformación fundamental en tanto que contribuye al crecimiento poblacional desde la base de la pirámide. Y ello sin olvidar su significado desde el punto de vista de la cohesión social, puesto que la formación de parejas y la llegada de descendencia en el país de acogida constituyen potentes indicadores de enraizamiento, estabilidad de los proyectos migratorios e integración social.

GRÁFICO 15: EVOLUCIÓN DE LOS NACIMIENTOS SEGÚN LUGAR DE NACIMIENTO DE LA MADRE



Fuente: INE, Movimiento natural de la población, 2025

En 2023 nacieron en España casi 320 mil niños (220 mil de madres españolas y 100 mil de madres extranjeras, lo que significa que el 31 por 100 de todos los niños nacidos en ese año son hijos de mujeres de nacionalidades distintas. La serie de datos muestra un panorama en España en el que se ha reducido el número total de nacimientos (35 por 100 menos que en 2009) y aumentado el peso de los alumbramientos de madres extranjeras[30] (7 puntos porcentuales más que en 2009) (gráfico 15). La llegada de mujeres jóvenes que tienen más hijos que las españolas (1,3 hijos por mujer frente 1,09) no logra, sin embargo, compensar el descenso del volumen de la población española en edad de procrear ni su creciente tendencia a reducir su fecundidad.

MAYOR DIVERSIDAD DE ORÍGENES Y PREPONDERANCIA DE LATINOAMERICA

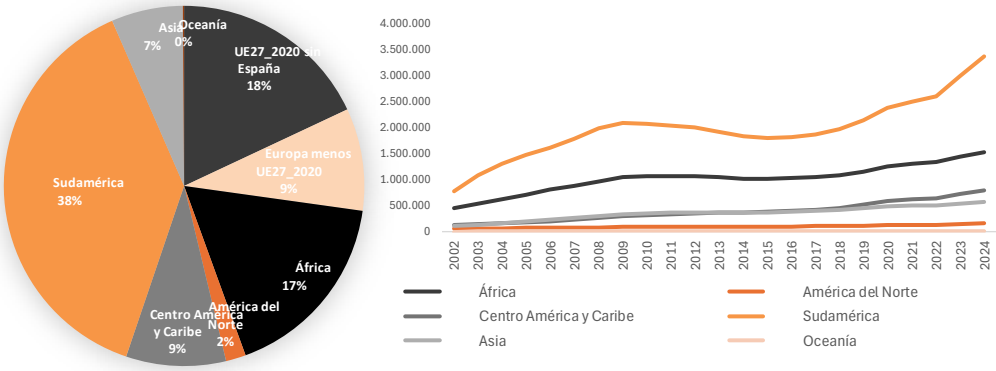
La observación de la estructura de la población residente nacida en el extranjero revela tendencias demográficas que reflejan tanto patrones globales de migración como particularidades asociadas a la posición geográfica y económica de España. España continúa desempeñando un papel destacado como país receptor de población extranjera en Europa, con un perfil de orígenes cada vez más diversificado que muestra transformaciones importantes en la composición demográfica en los últimos años.

[30] El INE no aporta información sobre el origen de las madres, ofreciendo solo la referida a la nacionalidad, por lo que los nacimientos de madres que han adquirido la nacionalidad española siendo su origen extranjero computan en el cálculo de la fecundidad de las españolas.

América del Sur se ha convertido en el principal origen, concentrando 3,4 millones de personas en España que representan el 38 por 100 del total de población extranjera. Con un incremento del 71 por 100 en solo seis años (1,4 millones de personas), los países del sur de América responden del mayor flujo migratorio hacia España registrado desde 2018. Por su parte, Centro América y el Caribe presentan un importante crecimiento de su presencia en ese mismo período con un incremento del 74 por 100, pasando de 454 mil en 2018 a 792 mil en 2024. Este incremento de más de 330 mil personas refleja la intensificación de flujos migratorios desde territorios tradicionalmente menos representados en España. La suma de estas regiones de procedencia (América del Sur, Centro América y el Caribe) convierte a la población de origen latinoamericano en la principal área de emisión hacia España, suponiendo casi la mitad del total de las personas residentes de origen extranjero con 4,2 millones de personas (gráfico 16).

La Unión Europea (UE27) mantiene su posición como segunda región de origen con 1,6 millones de personas (18 por 100 del total), evidenciando la persistencia de vínculos migratorios intraeuropeos. A diferencia de otros orígenes, la inmigración europea muestra una notable estabilidad que reflejan patrones migratorios consolidados en torno a la elección de España como destino residencial tras la jubilación, entre otros. No obstante, la inmigración europea se caracteriza por su heterogeneidad interna, puesto que incluye tanto a trabajadores procedentes de países como Rumanía y Bulgaria y personas mayores de 65 años procedentes de Alemania y Reino Unido, así como profesionales con alta cualificación de diversos países comunitarios.

GRÁFICO 16: ÁREAS DE ORIGEN DE LA POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTRANJERO

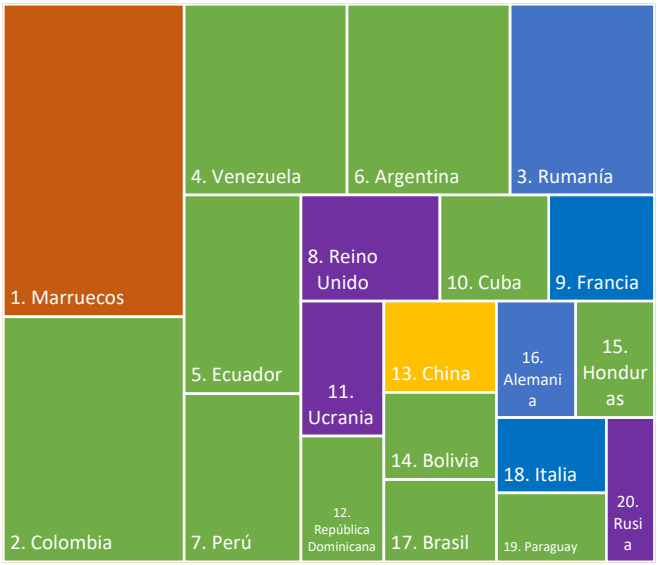


Fuente: INE, 2025.

África (principalmente Marruecos) constituye el tercer enclave de origen por su importancia numérica con 1,5 millones de personas, que suponen el 17 por 100 de la población de otros países residente en España, habiendo registrado un crecimiento del 40 por 100 desde 2018. Cabe destacar el hecho de que ese incremento supera significativamente las medias europeas y se aproxima a las dinámicas que vienen

mostrando los países latinoamericanos como espacio muy relevante de emigración hacia España. Al mismo tiempo conviene prestar atención a la diversificación de orígenes africanos puesto que incluye, además de los flujos tradicionales desde Marruecos y Argelia, nuevas corrientes desde Senegal, Nigeria, Ghana, Mali y otros países subsaharianos, que dotan de una importante heterogeneidad a la migración africana en términos culturales, lingüísticos y socioeconómicas.

GRÁFICO 17: POBLACIÓN DE ORIGEN MIGRATORIO POR PAÍS, 2024
(Personas nacidas en el extranjero. Veinte primeros países de origen)



Fuente: INE, Estadística continua de población, 2025.

Por su parte, Asia registra 567 mil personas (6,4 por 100 de los residentes de origen extranjero) con un crecimiento del 35 por 100, evidenciando la consolidación de la presencia asiática en España mediante flujos cada vez más diversificados. El incremento de 147 mil personas refleja tanto la intensificación de flujos tradicionales (China, Filipinas, India) como la emergencia de nuevos orígenes (Bangladesh, Pakistán, países del sudeste asiático). El importante crecimiento registrado en los últimos años sugiere la madurez de las redes de apoyo en España que facilitan la llegada de nuevos flujos mediante mecanismos de reunificación familiar y oportunidades de integración laboral.

HACIA UNA MAYOR DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO

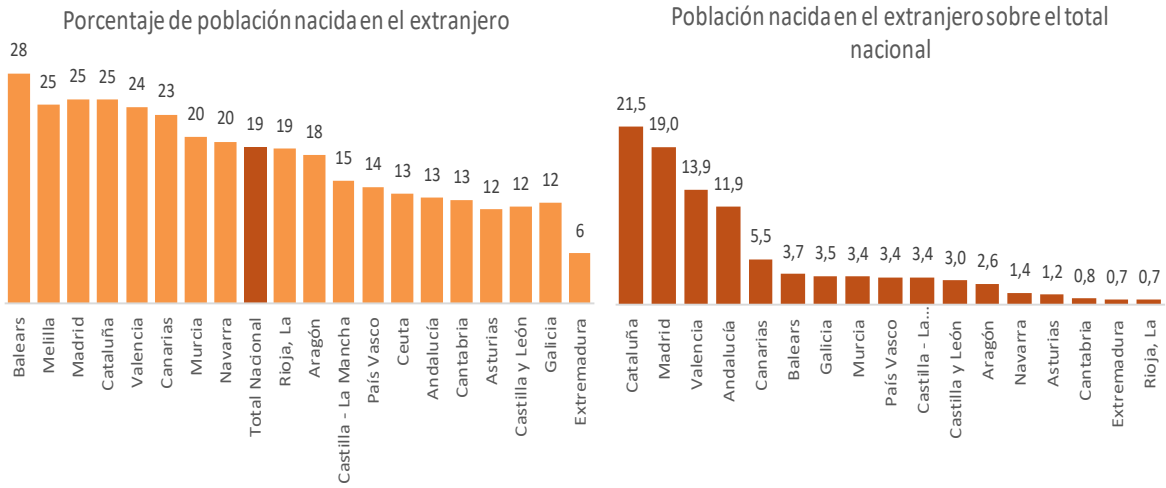
La consolidación de España como país receptor de inmigración ha implicado una extensión de ésta a todo el territorio nacional, aunque se mantienen patrones de concentración de la población de origen extranjero que apuntan al desarrollo de un modelo migratorio asimétrico, donde coexisten territorios de alta concentración y otros que apenas reciben flujos migratorios internacionales.

Si en los primeros años del siglo dicha población se aglutinaba en la región del Mediterráneo, en las zonas insulares y en Madrid, con una presencia muy escasa en el

resto del territorio, a lo largo de las dos últimas décadas la población de origen extranjero ha ido desplegándose por la mayor parte de la superficie geográfica nacional, manteniendo, no obstante, una mayor densidad en zonas concretas. Conviene recordar, en todo caso, que la presencia de personas procedentes de otros países a principios de siglo, y de manera especial la afincada en las islas y en la zona del Mediterráneo, respondía en gran medida a proyectos vitales no laborales y su origen era principalmente europeo.

Desde la perspectiva de la distribución territorial por CCAA, en 2025 la mayor parte de la población inmigrante vive en Cataluña, Madrid, Valencia y Andalucía, que concentran el 66 por 100, siendo Madrid y Barcelona las ciudades con mayor presencia con 1,8 y 1,5 millones de personas nacidas en el extranjero respectivamente (gráfico 18).

GRÁFICO 18: POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO POR CCAA
(Porcentajes horizontales y verticales)

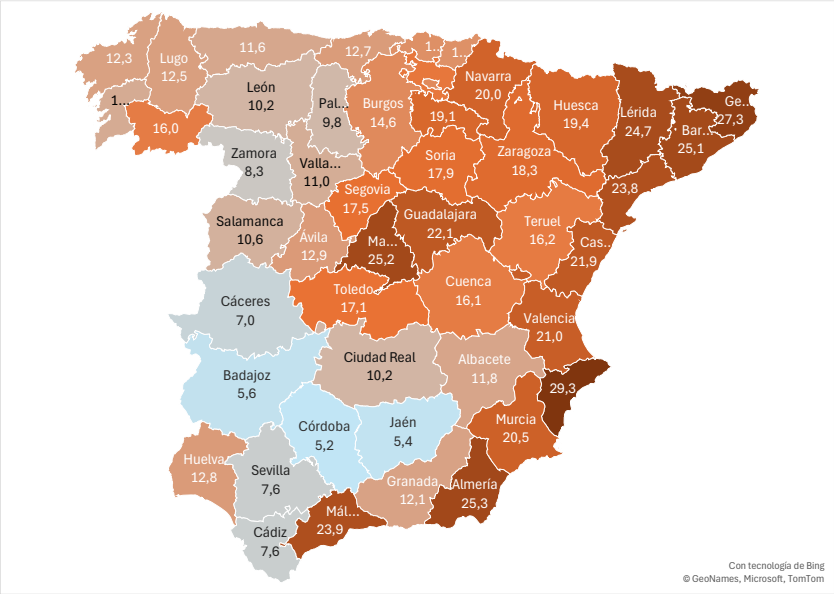


Fuente: INE, Estadística continua de población, 2025.

Pero si se adopta la perspectiva interterritorial, los datos del INE muestran unas pautas de asentamiento que apuntan a distintos niveles de presión demográfica, tanto autonómica como provincial. Las Islas Baleares constituyen el territorio con mayor porcentaje de población extranjera en el ámbito autonómico (28 por 100), ilustrando la consolidación de un modelo económico fuertemente vinculado al turismo y al mismo tiempo a la inmigración, donde coinciden personas trabajadoras estacionales con otras de origen europeo y alto poder adquisitivo que han establecido su primera o segunda residencia en las islas. En términos provinciales, Baleares registra 353.053 extranjeros (28,4 por 100), siendo una de las zonas de mayor concentración relativa. En el otro extremo, algunos territorios como Extremadura (5,6 por 100) o las provincias andaluzas de Córdoba (5,1 por 100) y Jaén (5,4 por 100) acogen una proporción muy inferior de población de origen extranjero.

Desde el punto de vista de la distribución provincial, los datos revelan la consolidación de la zona del Mediterráneo como el territorio de mayor densidad de población extranjera y de origen migratorio (gráfico 19). Alicante (29 por 100), Girona (27 por 100), Almería (25 por 100) y Málaga (24 por 100) configuran un espacio de alta concentración que se extiende desde Cataluña hasta Andalucía, reflejando un desarrollo económico muy vinculado al trabajo extranjero en sectores como agricultura, el turismo, la construcción o los servicios.

GRÁFICO 19: POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO POR PROVINCIAS, 2025
(Porcentajes)



Nota: Pendiente de introducir en la ilustración las Islas Carias y Baleares
Fuente: INE.

Por último, es interesante destacar el distinto ritmo de crecimiento de la población de origen extranjero en las diferentes regiones, que pone de manifiesto, por un lado, una posible saturación en territorios donde venían concentrándose altas proporciones de personas de origen foráneo y por otro, una mayor dispersión hacia regiones "tradicionalmente" menos atractivas. Así, algunas comunidades, como la valenciana, muestran un gran dinamismo, con un crecimiento de la población extranjera del 29 por 100 en solo tres años, añadiendo 270 mil nuevos residentes. Este crecimiento supera significativamente la media nacional y posiciona a Valencia como el territorio con mayor atracción migratoria reciente. La provincia de Valencia concentra 582 mil extranjeros (21 por 100), mientras que Alicante alcanza los 597 (29 por 100), configurando un eje demográfico de alta intensidad migratoria. Castilla-La Mancha registra el segundo mayor crecimiento relativo (27 por 100), con 62 mil personas de nacionalidad extranjera más que en 2021, seguida por Castilla y León (26 por 100) y Asturias (25 por 100).

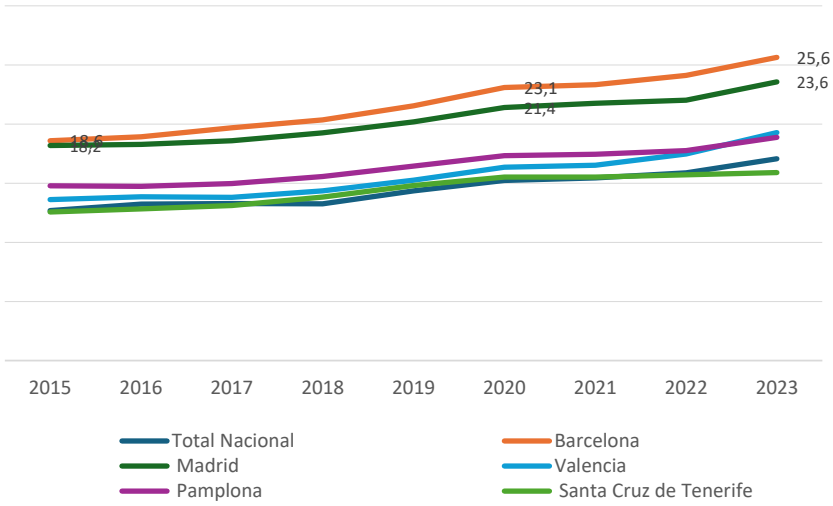
La inmigración se distribuye, pues, de forma heterogénea en el territorio español, suponiendo más del 20 por 100 de la población en un buen número de provincias y estando más presente en la zona Este de la Península, con Extremadura y el norte de Andalucía ocupando el último lugar. Sin embargo, más allá de la pauta autonómica y provincial, el asentamiento de esta población se explica por preferencias que tienen que ver con el grado de urbanización.

Siguiendo el criterio de la distribución de la población según el tamaño del hábitat, el patrón de asentamiento sigue siendo eminentemente urbano, con un saldo claramente superior en los grandes núcleos que es indesligable de la evolución del modelo de concentración poblacional en España. Así, desde 2017 hasta 2025 la concentración urbana no ha hecho sino intensificarse, pasando del 80 al 84 por 100 en áreas urbanas frente al 16 por 100 en áreas no urbanas. Es importante advertir que la preferencia de las personas extranjeras por las localizaciones urbanas va más allá de los límites administrativos de los núcleos principales, alcanzando zonas más amplias vinculadas con dichos núcleos por los desplazamientos por motivos laborales. Destacan, en este sentido, las conurbaciones de las dos grandes capitales, Barcelona y Madrid, en las que casi dos de cada diez residentes son originarios de países extranjeros (gráfico 20).

La conurbación de Barcelona, en este sentido, mantiene su posición como principal polo de atracción, habiendo intensificado su concentración hasta superar el 25 por 100 de población extranjera[31] (diez puntos por encima de los niveles alcanzados en 2015) y manteniendo las zonas con mayor concentración en España, (Barri Gòtic: 65 por 100, El Raval sud y El Raval nord: 50 por 100 de población extranjera). Madrid, por su parte, supera el 23 por 100, con un notable aumento en los últimos años y con algunas zonas de especial densidad (San Cristóbal: 57 por 100, Pradolongo: 51 por 100, San Diego: 51 por 100). El mapa resultante de la distribución mostrada por los datos del INE apunta a una desigual caracterización en lo relativo a las necesidades de infraestructuras y servicios de toda índole, con presión de diferentes intensidades según las zonas.

[31] INE, *Indicadores urbanos*, 2025.

GRÁFICO 20: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTRANJERO EN VARIAS CONURBACIONES



Fuente: INE: Indicadores Urbanos, 2025.

Las ciudades costeras muestran una realidad específica con concentraciones muy importantes de población de origen extranjero, principalmente comunitaria y no ligada a proyectos laborales, siendo ejemplos paradigmáticos Torrevieja (45 por 100 de población extranjera), Fuengirola (39 por 100) y Benidorm (31 por 100), cifras que superan ampliamente las estimaciones de 2017 y sitúan a estas ciudades en la primera posición.

En las zonas rurales la presencia de población inmigrante ha cobrado una relevancia creciente en los últimos años y se ha convertido en un factor clave para el sostenimiento social, demográfico y económico de los pequeños municipios. De acuerdo con los últimos datos, casi el 10 por 100 de la población en las zonas rurales es de origen extranjero, proporción que resulta especialmente significativa si se compara con las de décadas anteriores y refleja la transformación del papel de la población inmigrante en el entorno rural en España. El impacto de la inmigración no se limita al número total de residentes, sino que destaca de manera especial su contribución al rejuvenecimiento demográfico de estas áreas tradicionalmente envejecidas y afectadas por un proceso continuo de despoblamiento. Así, en efecto, entre la población joven rural, la proporción de personas de origen extranjero es mayor que en el conjunto, alcanzando el 16 por 100 en el grupo de 20 a 39 años, lo que aporta juventud de manera directa, pero también a través de los nacimientos de madres de origen extranjero en la cohorte de mayor fecundidad. Además, uno de cada cinco menores de trece años tiene una madre extranjera, y en los municipios de menor tamaño (menos de 1.000 habitantes), esta relación se incrementa hasta uno de cada cuatro, lo que refuerza la contribución de la inmigración al rejuvenecimiento de los pequeños municipios.

Las proyecciones demográficas del INE, basadas en la evolución reciente del tamaño y la composición de la población constituyen, sin ser previsiones de futuro en sentido estricto, una buena aproximación a posibles configuraciones de la población en los próximos años. La última actualización revela transformaciones y tensiones de gran calado en la sociedad que requerirán de la toma de decisiones para afrontar su posible impacto social y económico.

En términos de tamaño, en un escenario de continuidad migratoria, la población podría alcanzar los 54,6 millones de habitantes en el largo plazo (2074)[32]. En cambio, sin flujos migratorios el volumen de la población sufriría una drástica caída, reduciéndose a 32 millones dentro de 50 años. Pero el descenso sería continuo y ya, en 2030, España contaría casi con 4 millones de personas menos que en 2024, y para 2040 habría perdido cerca de 6 millones, agudizándose algunos de los rasgos más desafiantes de la población relativos al equilibrio de su composición.

En este sentido, la proporción de personas mayores de 65 años, que actualmente se sitúa en el 20,4 por 100, ascenderá al 30,3 por 100 en 2074 si se mantiene el ritmo de llegada de flujos migratorios. En un escenario de hipotético corte de dichos flujos, las personas con edades por encima de los 65 años representarían el 45 por 100, configurando una estructura social inédita, con casi la mitad de la población en edad de jubilación.

En ambos escenarios el aumento de la longevidad y el crecimiento exponencial del segmento mayor de 80 años, junto con la multiplicación del número de centenarios, harán imprescindible la transformación del sistema de cuidados, y la propia revisión del concepto de ciclo vital. Pero únicamente con el mantenimiento de los flujos migratorios se enfrentaría el reto de forma sostenible, con un volumen de población activa por encima del umbral de mantenimiento del sistema de bienestar.

RECUADRO 3: CONCLUSIONES SOBRE EL PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN INMIGRANTE

- Mejorar la información estadística. Es importante llevar a la práctica las recomendaciones de organismos internacionales especializados mejorando la recopilación de datos y el análisis empírico sobre la inmigración y la situación de las personas migrantes. Incluir la variable país de nacimiento en todas las estadísticas, además de la nacionalidad resulta esencial para captar la realidad migratoria en toda su dimensión.
- La inmigración se revela como el factor clave en el mantenimiento del dinamismo demográfico, siendo el único elemento responsable del crecimiento de la población

[32] INE, Proyecciones de población, 2025.

residente hasta alcanzar los actuales 49 millones, en un momento en el que la población española decrece año tras año.

- En la actualidad viven en España 9,5 millones de personas de origen extranjero, pero no se dispone de una cifra exacta de menores porque muchos de ellos disponen de nacionalidad española y han nacido en España.
- La población de origen extranjero es más joven que la española y es un factor esencial en el rejuvenecimiento del conjunto. Sin embargo, muchas personas que emprendieron su proyecto migratorio están llegando a la edad de jubilación en España, formando parte de los tramos de más de 65 años.
- La distribución por sexos de la población de origen extranjero ha cambiado de signo, siendo ligeramente mayor la presencia de mujeres (52/48 en detrimento de los hombres). Y casi uno de cada tres nacimientos en España es de madre de origen extranjero.
- En las dos últimas décadas la población de origen extranjero ha ido desplegándose por la mayor parte de la superficie geográfica nacional, manteniendo, no obstante, una mayor densidad en zonas concretas, con una clara preferencia por grandes núcleos urbanos, como Madrid, Barcelona. Sin embargo, algunas zonas experimentan una mayor presión demográfica con concentraciones que se acercan al 30 por 100 (en especial en la zona del Mediterráneo).
- En los grandes núcleos urbanos la distribución espacial de la población de origen extranjero es muy asimétrica, con algunos barrios albergando proporciones cercanas al 60 por 100 (Barcelona, Madrid).
- La inmigración es un elemento crucial para el mantenimiento de la vitalidad de la población. En un escenario de hipotético corte de los flujos migratorios, España reduciría el tamaño de su población y sufriría un envejecimiento incompatible con el mantenimiento del estado de bienestar.

1.2.2. Situaciones administrativas, tipos y motivos de residencia en España

El incremento de la inmigración a lo largo de las últimas tres décadas se ha desarrollado de forma claramente predominante en el entorno de la regularidad administrativa a través de las distintas fórmulas previstas por la legislación, tratándose en su gran mayoría de una población con un elevado nivel de arraigo, como demuestra el protagonismo de situaciones administrativas de carácter más estable y duradero.

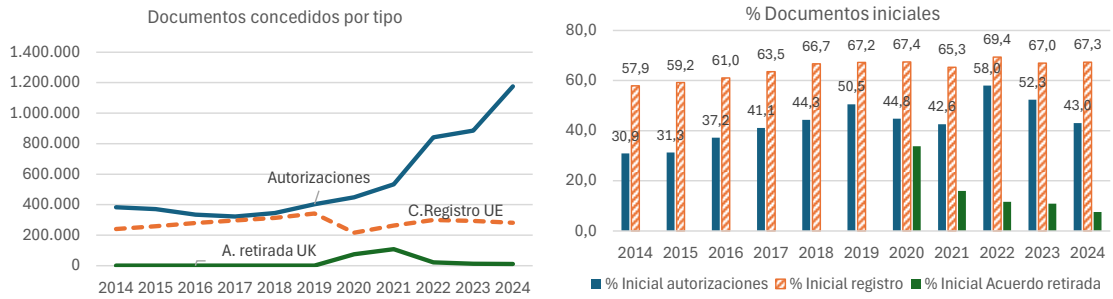
INTENSIFICACIÓN DEL FLUJO DE AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA TRAS LA PANDEMIA

El flujo de documentos de residencia refleja de modo bastante fiel el curso ascendente tomado por la inmigración a nuestro país, intensificado especialmente tras la pandemia. Así, si el inicio de un nuevo ciclo migratorio se confirmaba ya en 2019 con un notable ascenso de las llegadas, el flujo de concesión de documentos de residencia se dinamizó extraordinariamente a partir de 2021, marcando un máximo de concesiones en 2024, con cerca de 1,5 millones de documentos concedidos, lo que supone más del doble que una década antes. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todas las concesiones se corresponden con nuevas llegadas a España, sino que una parte muy importante de la actividad administrativa en este ámbito (duplicada con creces en la última década) se concentra en las renovaciones y autorizaciones sucesivas. La proporción de documentos iniciales concedidos, es decir, los que vendrían señalando el ritmo de llegadas o la mayor o menor intensidad de la inmigración, han venido oscilando entre el 41 por 100 en 2014

y el máximo del 60 por 100 alcanzado en 2022, habiéndose reducido hasta el 47 por 100 en 2024.

La mayor proporción de documentos iniciales se da en el régimen comunitario (67,3 por 100 en 2024), en consonancia con sus características que, por su propia razón de ser, implican una equiparación a la situación de las personas de nacionalidad española en muchos aspectos y requieren menos trámites[33]. Tras el pico de concesiones alcanzado en 2022, se observa una ligera disminución en los dos últimos años. En cuanto al régimen de extranjería, es más marcada la disminución de las concesiones iniciales desde el máximo del 58 por 100 alcanzado en 2022 al 43 por 100 en 2024 (gráfico 21).

GRÁFICO 21: FLUJO DE DOCUMENTOS DE RESIDENCIA CONCEDIDOS A EXTRANJEROS/AS POR TIPO DE DOCUMENTACIÓN Y % DE INICIALES, 2014-2024
(Unidades: Autorizaciones)



Fuente:

La gran mayoría (72,7 por 100) de los nuevos documentos iniciales en 2024 se concedieron bajo el régimen de extranjería; en el 27,2 por 100 se trataba de certificados de registro en régimen comunitario y en el resto de los casos se correspondía con autorizaciones del Acuerdo de retirada de la UE del Reino Unido.

Dentro del régimen de extranjería, más de la mitad del medio millón de autorizaciones de residencia iniciales concedidas en 2024 se concentró en cinco nacionalidades: Marruecos (20,5 por 100), Colombia (12,5 por 100), Venezuela (8,7 por 100), Ucrania (7,4 por 100) y Perú (5,3 por 100). Y dentro del régimen comunitario, la mayor parte de los 189.151 certificados de registro iniciales se concedieron a personas procedentes de Italia (21 por 100), Rumanía (10,3 por 100), Francia (6,7 por 100), Alemania (5,4 por 100), Colombia (4,9 por 100), Portugal (4,3 por 100) y Argentina (3,9 por 100).

LA POBLACIÓN RESIDENTE EN RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA SE ACERCA A LA COMUNITARIA, TODAVÍA MAYORITARIA

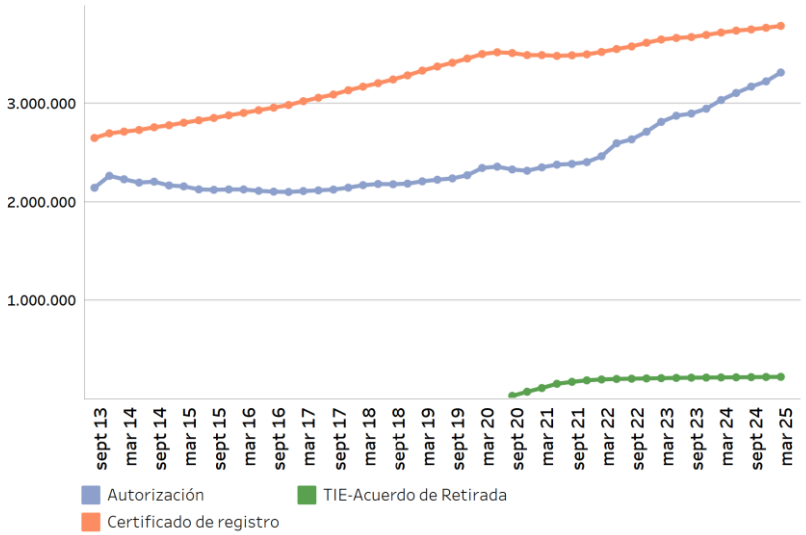
Este flujo de concesión de autorizaciones de los últimos años y el cambio experimentado desde 2019, con un peso creciente de las autorizaciones de personas de origen

[33] Por ejemplo, la validez de la tarjeta comunitaria permanente es de diez años frente a los cinco de la residencia de larga duración del régimen general.

extracomunitario, ha tenido su reflejo en el volumen de población extranjera según su situación administrativa, observándose especialmente desde 2020 un crecimiento más pronunciado de las personas con autorización de residencia en régimen de extranjería, apuntando a un acercamiento al volumen de las de régimen comunitario, aun así todavía el mayoritario

GRÁFICO 22: EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS CON AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA EN VIGOR, POR TIPO, 2013-2025

(Stock, en cifras absolutas)



Fuente: OPI-MISSM, *Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 31 de marzo de 2025*.

Por su parte, el volumen de personas con autorización de residencia en régimen de extranjería se eleva a 3,3 millones de personas, más de la mitad de las cuales poseen una autorización de larga duración. Las autorizaciones bajo este régimen son las que más han crecido en los últimos años, con un aumento acumulado del 41,4 por 100 en los últimos cinco años y un 9,6 por 100 en el último año (278.809 más), significativamente mayor al experimentado por el volumen de personas extranjeras de régimen comunitario. En marzo de 2025, la mitad del colectivo con este tipo de autorizaciones viene representado por las nacionalidades marroquí (26 por 100), ucraniana, china, colombiana y venezolana, que oscilan entre el 9 por 100 y el 5 por 100 del total.

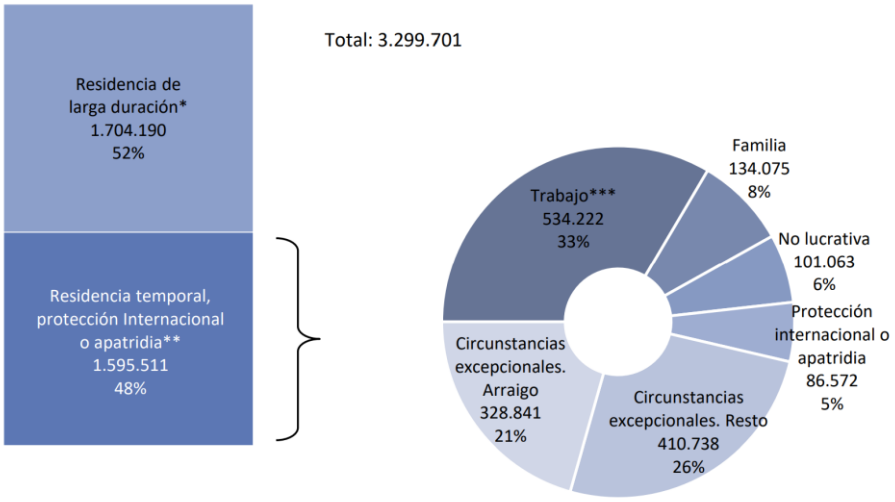
Por nacionalidades que más han aumentado, destaca la colombiana, con un incremento interanual del 26,7 por 100 en el último año; las personas peruanas (incremento anual del 24,3 por 100) y rusas, que han crecido un 16,6 por100. Otros países de procedencia de las personas titulares de autorizaciones han decrecido en volumen, como Bolivia (reducción anual del 3,4 por 100 que se prolonga desde 2014) o Ucrania que, tras el desplazamiento masivo a raíz de la invasión rusa, ha caído interanualmente hasta el 11,7%, mientras el colectivo venezolano también arroja una importante desaceleración notable, pasando de una variación anual del 25,8 por 100 a finales de 2023 al 8,3 por 100 en marzo de 2025.

También aumentó, aunque en menor medida (crecimiento del 1,9 por 100 en el último año) el volumen de ciudadanos comunitarios, con certificado de registro, TIE del Acuerdo de Retirada y tarjeta de familiar de ciudadano UE-AELC o Reino Unido, destacando las nacionalidades rumana, italiana y británica.

MÁS DE LA MITAD DE LAS AUTORIZACIONES EN RÉGIMEN DE EXTRANJERÍA, DE LARGA DURACIÓN

Atendiendo al tipo y motivos de concesión de las autorizaciones de residencia, el primer rasgo destacable de la población inmigrante extracomunitaria es el elevado peso de las situaciones que demuestran su estabilidad o permanencia. Más de la mitad de las personas bajo el régimen de extranjería en marzo de 2025 poseen una autorización de larga duración[34] que permite residir y trabajar en España indefinidamente en las mismas condiciones que las y los españoles. Ello es coherente con otros análisis[35] que, a partir de la EPA, y atendiendo a la distribución de la población nacida en el extranjero por tiempo de residencia, apuntan a que más de la mitad (54 por 100) reside en nuestro país desde hace más de 13 años, casi uno de cada tres desde hace más de 18 años, y un 8 por 100 lleva más de 24 años.

GRÁFICO 23: PERSONAS CON AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA SEGÚN MOTIVO DE CONCESIÓN, A 31 DE MARZO DE 2025



Fuente: OPI-MISSM, *Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 31 de marzo de 2025*.

[34] Incluye larga duración nacional, regulada en Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y larga duración regulada por la Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, traspuesta al ordenamiento español mediante la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 4/2000, y su posterior desarrollo en el Reglamento de Extranjería, actualizado por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, como se verá en el apartado 2.2.

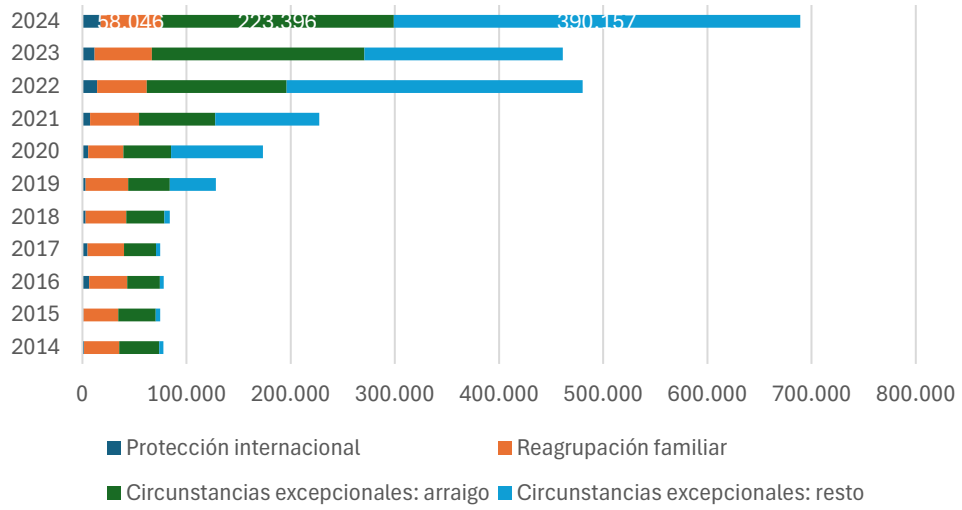
[35] Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Autores: Ramón Mahía Casado y Eva Medina Mora, *Informe sobre la Integración de la Población Extranjera en el Mercado Laboral Español, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia*, 2023.

Por otro lado, en marzo de 2025, el 48 por 100 de las personas bajo el régimen de extranjería (en torno a 1,6 millones de personas) poseen una autorización de residencia temporal, protección internacional o apatridia, lo cual supone un aumento del 23,5 por 100 con respecto a la misma fecha del año anterior.

CRECIENTE PESO DE LAS CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES ENTRE LOS MOTIVOS DE LAS AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA

La variación de los motivos que dan origen a las autorizaciones de residencia, especialmente marcada a partir de 2022, constituye uno de los principales cambios respecto a la situación que se describía en el anterior informe del CES. En efecto, en 2019 se abría un nuevo ciclo migratorio en el que las circunstancias excepcionales de acceso a la residencia legal han aumentado considerablemente su peso, representando ya el 47 por 100, considerablemente por encima del 33 por 100 que suponen las autorizaciones ordinarias de residencia temporal por motivos de trabajo.

GRÁFICO 24: AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA CONCEDIDAS POR MOTIVOS DIFERENTES AL TRABAJO, POR TIPO DE MOTIVO. 2014-2024



Fuente: OPI-MISSM, Flujo de autorizaciones de residencia por tipo y motivos.

Cabe recordar que las autorizaciones por circunstancias excepcionales constituyen vías de regularización de la situación administrativa de personas extranjeras que se encuentran en España sin documentación de residencia (o estancia) en vigor, siempre que se den los requisitos exigidos. La mayor parte de las autorizaciones por circunstancias excepcionales[36] se corresponden con dos situaciones: las autorizaciones de residencia

[36] Resto de circunstancias excepcionales: se incluyen las personas extranjeras con autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales con autorizaciones por protección internacional, por protección temporal, por razones humanitarias, por colaboración con autoridades y por razones de seguridad nacional o interés público, jóvenes extutelados que no tuvieron documentación como menor así como autorizaciones expedidas a víctimas de violencia de género, violencia sexual o a víctimas de trata de seres humanos, y sus familiares. En la mayoría de los casos este tipo de autorización da derecho a trabajar.

temporal por circunstancias excepcionales por protección internacional, concedidas a los solicitantes de asilo que ven su solicitud de asilo denegada[37] (26 por 100) y el arraigo (21 por 100). El volumen de ambos motivos ha ido en ascenso entre las autorizaciones en vigor desde las 39.969 y 44.075 autorizaciones, respectivamente en 2019 a 223.396, en el primer caso, y 390.157, en el segundo, en 2024. Aunque la evolución de este tipo de autorizaciones ya había repuntado en 2019, aumentaron exponencialmente a partir de diciembre de 2020, tras los meses más críticos de la pandemia en los que la parálisis de los procedimientos dio lugar a la acumulación de expedientes y a muchas situaciones de irregularidad sobrevenida. Seguidamente se produjo un incremento muy elevado de casos a raíz de la entrada en vigor de la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería[38] aprobada en julio de 2022, en cuyo primer año de aplicación las autorizaciones por arraigo prácticamente se duplicaron mientras casi se triplicaron las motivadas por el resto de circunstancias excepcionales. El máximo alcanzado en 2024, con 689.229 autorizaciones de residencia temporales concedidas por motivos diferentes al trabajo, es casi seis veces superior al volumen registrado en 2019. La gran mayoría de estas modalidades de autorización de residencia habilitan para trabajar.

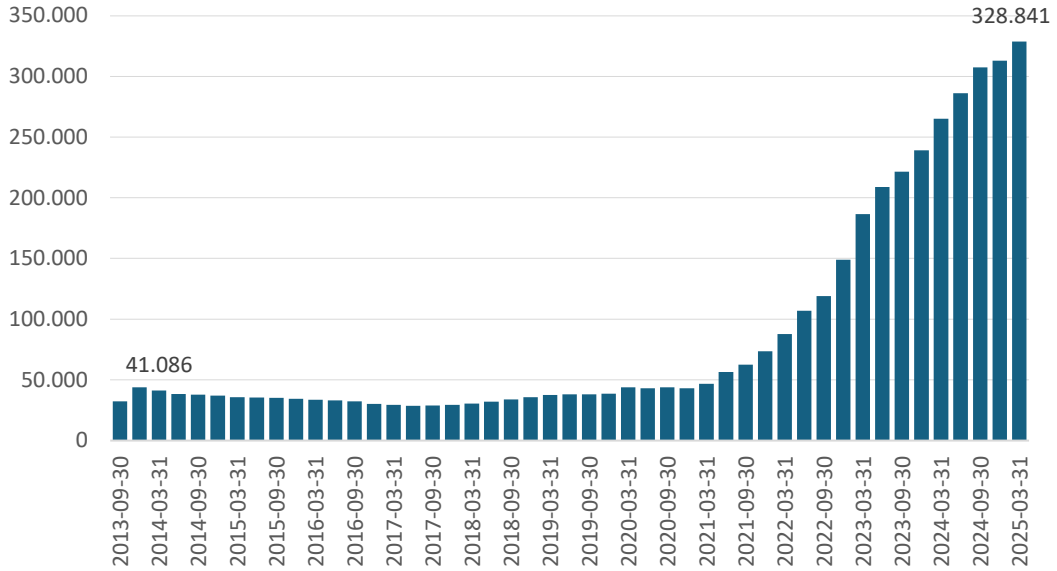
IMPORTANTE CRECIMIENTO DE LAS AUTORIZACIONES POR ARRAIGO

El crecimiento de las autorizaciones por arraigo confirma el carácter estructural adquirido por esta vía como canal de acceso a la regularidad administrativa o de recuperación de la misma por parte de un volumen importante de la población extranjera en nuestro país (gráfico 25).

[37] La autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por protección internacional se encontraba regulada en el artículo 125 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, y atiende a los solicitantes de asilo que ven su solicitud de asilo denegada. Repárese en que no se debe confundir con aquellas personas que ven su solicitud de asilo concedida y obtienen por ello una autorización de residencia como refugiadas o titulares de la protección subsidiaria (autorización de residencia por protección internacional), en el marco de la ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo.

[38] Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

GRÁFICO 25: PERSONAS CON AUTORIZACIÓN POR ARRAIGO EN VIGOR, 2013-2025

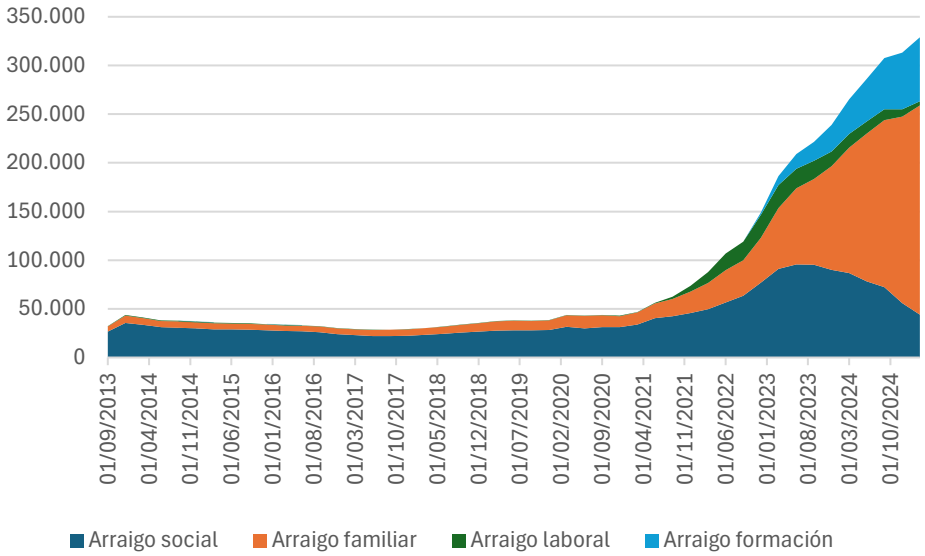


Fuente: Estadística de Personas con autorización de residencia por arraigo (OPI-MISSM).

Hay que observar, no obstante, el desigual comportamiento de sus distintas modalidades, tanto de los tres tipos preexistentes con anterioridad a dicha reforma (social, familiar y laboral), así como el más reciente arraigo para la formación, introducido por la misma. En general, destaca con diferencia el peso adquirido en los últimos años por el arraigo familiar. El arraigo formativo es la segunda modalidad con mayor volumen de autorizaciones en vigor y muestra una tendencia de aumento desde su introducción por la reforma del Reglamento de Extranjería en 2022. Le siguen el arraigo social (que va perdiendo peso en los últimos años) y el laboral, que en los últimos años venía arrojando cifras insignificantes y en descenso[39], en comparación con el resto de las modalidades, si bien habrá que observar su evolución a partir de la entrada en vigor del nuevo RLOEX, dados los cambios que introduce en esta figura, a los que se hará mención en el apartado 2.2 (gráfico 26).

[39] En parte, debido a los vaivenes en la interpretación de la normativa. Para mayor detalle sobre la evolución reciente de las autorizaciones en vigor con arreglo a las distintas figuras de arraigo, véase, OPI, *Personas con autorización de residencia por arraigo en vigor,* 30 de junio de 2025.

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DE AUTORIZACIONES EN VIGOR POR ARRAIGO, POR MODALIDADES 2013-2024



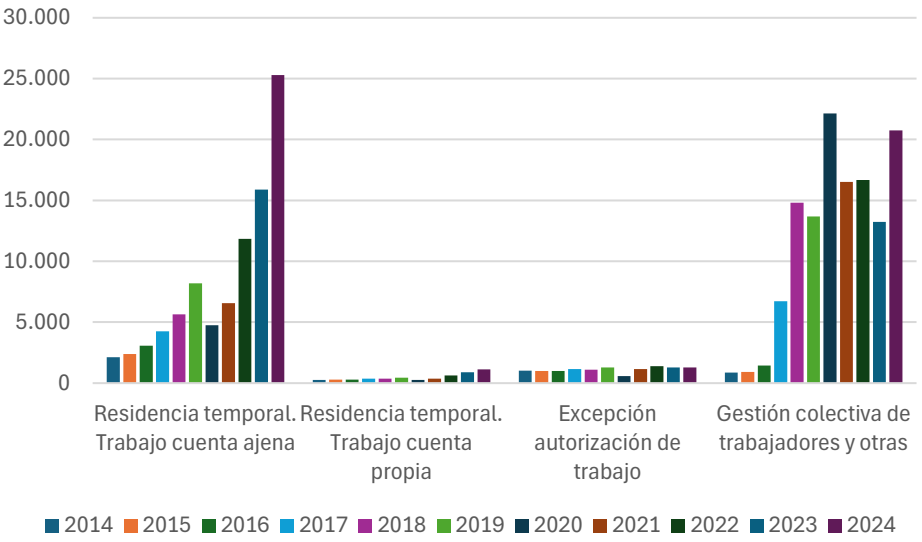
Fuente: Estadística de Personas con autorización de residencia por arraigo (OPI-MISSM).

GESTIÓN COLECTIVA Y TRABAJO POR CUENTA AJENA PREDOMINAN EN LAS AUTORIZACIONES INICIALES POR TRABAJO

En 2024, el trabajo por cuenta ajena es el tercer motivo más numeroso del total de autorizaciones concedidas en régimen de extranjería, con 137.206 concesiones, lo que representa el 13 por 100 del total de las autorizaciones de residencia temporal; esto supone un aumento del 16,4 por 100 con respecto el año anterior. Entre las personas con este tipo de autorización concedida en 2024 destacan los colectivos marroquí y colombiano que representaron respectivamente el 20,1 por 100 y el 15,4 por 100 de este tipo de autorizaciones. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el 80 por 100 de estas autorizaciones son modificaciones.

Atendiendo a las concesiones iniciales, se observa un predominio de las autorizaciones iniciales tramitadas a través del procedimiento de gestión colectiva, seguidas de las autorizaciones de trabajo por cuenta ajena que han registrado un aumento especialmente marcado desde 2021. Son mucho menos significativas en volumen otro tipo de autorizaciones temporales por motivos de trabajo como las autorizaciones de trabajo por cuenta propia y las excepciones a la autorización de trabajo (gráfico 27).

GRÁFICO 27: AUTORIZACIONES INICIALES POR MOTIVOS DE TRABAJO, 2014-2024



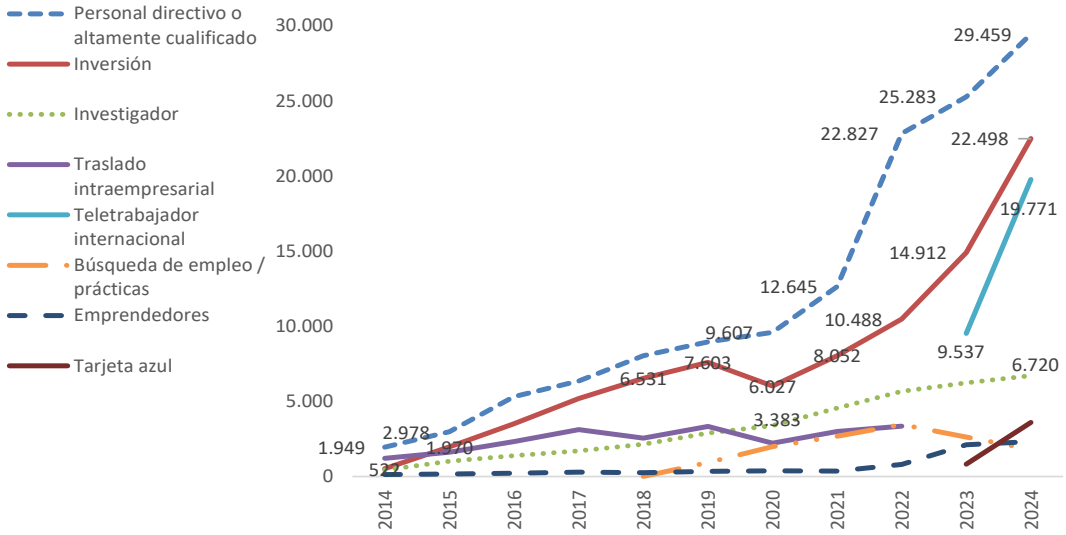
Fuente: OPI-MISSM, Flujo de autorizaciones de residencia por tipo y motivos.

El cuarto motivo de concesión en 2024 es la autorización de residencia temporal al amparo de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, y otras figuras similares, con un total de 91.419 expediciones, que representan el 9 por 100 del total de las autorizaciones. Este tipo de motivos presentan una variación anual del 39,1 por 100, si bien sólo el 59 por 100 corresponden al tipo inicial.

Entre 2014 y 2024 se han concedido 196.737 autorizaciones de residencia por las situaciones contempladas por dicha norma. Entre ellas, destacan las del personal directivo o altamente cualificado, así como la inversión, con un aumento importante después de la pandemia. A partir de 2023, se incorpora como tercera circunstancia en volumen la de las personas teletrabajadoras internacionales[40], seguidas del personal investigador y el resto de situaciones (gráfico 28).

[40] La Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes, conocida como "ley de startups" introdujo, mediante la modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, una nueva categoría de visado y de autorización de residencia para este perfil de profesionales itinerantes y de otros muchos que puedan elegir España como un lugar de teletrabajo más estable. Véase CES, Dictamen 11/2022 Sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización, para la transposición de la Directiva (ue) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación y por la que se deroga la Directiva 2009/50/ce del Consejo.

GRÁFICO 28: NÚMERO DE AUTORIZACIONES DE RESIDENCIA CONCEDIDAS AL AMPARO DE LA LEY 14/2013, DE 27 DE SEPTIEMBRE, DE APOYO A LOS EMPRENDEDORES, SEGÚN FIGURA LEGAL, 2014-2024

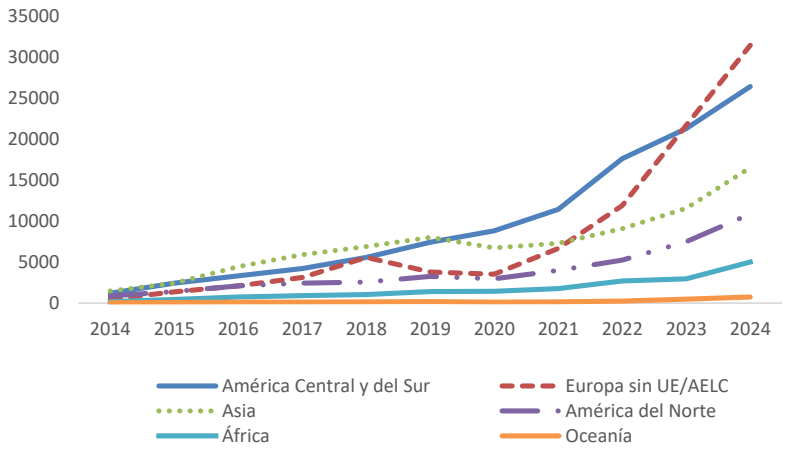


Fuente: OPI-MISSM, Flujo de autorizaciones de residencia por tipo y motivos.

En cuanto a las principales regiones de nacionalidad, también se observan cambios a partir de 2020, de modo que, si hasta entonces era Asia la principal procedencia, desde entonces han cobrado mayor protagonismo las autorizaciones concedidas a personas europeas no comunitarias, seguidas estrechamente por las oriundas de América Central y del Sur. Las inversiones de más de 500.000 euros en bienes inmuebles como motivo de inversión, hasta la supresión de esta posibilidad en abril de 2025[41], han dado lugar a unos 15.000 visados de residencia, es decir, apenas el 8 por 100 del total de autorizaciones concedidas con arreglo a dicha norma, correspondiendo la gran mayoría a ciudadanos chinos, rusos, británicos y estadounidenses, a los que han venido a añadirse más recientemente inversores del Golfo Pérsico (Arabia Saudí, Kuwait y Qatar).

[41] Hay que recordar que la Ley orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, pone fin a partir del 3 de abril de 2025 a las denominadas "golden visa". En concreto, la DF 21 deja sin contenido los artículos 63, 64, 65, 66 y 67 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que regulaban los distintos supuestos en que los inversores extranjeros que realizaran una inversión significativa de capital (incluyendo el mencionado supuesto de inversión inmobiliaria, entre otros) podrían solicitar una autorización de residencia para inversores, con el objetivo de fomentar la inversión en sectores estratégicos y contribuir al desarrollo económico.

GRÁFICO 29: AUTORIZACIONES CONCEDIDAS AL AMPARO DE LA LEY 14/2013, DE 27 DE SEPTIEMBRE, DE APOYO A LOS EMPRENDEDORES, SEGÚN REGIÓN DE NACIONALIDAD, 2014-2024



Fuente: OPI-MISSM, Flujo de autorizaciones de residencia por tipo y motivos.

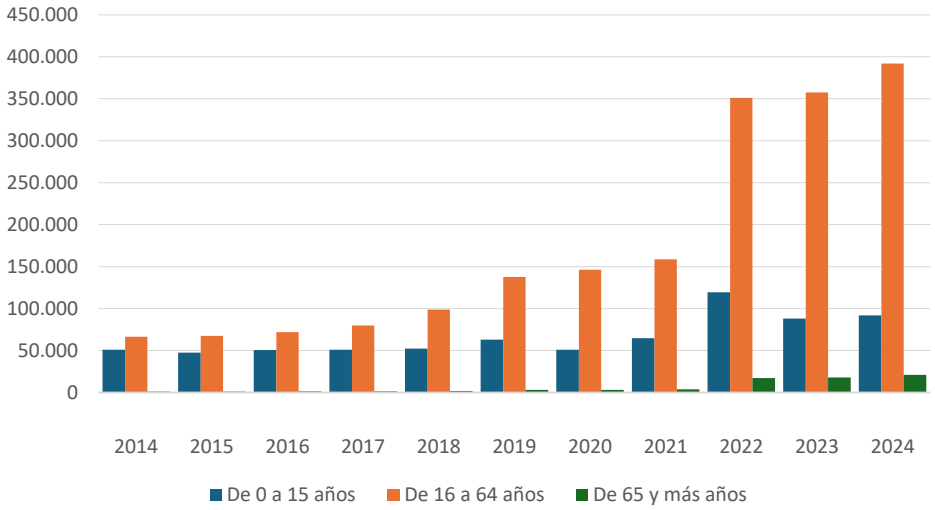
Por último, resulta obligado hacer referencia a la importancia cobrada por las autorizaciones de estancia por estudios que, considerando las que se encontraban en vigor a 31 de marzo de 2025, ascendían a 108.428, lo que representa un aumento del 14,6 por 100 respecto a hace un año. Las principales nacionalidades de las personas titulares son la colombiana (12.708), la estadounidense (9.746), la china (9.162), la marroquí (8.557) y la peruana (8.450). Aunque se trata de un tipo de autorizaciones con una evolución marcada por el componente estacional (en marzo se alcanzan máximos y en septiembre mínimos), la evolución es claramente ascendente, con excepción de 2020 dadas las restricciones por la pandemia, hasta duplicar los valores de marzo 2013, cuando apenas se superaban las 50.000.

CAMBIO EN LAS EDADES Y AUMENTO DE PERSONAS DE EDAD AVANZADA ENTRE LAS AUTORIZACIONES INICIALES

El trasfondo de los cambios regulatorios en los últimos años tiene su reflejo en la estructura por edades de las autorizaciones iniciales concedidas. La modificación del Reglamento en 2022 produjo un afloramiento de situaciones de estancia irregular que se canalizaron a través de distintas modalidades de autorización, como se acaba de ver. A pesar de que la mayor parte de las personas que han llegado a España desde 2019 pertenecen a los grupos de edad intermedios, el aumento de la llegada de personas de mayor edad (65 y más años) constituye una tendencia incipiente si bien claramente observable también a través de las autorizaciones iniciales. Ello es coherente con la fase en que se encuentra España en su proceso de maduración como país de acogida de inmigrantes. Por un lado, superadas las primeras décadas donde las migraciones de carácter laboral suelen ser predominantes, la estabilidad de los proyectos migratorios y la necesidad de una integración social satisfactoria trae consigo la llegada de flujos familiares, primero parejas y, en su caso hijos. Pero a medida que las propias personas

migradas cumplen años, se ven obligadas a afrontar la crisis de los cuidados vinculada al envejecimiento en sus propias familias tanto en el país de origen como en el de acogida, dando lugar a reagrupaciones de ascendientes. Así, si bien el 77,6 por 100 de las autorizaciones iniciales se concedieron a personas en edad laboral, las correspondientes a niñas y niños de hasta 15 años suponían el 18,2 por 100, disminuyendo en peso frente a años anteriores, mientras el 4,2 por 100 se concedió a personas de 65 o más años, proporción que aumenta ligeramente año a año y representa el doble que en 2019.

GRÁFICO 30: AUTORIZACIONES INICIALES CONCEDIDAS, POR GRUPOS DE EDAD. 2014-2024



Fuente: OPI. Flujo de autorizaciones de residencia concedidas a personas extranjeras. Serie anual desde 2014

En el caso de las y los menores, además de la autorización de larga duración (22 por 100), en 2024 las modalidades de autorización más frecuentes son la residencia temporal no lucrativa (25 por 100) y la reagrupación familiar (19 por 100), fórmulas que implican la tramitación y llegada de los menores desde el país de origen. No obstante, casi el 20 por 100 de las autorizaciones iniciales de este grupo en 2024 se concedieron por circunstancias excepcionales, ya fuera por arraigo (4 por 100) o, sobre todo, por el resto de circunstancias (15 por 100) que, como se ha mencionado, solían ser resultado de denegaciones de solicitudes de asilo, aunque también se incluyen otras causas[42]. Es importante recordar que el acceso a estas fórmulas excepcionales implica necesariamente estancias previas de duración variable en situación de irregularidad administrativa que, si

[42] "Residencia temporal. Resto de circunstancias excepcionales": incluye a las personas extranjeras con autorizaciones de residencia temporal por protección internacional, concedida hasta mayo de 2025 (tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento) a personas a las que se les había denegado una solicitud de asilo; autorizaciones de residencia por razones de Protección Temporal concedidas a personas desplazadas de Ucrania en aplicación de la Directiva 2021/55/CE; razones humanitarias; colaboración con autoridades y razones de seguridad nacional o interés público; personas jóvenes extuteladas que no tuvieron documentación como menor (acogidas a la disposición transitoria única del Real Decreto 903/2021) y autorizaciones expedidas a víctimas de violencia de género o a víctimas de trata de seres humanos, y sus familiares. En la mayoría de los casos este tipo de autorización da derecho a trabajar.

ya en el caso de los adultos en edad laboral les abocan a una travesía de precariedad social y económica, en el supuesto de los hogares con menores y de personas de edad avanzada puede estar reflejando la prevalencia de situaciones de vulnerabilidad en la infancia y en la vejez que representan un reto para los poderes públicos.

En junio de 2025 residían en España 725.412 niñas y niños menores de 15 años de nacionalidad extranjera con documentación de residencia, tratándose en la mayoría de los casos de autorizaciones en régimen de extranjería (463.827), de las que más de la mitad se repartían en tres nacionalidades: 32,6 por 100 marroquí; 13 por 100 ucraniana y 10 por 100 chinos. Por su parte, entre los 251.105 menores de esa edad con certificado de residencia comunitario predominaban los de nacionalidad rumana (42 por 100) e italiana (14,4 por 100) mientras que 10.480 contaban con T.I.E.

ALREDEDOR DE DOS MILLONES DE PERSONAS HAN OBTENIDO LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA DESDE 2018

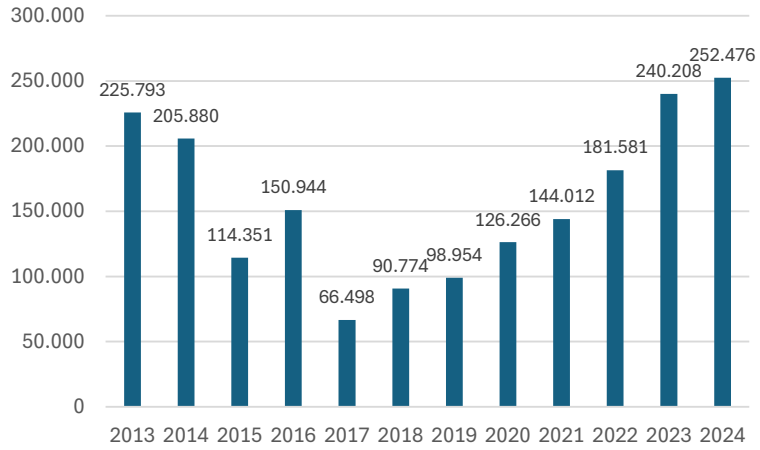
Del elevado grado de integración en la sociedad española da cuenta el volumen de personas de origen extranjero que en las últimas décadas han adquirido la nacionalidad española, cuya cuantificación exacta es imprecisa debida a la dispersión de fuentes administrativas. Desde 2013 han accedido a ella 1,9 millones de personas residentes, más de la mitad de las cuales concedidas desde que en 2018 se aceleró el ritmo de adquisición por esta vía (gráfico 31). Hay que tener en cuenta que no sólo el volumen de población extranjera y su evolución, sino la agilidad de unos procesos administrativos que se suelen demorar en exceso influyen en esta evolución. A pesar de la mejora en los tiempos de resolución en los años más recientes, según el OPI el tiempo medio sigue superando el año. En marzo de 2025 se encontraban pendientes de resolución 229.976 expedientes de solicitud de nacionalidad por residencia, según el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

En 2024, los países de origen más frecuentes entre las 252.476 personas que adquirieron la nacionalidad por residencia fueron Marruecos (17 por 100), Venezuela (14 por 100) y Colombia (10,3 por 100), seguidos de otros países sudamericanos y de Centroamérica y el Caribe, hasta completar las 10 nacionalidades de origen más frecuentes. En el 56 por 100 de los casos se trató de mujeres. Por edad, las personas de 30 a 39 de años constituyeron el grupo más numeroso en cuanto a adquisiciones de nacionalidad española, seguido del grupo de 40 a 49 años.

En cuanto a los modos de adquisición de nacionalidad española por parte de personas residentes en España en 2024, en su gran mayoría se trató de adquisición por residencia (215.734) y, en menor medida, por opción (36.407). Esta última modalidad se dio sobre todo en los menores de 20 años (el 94,2 por 100 del total de adquisiciones por opción fueron de menores de 20 años). En un 20,4 por 100 de los casos de adquisiciones de nacionalidad en 2024 (más de 50.000) se trataba de personas nacidas en España, una

proporción significativa que refleja la integración de comunidades formadas a lo largo del tiempo y el peso creciente de las segundas generaciones entre la infancia y la juventud de nuestro país. En ese año, la principal nacionalidad de nacimiento fue la marroquí (17 por 100)

GRÁFICO 31: ADQUISICIONES DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA DE RESIDENTES



Fuente: INE, Estadística de adquisiciones de nacionalidad española de residentes.

A las adquisiciones de nacionalidad por residencia se añaden las adquisiciones de nacionalidad española de descendientes de españoles y españolas de origen en diversos supuestos, entre los que destacan los contemplados en las leyes de Memoria Histórica[43] y de Memoria democrática[44]. En virtud de la aplicación de la primera, hasta finales de 2022, más de 373.616 personas obtuvieron la nacionalidad española, con 491.177 expedientes tramitados en total. Y en aplicación de la segunda, cuya vigencia finaliza el 22 de octubre de 2025, hasta finales de 2024 se habían tramitado 288.000 concesiones, habiendo recibido los consulados más de 609.000 solicitudes, según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Otro supuesto diferente, el de concesión de nacionalidad española a los sefardíes originarios de España con arreglo a la Ley 12/2015 ha dado lugar hasta finales de 2024 a 153.774 solicitudes recibidas y 72.209 concesiones. Por su parte, las cartas de naturaleza concedidas entre 2020 y 2025 en aplicación del art.21 del Código Civil ascienden a 214 en total[45].

[43] Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.
[44] Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.
[45] Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

LA IRREGULARIDAD ES MINORITARIA ENTRE LA POBLACIÓN EXTRANJERA

La regularidad administrativa, uno de los principales vectores de la integración social, constituye, por tanto, la norma entre la inmensa mayoría de las personas extranjeras y de origen extranjero en España, muchas de las cuales ya son españolas de pleno derecho, como se ha visto. Desde que comenzó el nuevo ciclo migratorio en los años inmediatamente anteriores a la pandemia y, en especial, tras la entrada en vigor de la modificación del Reglamento aprobada en 2022, las vías excepcionales de acceso a la autorización en el régimen de extranjería son las más frecuentes y han servido para canalizar la regularización, caso a caso, de situaciones carentes de la documentación administrativa que autoriza la estancia y permanencia en España. Por ello, buena parte de la población que no contaba o que dejó de contar con la documentación de residencia y/o trabajo pertinente ha podido ir superando esa situación, a tenor de la evolución de las cifras de autorizaciones por arraigo, aproximativas a la dimensión de este colectivo.

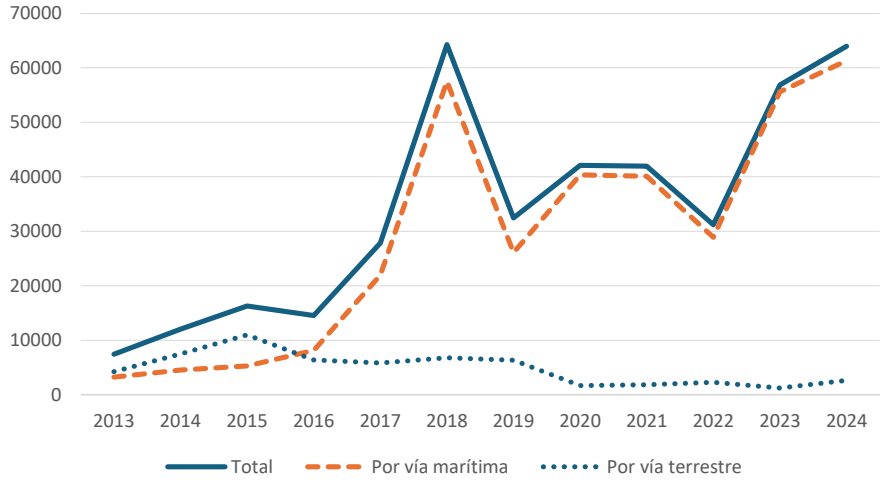
No obstante, el fluido funcionamiento de esas vías permanentes de acceso a la regularidad e incluso a la naturalización coexiste con la presencia de un volumen indeterminado, variable y difícilmente cuantificable, de población sin las autorizaciones pertinentes[46]. Ello representa un importante desafío en términos de cohesión social, pues la irregularidad administrativa aboca a una parte de la población inmigrante a sobrevivir en condiciones de precariedad, vulnerabilidad y riesgo de exclusión social no compatibles con una sociedad que se pretende igualitaria. Y además, pone en evidencia las debilidades en la gestión de los flujos migratorios y la necesidad de apostar de forma efectiva por la existencia de vías de entrada ordenadas, seguras y eficaces, aumentando el protagonismo de las vías de contratación normalizada desde el país de origen siempre que sea posible y con participación de los interlocutores sociales.

NECESIDAD DE ARTICULAR VÍAS DE ENTRADA ORDENADAS, SEGURAS Y EFICACES

En un país turístico como España, que en 2024 registró casi 94 millones de entradas de turistas internacionales, resulta complicado el control y la estimación del volumen de las situaciones de estancia irregular tras la expiración de los visados de turista o de las autorizaciones de carácter temporal. Por el contrario, el Ministerio del Interior ofrece periódicamente datos de las llegadas por vía marítima y terrestre interceptadas, que muestran una línea de evolución similar a la de los flujos de inmigración en su conjunto.

[46] Las estimaciones difieren en función de las fuentes y la metodología utilizada, oscilando en cantidades que según análisis de Funcas representarían en torno al 11 por 100 del total de personas de nacionalidad extranjera a comienzos de 2024, mientras que estimaciones de organizaciones como Cáritas-Foessa lo aproximan al 32 por 100 de la población acompañada por los recursos de esta organización, lo que equivaldría en torno al 8 por 100 de la población extranjera residente a mediados de 2025. Véase, Funcas, Estudios Sociales, "La población extranjera en situación irregular en España: una estimación", o Foessa Focus, "Vulneración de derechos: las personas en situación administrativa irregular".

GRÁFICO 32: EVOLUCIÓN DE LAS ENTRADAS IRREGULARES, 2013-2024



Fuente: Ministerio del Interior.

Aunque representan una parte mínima dentro del elevado dinamismo de la inmigración, las llegadas irregulares por vía marítima, concentradas en la costa mediterránea, siguen produciéndose, aunque los datos más recientes arrojan un descenso considerable, en línea con la tendencia registrada en el conjunto de la UE[47]. Así, si en 2024 aumentaron un 10 por 100 alcanzando niveles tan elevados como en 2018, especialmente concentradas en Islas Canarias (con 46.843 llegadas registradas, un aumento del 17,4 por 100 respecto a 2023), a lo largo de 2025 se está observando un considerable descenso. En total, hasta el 30 de septiembre a que alcanzan los datos, el total de llegadas irregulares por vía marítima y terrestre se redujo un 35,2 por 100 respecto del mismo periodo de 2024. En el caso de las llegadas por vía marítima, el descenso es del 38,8 por 100, con una disminución especialmente marcada (58,3 por 100) en el caso de las Islas Canarias.

LA IRREGULARIDAD SOBREVENIDA, UNA CASUÍSTICA VARIADA EVITABLE EN MUCHOS CASOS

En cualquier caso, no toda circunstancia de irregularidad administrativa se produce como consecuencia de llegadas irregulares o por puestos no habilitados. Existen múltiples situaciones de irregularidad sobrevenida. En la mayoría de los casos, se trata de personas que, habiendo tenido un permiso de residencia legal en España, pierden la posibilidad de renovarlo al no cumplir con los requisitos. La casuística puede ser variada, pero algunos de los supuestos más frecuentes de irregularidad sobrevenida son los siguientes[48]:

[47] Frontex registró un descenso del 20 por 100 hasta agosto de 2025 en comparación con el mismo periodo de 2024, cuando se registraron cerca de 94.000. Continúa así una tendencia a la baja que comenzó después de que la inmigración irregular alcanzara un máximo en 2023, con 380.000 cruces, la cifra más alta desde 2016. El descenso se debe principalmente a la menor actividad en las rutas del Mediterráneo Oriental y los Balcanes Occidentales, que en conjunto registraron menos de 25.000 cruces, según las cifras de Frontex

[48] Foessa Focus, "Vulneración de derechos: las personas en situación administrativa irregular".

- Personas migradas que entran en España de forma legal y por puestos fronterizos habilitados, pero al expirar el visado de estancia temporal se quedan en situación irregular.
- Personas que pese a haber obtenido una autorización de residencia y/o trabajo, no pueden renovarla o modificarla por pérdida del trabajo o dejar de cumplir las condiciones. En ocasiones, la demora en los procedimientos dificulta contrataciones, coadyuvando a las dificultades de renovación de las autorizaciones.
- Situación en la que quedan las personas a quienes se ha denegado la protección internacional, salvo que la persona afectada sostenga un motivo para recurrir.
- Niños, niñas y jóvenes que no cuentan con la autorización de residencia (a veces incluso pese a haber nacido en España) bien por carecer de ella sus progenitores, bien por haber llegado solos a España y no contar con la documentación correspondiente (en ocasiones, incluso pese a haber estado bajo tutela del sistema de protección de menores), bien por no poder renovarla en los plazos previstos al llegar a la mayoría de edad[49].

Las situaciones de irregularidad acarrean vulnerabilidad desde el punto de vista de los derechos de las personas afectadas y representan un reto para la cohesión social. Con independencia del despliegue de mecanismos como los contemplados por el nuevo RLOEX, que se abordarán en el apartado 2.2, para facilitar la regularización de personas que han perdido su autorización de residencia, cobra importancia la necesidad de seguir mejorando de manera estructural los procesos administrativos y los recursos de apoyo para garantizar la regularidad administrativa y la integración social de los colectivos vulnerables. Mientras tanto, cabe recordar que continúa pendiente de avances la tramitación de la proposición de ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras admitió a trámite en el Congreso en 2023, como resultado de una iniciativa legislativa popular.

[49] Véase, Defensor del Pueblo *Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados*, de mayo de 2025 así como, Ministerio de Inclusión social, Seguridad Social y Migraciones, OPI, *Personas menores no acompañadas y jóvenes extuteladas, de 16 a 23 años, con autorización de residencia en vigor*, 30 de junio de 2025.

RECUADRO 4: CONCLUSIONES SOBRE LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS, TIPOS Y MOTIVOS DE RESIDENCIA

- La mayoría de los proyectos migratorios se amparan en la regularidad y son de carácter permanente: más de la mitad de las personas bajo el régimen de extranjería en marzo de 2025 poseen una autorización de residencia larga duración.
- Las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales (47 por 100) tienen ya más peso que las motivadas específicamente por trabajo (un tercio del total). La mayor parte de las primeras autorizan también a trabajar.
- Las estancias en situación de irregularidad administrativa acarrean vulnerabilidad desde el punto de vista de los derechos de las personas afectadas y representan un reto y para la cohesión social.
- Cobra importancia la necesidad de seguir mejorando de manera estructural los procesos administrativos y los recursos de apoyo para garantizar la regularidad administrativa y la integración social de los colectivos vulnerables.
- Como medida excepcional, en septiembre de 2023 se admitió a trámite la ILP con una proposición de ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras en España.
- España se ha incorporado con fuerza al grupo de principales países receptores de personas en busca de protección internacional, si bien la proporción de concesiones es comparativamente baja y la espera, demasiado larga, aumentando la vulnerabilidad de los solicitantes. Es urgente mejorar el procedimiento y reforzar el sistema de acogida y protección internacional.
- La población española nacionalizada supera ya los tres millones y crece un cuarto de millón en 2024 la que la adquiere por residencia: más del 20 por 100 ha nacido ya en España lo que da una idea de la importancia de la diversidad de orígenes en la infancia y juventud de nuestro país. También las leyes de Memoria histórica y de Memoria democrática contribuyen al aumento del número de españolas y españoles por opción, a través de las vías y en los periodos establecidas por ambas normas.
- Es importante prevenir y abordar las situaciones de irregularidad sobrevenida mejorando los recursos y la agilidad administrativa de las autorizaciones, así como el despliegue de los mecanismos contemplados a tal fin por el nuevo RLOEX.

2. LAS POLÍTICAS REGULATORIAS EN EL ÚLTIMO PERIODO: LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

2.1. La política europea de migración y asilo. El nuevo PEMA

A lo largo de las dos últimas décadas, la definición de una política común migratoria y de asilo de la Unión Europea ha sufrido oscilaciones importantes y ha avanzado paulatinamente, haciéndolo con mayor intensidad en los ámbitos en los que la Unión cuenta con competencias armonizadoras[50].

ANÁLISIS DEL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO (PEMA)

La Comisión anunció que presentaría un nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (PEMA) en 2020, con vistas, sobre todo, a reemplazar el alcanzado en 2008, muy criticado por su incapacidad de dar respuesta a los retos migratorios, muy particularmente a la afluencia masiva de solicitantes de asilo derivada de la crisis en Siria en 2015.

[50] La política de asilo de la UE y el nuevo Pacto Europeo de Migraciones y Asilo; Pascual Aguelo Navarro, Vladimir E. Núñez Herrera; Revista de Derecho Migratorio y Extranjería, nº. 66, mayo de 2024, Editorial Aranzadi.

Precisamente, una de las evidencias más claras de la ausencia de auténtica política migratoria común en la Unión fue la negativa de determinados Estados miembros a acoger solicitantes de asilo cumpliendo con las cuotas asignadas por decisión de las instituciones de la Unión en la crisis de los refugiados causada por la guerra en Siria.

En efecto, la política y legislación migratoria y de asilo de la Unión Europea necesitaba un nuevo impulso tras los problemas habidos a raíz de la gran afluencia de solicitantes de asilo en 2015 derivada de la crisis en Siria, en confluencia también con un incremento general de la presión migratoria irregular desde el Norte de África y África Subsahariana que se mantuvo en muchos puntos de las fronteras exteriores de la Unión, incluso después de que comenzase a disminuir el flujo de solicitantes, de protección internacional, procedentes de Siria[51]. La urgencia y la demanda de alcanzar un nuevo consenso a nivel político y de modificar gran parte de la regulación existente parecía evidente y, finalmente, el 23 de septiembre de 2020 la Comisión Europea presentó su propuesta relativa al nuevo PEMA[52], para, en esencia, tratar de proporcionar un marco de gobernanza más estable, sólido y duradero para una gestión coordinada/armonizada y común de los desafíos fundamentales que plantean las migraciones en el territorio de la Unión, tanto en situaciones de normalidad como en situaciones de emergencia o crisis, siempre en línea con los valores europeos. Ello, por lo tanto, suponía, en líneas generales, un cambio de política en este terreno.

RECUADRO 5: EJES Y OBJETIVOS DEL NUEVO PEMA

El PEMA se articula en tres ejes: mejorar la cooperación con países terceros de origen y tránsito para mejorar la gestión migratoria; mejorar la gestión de las fronteras exteriores, intensificar la cooperación técnica y los mecanismos de identificación y corregir y modernizar los procedimientos para garantizar mayor claridad en la adjudicación de responsabilidades; y establecer un nuevo mecanismo de solidaridad constante.

De manera específica, el PEMA busca favorecer una gestión sólida y justa de las fronteras exteriores, incluidos los controles de identidad, salud y seguridad; unas normas de asilo justas y eficientes, racionalizando los procedimientos de asilo y retorno; un nuevo mecanismo de solidaridad para situaciones de búsqueda y salvamento, presión y crisis; una mayor previsión, preparación y respuesta ante las crisis; una política de retorno eficaz y un enfoque coordinado de la UE en materia de retorno; una gobernanza global a escala de la UE para una mejor gestión y aplicación de las políticas de asilo y migración; unas asociaciones mutuamente beneficiosas con países terceros clave de origen y tránsito; el desarrollo de vías legales sostenibles para quienes necesitan protección y para atraer talento a la UE; y el apoyo a unas políticas de integración eficaces.

Fuente: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo" SOC/649, de 27 de enero de 2021.

[51] Para un mayor detalle sobre la evolución o desarrollo de la política de migración y asilo de la Unión Europea, véase Informe CES 2/2019 sobre la inmigración en España: efectos y oportunidades; Informe CES 3/2021 sobre la gobernanza económica de la Unión Europea: el impacto de la pandemia; e Informe CES 2/2023 sobre la gobernanza de la Unión Europea: presidencia española 2023.

[52] Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, COM (2020) 609 final, de 23.09.2020.

A juicio del CESE el nuevo PEMA, que consolida los planes de trabajo quinquenales que la Comisión presenta en materia de gestión común de inmigración y asilo[53], se trata más de una agenda de trabajo de la Comisión que de un pacto[54].

La Presidencia española del Consejo de la UE logró, el 20 de diciembre de 2023, un acuerdo político definitivo del nuevo PEMA, que posteriormente fue adoptado formalmente por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE el 10 de abril y el 14 de mayo de 2024, respectivamente. Los nueve Reglamentos y la Directiva, que dan cuerpo jurídico al nuevo PEMA (Diario Oficial de la Unión Europea- DOUE-, de 22 de mayo de 2024), constituyen un conjunto de normas complejo, estructurado e interrelacionado que recoge el resultado jurídico de un debate iniciado años atrás, con las propuestas de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) presentadas por la Comisión Europea en 2016 a raíz de la referida crisis de refugiados desencadenada con la guerra en Siria un año antes. Los instrumentos jurídicos del PEMA entraron en vigor el 11 de junio de 2024 y serán de aplicación al cabo de dos años, a partir del 12 de junio de 2026, a excepción del Reglamento Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión, que ya es aplicable, desde el 11 de junio de 2024.[55].

RECUADRO 6: NORMAS QUE CONFIGURAN EL NUEVO PEMA

Los instrumentos legislativos que configuran el Nuevo PEMA, con sus respectivos objetivos, son los siguiente:

- Reglamento (UE) 2024/1347, de 14 de mayo, sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria (…).

Objetivo: Armonizar las normas de protección en la UE para garantizar la uniformidad de las normativas relativas a la protección y los derechos concedidos a los refugiados e impedir la presentación de solicitudes múltiples de asilo en varios países.

- Reglamento (UE) 2024/1348, de 14 de mayo, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE.

Objetivo: Establecer un procedimiento común para decidir sobre las solicitudes de asilo y eliminar los incentivos para los desplazamientos secundarios en toda la UE. También, establecer

[53] Por orden cronológico: Tampere (1999), La Haya (2004), Estocolmo (2009) y la Agenda Europea de Migraciones (2015).

[54] Dictamen del CESE sobre el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, op.cit. https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2020-04226-00-00-ac-tra-es.docx/content

[55] En efecto, el PEMA, el paquete normativo que lo compone, se aplicará en junio-julio de 2026, según cada caso. La técnica utilizada por el legislador comunitario para determinar la entrada en vigor y aplicación de cada reglamento es similar. Así, se establece, con carácter general, que cada reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, pero que será aplicable a partir del 12 de junio de 2026 o del 1 de julio del 2026, según cada caso.
Por lo que respecta a la directiva, se establece en ella que los Estados miembros tendrán de plazo para la transposición de esta hasta el 12 de junio de 2026, a más tardar.

un procedimiento fronterizo obligatorio tanto para el proceso de asilo como para el de retorno en las fronteras exteriores de la UE.

- Reglamento (UE) 2024/1349, de 14 de mayo, por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148.

Objetivo: Establecer un procedimiento para el de retorno en las fronteras exteriores de la UE.

- Reglamento (UE) 2024/1350, de 14 de mayo, por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147.

Objetivo: Crear un marco común de la UE para facilitar el reasentamiento de los refugiados procedentes de fuera del territorio de la UE por parte de los Estados miembros.

- Reglamento (UE) 2024/1351, de 14 de mayo, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.° 604/2013.

Objetivo: Establecer un nuevo mecanismo de solidaridad permanente entre los Estados miembros para equilibrar el actual sistema, en el que la responsabilidad de la mayoría de las solicitudes de protección internacional recae en unos pocos países. Además, establecer normas claras sobre la responsabilidad de evaluar las solicitudes de asilo y prevenir los desplazamientos secundarios.

- Reglamento (UE) 2024/1352, de 14 de mayo, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/816 y (UE) 2019/818 a efectos de la introducción del triaje de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores.

Objetivo: Establecer un sistema de identificación y clasificación de nacionales de terceros países que entran a la UE por sus fronteras exteriores, complementando al Reglamento (UE) 2024/1356.

- Reglamento (UE) 2024/1356, de 14 de mayo, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817.

Objetivo: Establecer la obligatoriedad de que todos los migrantes irregulares sean registrados y sometidos a inspecciones de identidad, seguridad y sanitarias.

- Reglamento (UE) 2024/1358, de 14 de mayo, sobre la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de datos biométricos (…).

Objetivo: Establecer una base de datos interoperable de asilo y migración para apoyar el sistema de asilo, ayudar a gestionar la migración irregular y apoyar la aplicación del Reglamento sobre el reasentamiento y la Directiva de protección temporal.

- Reglamento (UE) 2024/1359, de 14 de mayo, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147.

Objetivo: Proporcionar protocolos rápidos para situaciones de crisis e instrumentalización de migrantes, que se complementarán con asistencia operativa y financiación en casos de emergencia.

- Directiva (UE) 2024/1346, de 14 de mayo, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Objetivo: Armonizar las condiciones de acogida en la UE, garantizando unas normas de acogida dignas en todo el territorio de la Unión y reduciendo los incentivos para los desplazamientos secundarios.

Fuente: El nuevo pacto europeo sobre migración y asilo: claves jurídicas para su comprensión sistemática, José M.ª Pey González, Diario La Ley, nº 10742, junio de 2025, Editorial La Ley. Se ha sintetizado la rúbrica de las normas por razones de economía de espacio. Véase el DOUE de referencia.

La preparación del nuevo PEMA contó con dos rondas completas de consultas con los Estados miembros, el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales, la sociedad civil, los interlocutores sociales y las empresas, con el objetivo de integrar la pluralidad de perspectivas. En conjunto, las negociaciones sobre el PEMA se extendieron durante cuatro años en un contexto de especial complejidad caracterizado sobre todo, por un lado, por un clima político complejo de creciente extensión entre la opinión pública y entre los partidos políticos europeos de posiciones restrictivas hacia el asilo, con el avance electoral

en muchos países de partidos xenófobos y nacionalistas y , por otro, por la propia dificultad de las normas finalmente aprobados, con un contenido jurídico complejo y muy técnico. Y, todo ello, en medio de una pandemia provocada por la COVID-19 y de un contexto en geopolítico complejo e incierto en el que se inició, en 2022, una guerra en Ucrania, que provocó un masivo desplazamiento de ucranianos y ucranianas hacia el territorio comunitario.

ASPECTOS DESTACADOS DE LAS NUEVAS NORMAS QUE CONFORMAN EL PEMA PARA LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ESPAÑA

Entre otros aspectos del conjunto de nuevas normas que conforman el PEMA relevantes para la política migratoria en España que se analiza en este informe[56], cabe destacar que la nueva normativa aclara los criterios de responsabilidad y las normas para determinar el Estado miembro responsable de evaluar una solicitud de asilo, por ejemplo, en casos en los que una persona tenga un familiar en un Estado miembro cuando la solicitud de asilo no se presente en el país al que el solicitante de asilo llegue por primera vez a la Unión. A este respecto, la nueva normativa refuerza los criterios familiares al introducir la posibilidad de establecer la responsabilidad, en cuanto a la evaluación de la solicitud de asilo, del Estado miembro en el que resida legalmente un miembro de la familia del solicitante.

Otro aspecto importante de la reforma del sistema de migración que opera el PEMA es la introducción de un mecanismo de solidaridad permanente, jurídicamente vinculante, pero flexible, para garantizar un reparto más equitativo de la responsabilidad. Así, las nuevas normas combinan la solidaridad obligatoria para apoyar a los Estados miembros que se enfrentan a una gran afluencia de migrantes con la flexibilidad en cuanto al tipo de contribuciones de los Estados miembros, que pueden consistir en reubicaciones, en aportaciones financieras o, cuando se acuerde con el Estado miembro beneficiario de las medidas de flexibilidad, en actuaciones de solidaridad alternativas (por ejemplo, proporcionar guardias de fronteras o ayudar a instaurar centros de acogida).

Por su parte, en el terreno de la gestión de las crisis y de las situaciones de fuerza mayor, la nueva normativa, con el fin de abordar mejor estas circunstancias, permite que los Estados miembros puedan establecer excepciones a determinadas normas y solicitar una mayor solidaridad a otros Estados miembros. Las posibles excepciones se aplican, por ejemplo, a los plazos de registro de los solicitantes de asilo y a la duración del procedimiento fronterizo.

[56] En donde destaca el refuerzo de la gestión migratoria desde los ámbitos de la inclusión y la integración laboral y social de los migrantes, y de la responsabilidad y la solidaridad compartida de los Estados miembros, principalmente. Cabe recordar, a este respecto, que en su Informe 2/2019, el CES señalaba la necesidad de avanzar en una política migratoria, de asilo y de refugio común que favoreciese, entre otras cosas, la integración sociolaboral de las personas migrantes.

Además, las nuevas normas del PEMA procuran garantizar un nivel de vida adecuado en la acogida para las personas solicitantes, en relación con sus necesidades. Por ejemplo, un acceso más rápido al mercado laboral, asistencia sanitaria física y mental para las personas a las que se ha concedido protección internacional, y mayor protección para familias, menores y solicitantes vulnerables. También la Directiva sobre las condiciones de acogida cuenta con nuevas herramientas que mejoran la eficiencia del sistema de acogida y ayudan a prevenir los movimientos secundarios. Por ejemplo, los Estados miembros tendrán la posibilidad de asignar solicitantes a alojamientos y zonas geográficas específicas, supeditando la prestación de las condiciones materiales de acogida a la residencia efectiva en el alojamiento en el que se haya asignado a los solicitantes o en la zona específica. Asimismo, si los solicitantes no se encuentran en el Estado miembro en el que se supone que deberían estar, los Estados miembros solo tendrán que atender sus necesidades básicas.

LIMITACIONES DEL NUEVO PEMA Y CRÍTICAS AL MISMO

A pesar de que el nuevo PEMA supone, en líneas generales, un hito en la política y la legislación comunitaria de migración y asilo, éste presenta limitaciones ya que, principalmente, no encuentran respuesta en él alguno de los principales déficits de la gestión actual del asilo y de la inmigración irregular a nivel comunitario -el paquete normativo que lo compone se encuentra en vigor, pero será de aplicación en junio-julio de 2026, según cada caso,- que tiene como objetivo tratar de superar[57].

Así, el retorno o la devolución de los migrantes rechazados sigue dependiendo prioritariamente de los acuerdos y la cooperación con los países de origen, a menudo inexistentes o débiles. A este respecto, cabe apuntar que las propuestas legislativas del Pacto se centran en la dimensión interna de la migración. Existe un amplio consenso sobre la importancia de la dimensión exterior de la migración, siendo un componente clave para el éxito del nuevo sistema que el PEMA pretende instaurar. No obstante, se trata de un ámbito que no se aborda desde el punto de vista legislativo en el Pacto.

Además, pese a que el PEMA, en su justificación, se refiere en numerosas ocasiones a la responsabilidad y la solidaridad, en realidad regula mucho más claramente la responsabilidad (qué debe hacer cada Estado miembro ante las llegadas irregulares a su territorio) que la solidaridad (cómo se reparte la gestión y el acomodo de los peticionarios, o de su devolución). Tampoco queda del todo claro en el mismo cómo se definen las "situaciones de crisis y de fuerza mayor" a cuya gestión se dedica el último de los Reglamentos del Pacto y que permiten suspender provisionalmente en el país o países

[57] Real Instituto Elcano, el Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones, mayo de 2024.

afectados la aplicación de algunas de las normas de asilo y control de fronteras, alargar trámites o solicitar medidas extra de solidaridad.

Asimismo, en el PEMA no se aborda el establecimiento de canales efectivos, seguros y legales de gestión de la migración laboral con destino a la Unión Europea ni se logra configurar un verdadero Sistema Común de Asilo que supere el obsoleto "Sistema Dublín".

Por otro lado, el PEMA ha sido objeto de críticas, sobre todo por parte de organizaciones Pro Derechos Humanos (ONG y otras asociaciones de la sociedad civil dedicadas a la atención a los refugiados y a los inmigrantes, principalmente) que consideran que el mismo amenaza la protección de los migrantes y refugiados y refuerza políticas de externalización y contención ya que no aborda la inmigración ni el asilo sino meramente el control de fronteras desde una perspectiva de seguridad y control, no cumpliendo con las obligaciones derivadas de la Convención de Ginebra de 1951. Se critica su enfoque en la disuasión y el control fronterizo, así como su falta de solidaridad y responsabilidad compartida entre los Estados miembros. Así, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) ha señalado concretamente que el PEMA reduce las garantías del derecho de asilo y refuerza las políticas de externalización de fronteras y de retorno, apuesta por un mecanismo de solidaridad "a la carta" o "flexible", no establece un reparto más equitativo de las responsabilidades de asilo y extiende la aplicación de procedimientos acelerados y las detenciones sistemáticas en las fronteras[58]. RedAcoge, por su parte, ha apuntado que el PEMA carece de un enfoque de derechos humanos ya que ni pone en el centro de la dignidad y los derechos de las personas ni está en línea con las obligaciones de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por todos los Estados miembros de la Unión Europea[59].

Para Oxfam, el PEMA genera riesgos para los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, ya que, según esta organización, éste supone un recorte en los derechos y garantías de la movilidad trasnacional hacia Europa y afecta tanto a la calificada como migración económica como a personas potenciales solicitantes de protección internacional. Por ello, para esta organización es necesario desarrollar una implementación del Pacto que resulte lo menos vulneradora posible de los derechos humanos y que sea respetuosa con la normativa internacional, europea y, especialmente, nacional[60].

[58] CEAR. "El PEMA será *devastador* para los derechos humanos", abril de 2024. (www.cear.es).
[59] RedAcoge. "Análisis del PEMA", 2024. (www.redacoge.org).
[60] Oxfam: "El Impacto del Pacto Europeo de Migración y Asilo: análisis jurídico de las bases para su implementación en el Estado español", diciembre de 2024. (www.oxfamintermon.org).

Finalmente, cabe señalar en este punto, que el CESE en su ya citado dictamen sobre el PEMA apuntó que las propuestas que acompañan al mismo eran importantes, pero insuficientes para el desarrollo de un marco europeo común de gestión de las migraciones, que ha de ser eficaz y conforme a los valores y los objetivos de la Unión Europea.

COMPLEJA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO PEMA: EL PLAN COMÚN DE LA COMISIÓN

Para la implementación, a mediados de 2026, de la amplia y compleja legislación que compone el nuevo PEMA[61], la Comisión Europea publicó, en junio de 2024, un Plan de Ejecución Común[62], que establece los hitos clave para que todos los Estados miembros determinen las capacidades jurídicas y operativas necesarias para ello[63]. En esta tarea, los Estados miembros iban a contar con el apoyo de la Comisión, de las agencias de la UE y del Instrumento de Apoyo Técnico.

El Plan venía a proporcionar un modelo para los planes de ejecución nacionales que debían adoptar los Estados miembros a finales de 2024[64]. En el mismo, se estructuraba el trabajo jurídico, técnico y operativo en diez pilares fundamentales para concentrar y facilitar los esfuerzos de aplicación práctica: (1) un sistema común de información sobre migración y asilo (Eurodac), (2) un nuevo sistema para gestionar la migración en las fronteras exteriores de la UE, (3) garantizar a los solicitantes un nivel de vida adecuado, (4 y 5) procedimientos de asilo y de retorno justos, eficientes y convergentes, (6) velar por el funcionamiento adecuado de las nuevas normas sobre responsabilidad, (7) hacer que la solidaridad funcione, (8) preparación, planificación de contingencias y respuesta a las crisis, (9) nuevas salvaguardias para los solicitantes de asilo y las personas vulnerables y (10) reasentamiento, inclusión e integración. La Comisión supervisará el plan de ejecución común y los planes de ejecución nacionales.

Por otro lado, pero en este orden de cosas, el programa de trabajo para 2025 de la Comisión Europea[65], en el ámbito de las migraciones, ha puesto el acento en el buen funcionamiento del espacio Schengen, la implementación del PEMA de forma efectiva,

---

61 Cabe señalar que, si bien el período de preparación para el comienzo de la aplicación del nuevo marco jurídico del PEMA es de dos años, algunos de sus elementos tendrán que estar ya implantados antes de mediados de 2026. Por ejemplo, el primer ciclo anual de solidaridad comenzará en junio de 2025 y la Comisión deberá proponer en octubre de 2025 las primeras decisiones de la Comisión que determinarán qué Estados miembros se encuentran bajo presión migratoria o en riesgo de presión migratoria o se enfrentan a una situación migratoria importante.

62 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo COM (2024) 251 final de 12.6.2024.

63 El plan es el resultado de una estrecha colaboración con los Estados miembros y las agencias pertinentes de la UE, a través, en particular, de la Conferencia Ministerial sobre la aplicación del Pacto organizada por la Presidencia belga en abril de 2024. La Comisión celebró también consultas con la sociedad civil representada, así como con el ACNUR.

64 España envió a la Comisión, el 12 de diciembre de 2024, su Plan Nacional de Implementación.

65 COM (2025) 45 final, de 11.2.2025.

y el refuerzo de la cooperación con países asociados para abordar conjuntamente los desafíos de la migración.

Además, dicho programa apuesta por dos nuevas estrategias: la primera Estrategia Europea de Migración y Asilo, la cual se presentará a más tardar el 12 de diciembre de 2025[66], que constituirá un marco estratégico quinquenal para el trabajo continuado bajo el mandato del PEMA y sobre la base de las respectivas estrategias integrales nacionales de migración y asilo que los Estados miembros deben transmitir a la Comisión en junio de 2025 a más tardar[67]; y la presentación, como complemento al PEMA, de una propuesta de un nuevo enfoque compartido para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular en la UE, que supondría el establecimiento de un nuevo marco legislativo que permita acelerar y simplificar los procesos de retorno, la cual tuvo lugar en marzo de 2025[68]. La actual Directiva sobre retorno está en vigor desde 2008[69], mientras que la política migratoria de la UE ha cambiado considerablemente desde entonces. Se pretende, así, actualizar las normas que permitan a los Estados miembros hacer frente a los retos actuales en lo que respecta a los retornos. No obstante, dicha propuesta de la Comisión ha sido objeto de críticas debido a su enfoque predominantemente de seguridad y policial de las migraciones.

A pesar de todo ello y, en suma, cabe subrayar que la propia complejidad del PEMA, la oposición de algunos Estados miembros (como Polonia y Hungría, principalmente), o su éxito dependiente de acuerdos con terceros países, pronostican un camino difícil y exigente política y jurídicamente para su implementación, que además está suscitado, como ya se ha apuntado, profundas inquietudes entre diferentes organizaciones de la sociedad civil en relación, principalmente, con el predominio de enfoques de seguridad y de control sobre una perspectiva basada en los derechos humanos, las cuales podrían

66 Obligación contenida en el artículo 8 del Reglamento (UE) 2024/1351 sobre la gestión del asilo y la migración.

67 El artículo 7 del Reglamento (UE) 2024/1351 sobre la gestión del asilo y la migración describe esta obligación y establece el contenido mínimo que las estrategias nacionales deberán incluir. Además, la Decisión de Ejecución (UE) 2025/503 de la Comisión, de 18 de marzo de 2025, establece normas para la aplicación del Reglamento (UE) 2024/1351, proporcionando un modelo común que deben utilizar los Estados miembros para garantizar que sus estrategias nacionales de gestión del asilo y la migración sean comparables, permitiendo a los Estados miembros formular sus objetivos estratégicos y medidas clave de manera coherente y eficaz. España remitió su estrategia a la Comisión Europea, siguiendo el modelo común, el 12 de junio de 2025.

68 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema común de retorno de los nacionales de terceros países que permanecen ilegalmente en la Unión y por la que se deroga la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2001/40/CE del Consejo y la Decisión 2004/191/CE del Consejo. COM (2025) 101 final, de 11.3.2025.

69 Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. La Comisión propuso revisarla en 2018 pero no pudo alcanzarse un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

judicializar su rechazo. Y todo ello, en un contexto geopolítico internacional y climático cada vez más complejo e incierto y, por ende, poco favorable[70].

RECUADRO 7: PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE EL NUEVO PEMA

- Con la presentación del nuevo PEMA, que se produjo en un momento en el que la Unión Europea necesitaba un nuevo impulso en este terreno tras la crisis de refugiados surgida en 2015 a raíz de la guerra en Siria iniciada en 2011, la Comisión trataba de proporcionar un marco más estable, sólido y duradero para una gestión coordinada/armonizada y común de los desafíos fundamentales que plantean las migraciones en el territorio de la Unión, tanto en situaciones de normalidad como en situaciones de emergencia o crisis, siempre en línea con los valores europeos, lo que suponía, en líneas generales, un cambio de política en este terreno.
- A pesar de que el nuevo PEMA supone un hito en la política y la legislación comunitaria de migración y asilo, éste presenta algunas limitaciones ya que, principalmente, no encuentran respuesta en él algunos de los principales déficits de la gestión actual del asilo y de la inmigración irregular a nivel comunitario que tiene como objetivo tratar de superar.
- El PEMA ha sido objeto de críticas, sobre todo, por parte de organizaciones Pro-Derechos Humanos que consideran que el mismo amenaza la protección de los migrantes y refugiados y refuerza políticas de externalización y contención.
- La propia complejidad del PEMA, la oposición de algunos Estados miembros, o su éxito dependiente de acuerdos con terceros países, pronostican un camino difícil y exigente política y jurídicamente para su implementación. Y todo ello, en un contexto geopolítico internacional y climático cada vez más complejo e incierto y, por ende, poco favorable.

2.2. El nuevo marco de regulación en España

El ordenamiento de extranjería ha sido reformado recientemente con el fin de adaptarlo a las necesidades que plantea un nuevo ciclo migratorio en España. Las últimas reformas han modificado en profundidad el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (LOEX), fundamentalmente en 2022 y en 2024[71], esta última mediante la aprobación de un nuevo texto completo de dicho Reglamento (RLOEX). Del conjunto de reformas se desprenden numerosos cambios en el régimen jurídico de acceso a las autorizaciones de residencia y trabajo a través de las diferentes vías existentes.

El común denominador de los objetivos generales de estas reformas (al margen de los objetivos específicos de cada una), consiste en facilitar el acceso y la permanencia regulares de las personas extranjeras en España, y su participación en el empleo en esas mismas condiciones por medio de los canales de acceso regular al mercado laboral. Con esta política normativa, en consecuencia, se pretende mejorar los derechos de las personas migrantes y, al mismo tiempo, responder mejor a las necesidades del mercado de trabajo y de las empresas en el actual ciclo expansivo de la economía y del empleo.

[70] Véase, documentos e informes cit.

[71] Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, y Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre. Previamente, el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, planteó una serie de cambios focalizados en la infancia extranjera no acompañada.

Antes de abordar las principales reformas normativas recientes, hay que señalar que las autorizaciones de residencia y trabajo muestran una progresión notable en las cifras globales de los últimos años[72], acordes con la recuperación del ciclo expansivo post pandemia. Pero, además, hay que tener en cuenta, como se ha descrito anteriormente (apartado 1.2.2.), los incrementos observados en las autorizaciones de residencia por arraigo (en especial, el arraigo familiar, que presenta ciertas ventajas con respecto a otras figuras), por otras circunstancias excepcionales distintas del arraigo (entre otras, por razones humanitarias[73]), sin omitir la relevancia, a menor escala, de la reagrupación familiar y, a mayor distancia, de las personas beneficiarias de protección internacional. A ello hay que añadir el dinamismo que muestran otras figuras como, más recientemente, las autorizaciones con base en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, y otras vías de movilidad internacional con fines de formación, laborales y profesionales, como las autorizaciones de estancia por estudios, formación y similares. Todo ello da idea de la diversificación de las vías de acceso a la residencia y trabajo de las personas extranjeras en España, y se enmarca en la tendencia de diversificación de la inmigración que se señala a nivel más general en la fase más reciente del proceso migratorio.

AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA TEMPORAL Y TRABAJO POR CUENTA AJENA

La autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena se ha modificado en el nuevo RLOEX flexibilizándose algunas de sus características. Entre estas, cabe mencionar la ampliación del límite geográfico al ámbito de una comunidad autónoma (antes provincial), así como que ahora autoriza también para el ejercicio de una actividad por cuenta propia durante su vigencia, con determinadas condiciones[74]. Un cambio asimismo relevante es que la duración de la autorización inicial se ha hecho coincidir con la de la actividad a desarrollar (art. 73.4 RLOEX), con el límite máximo de un año, de manera que la duración inicial se entiende que puede ser inferior[75]. El anterior

[72] Según los datos de stock y de flujo de autorizaciones del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), de la Secretaría de Estado de Inmigración (https://www.inclusion.gob.es/web/opi/estadisticas/). Considerando solo las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, los últimos datos disponibles (a 7 de julio de 2025), muestran un crecimiento del 82 por 100 entre 2019 y 2024, hasta las 137.206.

[73] Que engloba, entre otras, a las personas beneficiarias de protección temporal en situaciones de desplazamientos masivos de población por conflictos u otros motivos. En 2022, año de la invasión rusa de Ucrania, estas alcanzaron la mayor cifra (284.171) hasta 2024, cuando han vuelto a superar (390.157) a las concedidas por arraigo (223.396).

[74] Básicamente, que la actividad principal sea la actividad por cuenta ajena. El régimen de las actividades por cuenta propia se había modificado más ampliamente en 2022 con el propósito de reconocer y facilitar el emprendimiento de las personas inmigrantes en línea con su potencial contribución en ese ámbito (véase el apartado 3.2. sobre los empleos de las personas de origen migrante de este Informe).

[75] En relación con esto, debe tenerse en cuenta además la modificación llevada a cabo en el artículo 15.2 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores sobre la utilización del contrato temporal por circunstancias de la producción en situaciones ocasionales y previsibles para las actividades agrarias, ganaderas y forestales y su industria asociada, por la Ley 1/2025, de 1 de abril, de Prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario.

Reglamento fijaba la duración inicial en un año en todo caso. La Memoria que acompañaba al proyecto de real decreto del nuevo RLOEX afirmaba que, con esta medida, se pretende recuperar la autorización de trabajo por cuenta ajena de duración determinada[76]. Sin embargo, habría sido aconsejable una mayor explicación de esta medida toda vez que se ha regulado en el RLOEX de manera específica y en un título propio, como novedad igualmente relevante, el régimen jurídico de las actividades de temporada.

También se han incluido cambios con la finalidad de simplificar la presentación de documentos, facilitar el procedimiento de solicitud por el empresario o empleador ante la oficina de extranjería y acortarlo mediante la reducción de determinados plazos. Por el contrario, no han cambiado otros elementos del procedimiento como el plazo máximo de tres meses para la resolución del expediente o el sentido negativo del silencio administrativo[77].

Asimismo, el nuevo RLOEX reordena en un artículo propio (art. 79) el régimen jurídico del cambio de empleador, los supuestos, las condiciones de autorización y los derechos de las personas trabajadoras extranjeras, regulación destinada, entre otros fines, a reducir la probabilidad de que se den situaciones de irregularidad sobrevenida. Sin embargo, se considera que la modificación hecha no aporta suficiente claridad en esta materia. Por ello, en la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración se puso de manifiesto la necesidad de elaborar instrucciones específicas sobre estas cuestiones, lo que, pese a su importancia, aún no se ha llevado a cabo.

En este punto es necesario llamar la atención sobre el hecho de que el Reglamento de extranjería es una norma de gran complejidad que, además, se somete a frecuentes cambios reflejo de diferentes visiones o necesidades coyunturales en política migratoria. Las modificaciones en esta parcela del ordenamiento en ocasiones plantean dudas razonables sobre su interpretación y aplicación que podrían generar inseguridad sobre trámites, procedimientos y situaciones jurídicas de personas y empresas. Las soluciones a este problema se apoyan muchas veces en la emanación de instrucciones aclaratorias que deberían ser una verdadera excepción en cualquier rama del derecho, salvaguardando la necesaria transparencia y claridad normativa.

---

[76] Este tipo de autorización que servía, entre otras, para las actividades de temporada o campañas, presentes en distintos sectores y actividades como el campo o la hostelería, tenía como duración inicial la del contrato de trabajo y se había suprimido en la reforma del Reglamento en 2022 al quedar obsoleta tras los cambios en las modalidades de contratación laboral llevados a cabo por la reforma laboral de 2021 (Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de octubre). Tras la reintroducción, ahora se desvincula de la duración del contrato y se equipara a la de la actividad que, anteriormente, era la regla subsidiaria para el caso de que el contrato (en supuestos distintos de las actividades de temporada o campañas, por ejemplo, obras o servicios) por su naturaleza no tuviese una vigencia determinada.

[77] Al venir establecidos ambos en la LOEX (disposición adicional primera).

El régimen jurídico de las renovaciones de la autorización inicial también ha sido mejorado en varios aspectos. Por una parte (RD 629/2022), se redujo de seis a tres meses el mínimo de actividad laboral que se exige a la persona trabajadora para la renovación en uno de los supuestos contemplados (distintos del supuesto general en el que se acredita la continuidad de la relación laboral inicial), encontrándose la persona en determinadas circunstancias[78]. Asimismo, se amplió de dos a cuatro años la vigencia de la renovación[79]. Por último (RD 1155/2024), se han facilitado las renovaciones eliminando requisitos en determinados supuestos, ampliando el ámbito subjetivo en otros (familiares reagrupantes de la persona trabajadora, víctimas de violencia sexual), y flexibilizando el régimen de acreditación del esfuerzo de integración de la persona trabajadora, entre otros cambios. Todo ello, de nuevo, podría tener como efecto positivo evitar determinadas situaciones de irregularidad sobrevenida.

En conjunto, las mencionadas modificaciones están alineadas con los objetivos generales de las reformas. Ahora bien, las reformas recientes han operado solo en el nivel del desarrollo reglamentario. Surge la cuestión de si la adaptación regulatoria que requeriría el nuevo ciclo migratorio se puede alcanzar sin entrar en el nivel legal, al menos en algunos de los contenidos no orgánicos de la LOEX, entre los que figura la regulación de las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena y la consideración de la situación nacional de empleo. Se ha afirmado que el diagnóstico del Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, era correcto pero las reformas operadas fueron insuficientes para promover "una política activa de inmigración", como opuesta y preferible a una política reactiva basada fundamentalmente en medidas de control, y se ha señalado así la necesidad de reformar la Ley o aprobar una nueva desde el consenso[80].

[78] Haber suscrito un contrato de trabajo con un nuevo empleador, dándose además ciertos requisitos, o disponer de un nuevo contrato que, asimismo, reúna determinadas condiciones (art. 71.2, b del derogado RD 557/2011). Se ha asimilado, así, a los tres meses que ya se contemplaban para el siguiente supuesto (art. 71.2, c), pero en este, además, se ha suprimido el requisito acumulativo de contar con contrato en vigor en el momento de solicitar la renovación.

[79] Precisándose, además, que la autorización renovada lo es para trabajar por cuenta ajena o por cuenta propia, que este Real Decreto extendió también a otros supuestos como las renovaciones de la autorización de residencia por reagrupación familiar.

[80] En este sentido, R. Aragón Bombín, "Efecto *embudo* vs. efecto *llamada*: ¿Quiebro hacia una nueva política activa de inmigración?, Revista de Derecho Migratorio y Extranjería N. 61-2022, p. 18. Por su parte, la MAIN que acompañaba al proyecto de real decreto descartaba expresamente la reforma de la LOEX por razones de oportunidad política en el contexto parlamentario actual afirmando que gran parte de los objetivos (por tanto, no la totalidad) podían alcanzarse mediante una norma de rango reglamentario.

La consideración de la situación nacional de empleo como premisa del régimen general de concesión de autorizaciones iniciales de residencia temporal y trabajo a las personas extranjeras[81] sigue siendo un eje fundamental de la política migratoria laboral en España.

No cabe perder de vista, sin embargo, que el listado de exenciones de consideración de la situación nacional de empleo tiene un peso cuantitativo cada vez mayor debido a que las circunstancias en que está basado son de una creciente relevancia en el contexto de las actuales tendencias migratorias. Ello deriva de la importancia de los proyectos migratorios ya asentados[82] (personas residentes de larga duración -para cuyo acceso además computan los periodos de residencia en otros Estados miembros como titulares de una tarjeta azul UE-, familiares reagrupados, hijos de personas españolas nacionalizadas, personas extranjeras nacidas y residentes en España, hijos o nietos de personas españolas de origen, renovaciones de las autorizaciones iniciales, etc.), de determinadas migraciones laborales y profesionales (entre otras, actividades de temporada con retorno o profesionales altamente cualificados), y de la existencia de convenios internacionales bilaterales a tal efecto. Y se explica, asimismo, por la relevancia, también en aumento, de las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, como las fundadas en razones humanitarias, en distintas formas de violencia hacia las mujeres, la trata de seres humanos, y fundamentalmente por las diferentes figuras de arraigo. En tales circunstancias, además, la autorización para trabajar que lleva aparejada la de residencia temporal no está limitada geográfica ni ocupacionalmente.

Si bien la comprobación de la situación nacional de empleo tiene un espacio cada vez más limitado, no por ello viene invalidada y ciertamente sigue desempeñando una finalidad imprescindible en relación con la población activa residente. La oferta de empleo a la población extranjera sujeta a dicha comprobación se plantea, así, como complementaria en el esquema de la LOEX y su Reglamento de desarrollo.

La determinación de la situación nacional de empleo a través del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura (CODC), además, ha sufrido cambios notables en las reformas de los últimos años con la finalidad de flexibilizarla. Algunos expertos habían venido señalando los problemas de los que adolece este instrumento[83], alertando de un

[81] En principio y como regla general, que se hallen fuera de España "sin perjuicio de los supuestos previstos cuando el extranjero que se halle en España se encuentre habilitado para solicitar u obtener una autorización de residencia y trabajo" (art. 38.3 de la LOEX).

[82] Como ya ponía de manifiesto el Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades* (pp. 92-93).

[83] La doctrina ha apuntado a la parálisis del CODC por cuanto desde hace bastante tiempo posibilita contratar en un número muy limitado de actividades y ocupaciones. E. Rojo Torrecilla, "Inmigración y

"*efecto embudo* que impide atender las necesidades de mano de obra planteadas por los empleadores"[84]. La norma prevé una excepción para contratar en ocupaciones no catalogadas como de difícil cobertura consistente en acreditar que no existen suficientes demandantes de empleo adecuados y disponibles, a partir del procedimiento de gestión de la oferta de empleo por el servicio público correspondiente, procedimiento que estaba sujeto en su diseño inicial a unos plazos determinados. El resultado de todo ello podía resultar en una dudosa eficacia y utilidad de este mecanismo para la contratación regular de personas extranjeras por parte de las empresas.

El Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, pretendía abordar estas dificultades conformando el CODC de manera que reflejase más fielmente las necesidades del mercado de trabajo. Para ello, estableció la incorporación automática de las ocupaciones pertenecientes a los sectores económicos que determine la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE), a propuesta del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Esta reforma no se llevó a cabo en el marco del diálogo social. Posteriormente, el RD 1155/2024 introdujo la determinación de la insuficiencia de cobertura sectorial u ocupacional conforme a una metodología objetiva basada en indicadores estadísticos oficiales y la consulta previa de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración. Esta vía ampliatoria del CODC, por ahora, no parece haber tenido efectividad.

Por otro lado, el RD 1155/2024 ha reducido los plazos en el procedimiento de gestión de la oferta de empleo y de certificación de la insuficiencia de demandantes por el servicio público[85] en línea con los objetivos de la reforma de 2022 de agilizar los procedimientos de contratación por parte de las empresas. No obstante, el plazo para la resolución de la solicitud de autorización de residencia temporal y trabajo por las oficinas de extranjería sigue siendo el de tres meses establecido con carácter general por la LOEX, lo que mantiene el interrogante sobre si se ha agilizado sustancialmente el procedimiento de obtención de las autorizaciones iniciales de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena.

A la vista de todo lo anterior, cabe seguir apreciando un funcionamiento inadecuado de los instrumentos previstos para considerar la situación nacional de empleo. Dichos instrumentos son útiles, pero se considera necesaria una reformulación que los actualice para que reflejen eficazmente la situación real del mercado de trabajo. Esto debería

mercado de trabajo. La reforma de la normativa española en materia de extranjería", Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. *Laborum*. N. 7-2023, p. 65.

84 R. Aragón Bombín, "Efecto *embudo* vs. efecto *llamada (...)", cit.*, p. 17.

85 Desde 25 a 8 días para la gestión de la oferta, desde su presentación por el empleador, y de 5 a 3 días para que el servicio público emita la certificación de insuficiencia de demandantes de empleo.

hacerse dentro de un proceso participado que tenga suficientemente en cuenta el papel de los interlocutores sociales en la ordenación de los flujos migratorios laborales.

GESTIÓN COLECTIVA DE LA CONTRATACIÓN EN ORIGEN Y AUTORIZACIONES PARA ACTIVIDADES DE TEMPORADA

El marco de la gestión colectiva de las contrataciones en origen (GECCO) ha sido reformulado en los últimos años dando paso a un cambio de modelo que, en el caso de las actividades estacionales, de temporada o campañas, de evidente relevancia en las actividades agrarias, entre otras, se ha diseñado en torno a la figura de la migración circular, y que comprende además las figuras de la migración de carácter estable y los visados de búsqueda de empleo[86]. No parecen haberse realizado, por el contrario, cambios sustanciales sobre el establecimiento del llamado "contingente", esto es, la facultad de aprobar anualmente una previsión de las ocupaciones y, en su caso, de la cifra de puestos de trabajo que se podrán cubrir con personas trabajadoras extranjeras que no se hallen o residan en España a través del procedimiento GECCO, aunque sí se han establecido criterios más precisos para las órdenes anuales que regulan éste.

En el ámbito de las actividades de temporada o campañas[87] se operó un cambio sustancial, mediante la figura de la migración circular, que ha desligado la duración de las autorizaciones de residencia y trabajo de la duración del contrato de trabajo año a año. En su lugar, se ha establecido un sistema de autorizaciones de cuatro años, basado en la utilización del contrato fijo-discontinuo, que habilitan a trabajar por un periodo máximo de nueve meses al año en un único sector laboral. El modelo se basa, también, en el incentivo del retorno voluntario tras cada periodo de actividad. De esa forma, se habilita a las personas trabajadora migrantes que cumplan este requisito a solicitar, al término del proyecto de migración circular, una autorización de residencia temporal y trabajo por una duración de dos años, prorrogables por otros dos, para trabajar por cuenta ajena y propia. Ello permite a las personas migrantes orientar su proyecto migratorio a otras actividades.

El cambio a este modelo es positivo por cuanto puede garantizar mayor estabilidad de los proyectos migratorios (se regula así, en consecuencia, la gestión de los llamamientos para las entradas sucesivas), clarifica las relaciones jurídico-laborales entre las empresas y las personas trabajadoras migrantes situándolas en el marco del fijo-discontinuo, y supone mayor coherencia con el esquema de modalidades contractuales laborales tras la reforma de 2021.

[86] Cambios introducidos por el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio.

[87] Para atender a la cobertura de puestos con naturaleza estacional, de temporada o de prestación intermitente con periodos de ejecución ciertos, según las órdenes anuales. La última en vigor, Orden ISM/1488/2024, de 27 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2025.

Por su parte, la figura de la migración estable, dentro del procedimiento GECCO, está pensada para la cobertura de puestos estables que no deban ser objeto de contratos fijos-discontinuos. Esta figura, obviamente supeditada también a la consideración de la situación nacional de empleo, tiene un relevante potencial de utilización en ocupaciones y sectores en los que se encuentran dificultades para cubrir determinados puestos de trabajo, que deberán ser identificados en el procedimiento de elaboración de la previsión anual de gestión colectiva, en el que juegan un papel clave las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y las comunidades autónomas[88].

Por último, en los visados de búsqueda de empleo dirigidos a hijos o nietos de personas españolas de origen o para determinadas ocupaciones y territorios, de los que se puede establecer una cifra en la previsión anual de contrataciones, se han incorporado determinadas novedades que aclaran la regulación reglamentaria, la completan y la mejoran convirtiendo en más viable la utilización de esta figura. Así, se ha ampliado de tres a doce meses el periodo por el que se habilita a la persona trabajadora extranjera a residir en España para buscar un empleo. También queda más claro en la norma la aplicación a todos estos visados del plazo reducido para resolver y notificar la solicitud de autorización que presenta el empleador, que en este caso es de diez días. Y se incluye, asimismo, alguna previsión que puede reducir la probabilidad de incurrir en una irregularidad sobrevenida, mientras que la anterior regulación denotaba una mayor preocupación por el control y la salida del territorio nacional en caso de no obtenerse contrato de trabajo.

Más recientemente se ha reintroducido en el RLOEX un régimen específico para las actividades de temporada con el fin de atender a las necesidades de las empresas de gestionar simultáneamente un número de contrataciones inferior a diez, pero con un régimen muy similar al de la migración circular[89]. Con este cambio se atiende a un problema que complicaba la contratación por empresas que necesiten un número menor de contratos para este tipo de actividades, al haberse suprimido en 2022 las autorizaciones de duración determinada, alineándose la regulación migratoria al marco laboral. Al mismo tiempo, se han reforzado determinadas garantías de las personas trabajadoras, se han modificado ciertos aspectos del procedimiento y se han establecido de forma más

[88] Esta figura, sin embargo, plantea algunas dudas jurídicas "de no poca importancia respecto a su concreción". Al respecto, véase E. Rojo Torrecilla, "Inmigración y mercado de trabajo. La reforma de la normativa española en materia de extranjería", cit., pp. 60 y 61.

[89] No residir ni hallarse la persona trabajadora en España, formalizar un contrato fijo-discontinuo, autorización por cuatro años, periodo de actividad máximo de nueve meses en cada año, limitaciones a un único empleador (sin perjuicio de especificidades en los supuestos de concatenación, prórrogas del periodo de actividad y cambios de empleador), ámbito geográfico autonómico y ocupación (salvo cuando no resulte aplicable el requisito de la situación nacional de empleo), derechos y garantías, etc. En la migración circular, la regulación del RD 629/2022 limitaba la autorización, además de a un único empleador, a un único sector laboral, pero no a una ocupación.

rigurosa las causas de denegación o retirada de la autorización, se han regulado los llamamientos anuales, y se ha reforzado el retorno al país de origen con distintos tipos de medidas de incentivo y de sanción.

En conjunto, el nuevo marco jurídico para las actividades de temporada, ya sea mediante gestión colectiva o mediante gestión individual/plural, basado en autorizaciones cuatrienales con periodos de actividad de nueve meses en cada año mediante contrato fijo-discontinuo, más los incentivos al retorno basados en la posibilidad de continuar con posterioridad el proyecto migratorio, parece más adecuado y coherente que el régimen anterior a las reformas de 2022 y 2024, de autorizaciones de duración determinada basadas en la duración del contrato.

RESIDENCIA Y TRABAJO POR ARRAIGO

Las regularizaciones por motivos excepcionales basadas en el arraigo de las personas, que reconocen los vínculos de distinto tipo que mantienen con el lugar en el que residen, han sido una apuesta clara y manifiesta también en las últimas reformas, confiándose en algunas de estas figuras para sacar de la irregularidad a una parte sustancial de la población extranjera que permanece en España sin autorización de residencia.

Las vías del arraigo, que, hasta 2022, respondían a tres tipos de vínculos (social, laboral y familiar), han sido objeto de modificaciones muy relevantes tanto en las figuras ya existentes como por la regulación ex novo de otras dos: el arraigo socioformativo (introducido en 2022 y mejorado en 2024) y el arraigo de segunda oportunidad (introducido en 2024). E, indirectamente, las modificaciones han venido también por la regulación específica de un régimen jurídico propio de las autorizaciones de familiares de personas con nacionalidad española, que ha trasladado a esta vía el grueso de los supuestos y situaciones anteriormente propias del arraigo familiar. El conjunto supone una reordenación del sistema de arraigos que, en una primera valoración *ex ante*, puede responder mejor a los retos y las necesidades sociales, laborales y económicas que plantea el actual ciclo migratorio.

Se abordan a continuación las principales novedades introducidas en las distintas figuras del arraigo, en especial de los arraigos sociolaboral y socioformativo por su carácter eminentemente orientado a facilitar el acceso de las personas inmigrantes al empleo regular y proporcionar a estas personas trabajadoras las competencias y cualificaciones demandadas en el mercado de trabajo. Pero no son las dos únicas figuras de arraigo que tienen ese efecto integrador laboral, por lo que no cabe dejar de lado las demás vías, donde la autorización de residencia temporal también habilita para trabajar.

El actual arraigo sociolaboral regulado en el RLOEX exige, además de los requisitos generales y comunes a las distintas figuras del arraigo[90], la aportación de uno o varios contratos que garanticen un determinado nivel de ingreso salarial y una jornada semanal mínima de veinte horas. En conjunto, el anterior arraigo laboral (con el que hay que comparar inevitablemente esta nueva denominación) se ha simplificado al desaparecer la referencia a la demostración de la existencia de relaciones laborales de una duración mínima, lo que podía ser bastante difícil de acreditar en las situaciones de irregularidad, y a pesar de haberse mejorado este aspecto en la reforma de 2022[91]. Al mismo tiempo, se han modificado otros elementos como el relativo a la duración mínima de la jornada que debe tener garantizada la persona trabajadora por cuenta ajena[92]. Por lo demás, esta figura también se ha reformulado a partir del antiguo arraigo social, del que toma algunos de los rasgos propiamente laborales (aportación de un contrato, o varios en el caso de actividades estacionales o de temporada o si son a tiempo parcial), pero conserva el periodo mínimo de permanencia continuada en España previa a la solicitud en dos años, propio del anterior arraigo laboral e inferior a los tres que se exigían para el arraigo social.

Estos cambios deberían servir para dinamizar una vía que, pese a ser la específica del acceso a la regularidad laboral propiciando la salida del empleo informal de personas en esa situación, no muestra en sus cifras una tendencia clara de crecimiento, situándose en niveles relativamente bajos.

El arraigo social había sido objeto de modificación ya en 2022, pero esta solo consistió en determinados ajustes, como los relativos al contenido del contrato de trabajo con que debía contar la persona (nivel salarial y jornada mínima garantizada) o a la cuantía de los medios económicos que podían bastar para eventualmente eximirla de contar con contrato de trabajo (referenciándolos al IMV en cómputo anual). Pero, en esencia, se mantuvo la estructura de requisitos para esta figura de arraigo (permanencia continuada, contrato de trabajo, vínculos familiares o informe de integración social), así como el periodo mínimo de permanencia continuada de tres años. En el nuevo RLOEX se ha modificado más en profundidad, para empezar porque el requisito de permanencia mínima continuada pasa a ser de dos años, periodo en el que se unifican todas las figuras de arraigo a excepción del familiar, para el que no se exige permanencia mínima. En sí mismo, este cambio es una mejora evidente por cuanto supone reducir significativamente el tiempo de permanencia en la irregularidad.

---

90 Que ahora se recogen unitariamente mejorando la sistemática y, por tanto, la comprensión de la norma.

91 Esta vía de acceso a la autorización se mantiene (artículo 129.2 RLOEX) dentro de los supuestos agrupados bajo la rúbrica de circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades y otras. La actual redacción contiene, además, una excepción en beneficio de las personas solicitantes de protección internacional.

92 Antes, 30 horas semanales en seis meses o 15 horas en doce meses.

Sin embargo, la existencia de vínculos familiares y la disponibilidad de medios económicos suficientes (que ahora se referencian al IPREM) pasan a ser requisitos acumulativos[93] porque la exigencia de contar con contrato de trabajo ha desaparecido. Con ello, se deja esta figura en un arraigo más propiamente social, al tiempo que los rasgos laborales que anteriormente tenía se han trasladado a la figura del arraigo sociolaboral, como se ha comentado. Por otro lado, se mantiene la exigencia del informe favorable de integración, que ahora aparece como requisito acumulativo con la acreditación de vínculos familiares, y se han modificado los contenidos (las actividades y los conocimientos) que deberá certificar la Administración autonómica competente para elaborarlo. Del conjunto de estos cambios se desprende que, por un lado, se ha flexibilizado y facilitado esta figura, pero, por otro, el carácter acumulativo de algunos requisitos podría conllevar una mayor dificultad para su acceso.

El arraigo socioformativo, por su parte, fue introducido como una de las novedades de 2022 (entonces denominado arraigo para la formación) más representativas de los objetivos de atención a las necesidades del mercado de trabajo y de las empresas reclamados por esa reforma. Se ha pretendido, con ello, ampliar las posibilidades de acceso al empleo para personas extranjeras que, acreditando una permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años, realicen alguna de las formaciones recogidas en la norma[94].

La regulación inicial de 2022 planteaba bastantes dudas, entre ellas con qué medios de subsistencia podía contar la persona extranjera que optase a esta figura de arraigo, toda vez que lo que se concedía inicialmente era una autorización de residencia, pero no de trabajo[95]. La reforma de 2024, que aprobó el nuevo Reglamento, ha resuelto, al menos en parte, esta carencia habilitando a la persona en formación para trabajar por cuenta ajena un determinado número de horas a la semana[96]. Tras su introducción inicial se había observado que el porcentaje de personas que accedían a la autorización de residencia y trabajo posterior a la autorización inicial por arraigo era muy bajo, de ahí que se hayan incluido en el RLOEX nuevos ajustes de esta figura para adecuarla mejor a los objetivos que se persiguen.

---

93 De hecho, los medios económicos suficientes deben estar disponibles en España y proceder de los familiares con los que la persona mantiene vínculos.

94 Formaciones que se han delimitado en el nuevo RLOEX (RD 1155/2024) para, según la MAIN del proyecto, "garantizar que no haya un uso inadecuado de esta autorización abusando de formaciones *ad hoc*". En síntesis, educación secundaria postobligatoria (en el caso de la formación profesional, ciclos formativos de grado medio y títulos de especialista de formación profesional), certificados de profesionalidad, enseñanzas obligatorias de la educación de personas adultas y formación promovida por los servicios públicos de empleo para desempeñar ocupaciones incluidas en el CODC.

95 Véase el análisis de E. Rojo Torrecilla, "Inmigración y mercado de trabajo. La reforma de la normativa española en materia de extranjería", cit., pp. 52-53.

96 Art. 131, b) del RD 1155/2024.

Así, la medida de compatibilidad entre formación y trabajo es positiva en cuanto que puede hacer más viable el acceso a la residencia y el trabajo a través de esta vía. Además, puede permitir un mejor ajuste de la formación recibida a la demanda de competencias en el mercado de trabajo, necesario para garantizar una mínima efectividad a esta vía de arraigo, a través, por ejemplo, de la participación de las personas solicitantes en formaciones de carácter dual. No obstante, es necesario asegurar que la exigencia de algunos requisitos, como la presencialidad mínima del 50 por 100 en los cursos, no se conviertan en barreras limitantes del acceso a la residencia y el trabajo a través de esta figura[97].

Las cifras de personas con autorización de residencia por arraigo socioformativo en vigor muestran un crecimiento muy notable desde su regulación en 2022, tendencia que es indicativa de la utilidad potencial y la aceptación social de esta figura. Con todo, es necesario disponer de información más detallada sobre aspectos importantes como los tipos de formación que se cursan, el acceso a empleo simultáneo a la formación de las personas, qué proporción de estas acceden a la autorización de residencia y trabajo subsiguiente al arraigo socioformativo y las ocupaciones en las que se insertan, para poder evaluar adecuadamente la efectividad de esta figura.

El arraigo familiar, una de las tres figuras originarias anteriores a la reforma reglamentaria de 2022, ha sido objeto de muy significativas modificaciones explicativas del importante crecimiento que está teniendo en este último periodo y que lo han convertido en la vía de arraigo actualmente más utilizada. Así, destacaban desde 2022 la ampliación del ámbito subjetivo de familiares de personas con nacionalidad española que podían optar por esta vía, entre otros supuestos, a los cónyuges o parejas de hecho, así como ascendientes o descendientes con determinadas condiciones de edad o dependencia económica, y la ampliación a cinco años de la duración de la autorización, frente al año prorrogable de las demás figuras de arraigo[98]. Esa regulación, sin embargo, ha sufrido un nuevo giro en 2024 al regularse como importante novedad la autorización de residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española[99], pretendiéndose con ello configurar un estatuto específico de aquellas al margen del arraigo familiar. Este queda restringido a los progenitores de menores nacionales de otro Estado miembro o a personas

[97] Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, *Situación de las personas migrantes y refugiadas en España. Informe anual 2024*, p. 12.

[98] Esto, unido a la no exigencia de un periodo mínimo de permanencia previa, y al importante incremento en estos años de las nacionalizaciones, contribuye a explicar la importante tendencia al alza del arraigo familiar, al menos hasta la entrada en vigor del nuevo RLOEX. A finales de 2024, según datos del OPI, había 191.525 personas con autorización de residencia por arraigo familiar en vigor, frente a las 46.228 de 2022.

[99] Capítulo VII (nuevo) del Título IV, relativo a la residencia temporal, del RLOEX (arts. 93 y ss.)

prestadoras de apoyo a personas con discapacidad de ese mismo ámbito; en consecuencia, limitándose bastante esta vía.

Como valoración *ex ante*, la regulación del estatuto de familiares de personas con nacionalidad española es *a priori* positiva por cuanto supone desvincularla del carácter excepcional que tienen las figuras del arraigo. Sin embargo, será necesario observar la aplicación y el funcionamiento en la práctica de esa nueva figura regulatoria, para lo que es aconsejable que se mantenga la coherencia en la serie estadística que permita seguir la evolución del acceso a las autorizaciones de residencia y trabajo por motivos familiares.

Por último, la introducción de una vía de arraigo de segunda oportunidad es una novedad destacable desde el punto de vista de las medidas necesarias para permitir la salida de las situaciones de irregularidad sobrevenida. Sin embargo, su reciente entrada en vigor[100], el carácter novedoso de su regulación y algunos rasgos limitativos de esta[101] no permiten hacer una valoración de la medida más allá de apreciar su potencial para limitar el impacto de esas situaciones en las condiciones de vida de las personas. En todo caso, es de esperar que una gestión ágil de las solicitudes de autorización de residencia por esta vía permita la salida de la irregularidad sobrevenida dentro de unos tiempos medios de duración reducidos y contribuya a que se sigan reduciendo las duraciones medias de la irregularidad en su conjunto.

Las autorizaciones de residencia temporal por arraigo han venido aumentando desde 2019 y, especialmente, desde las modificaciones introducidas en 2022 (sobre todo por la pujanza del arraigo familiar), hasta contabilizarse 328.841 en marzo de 2025, solo por detrás de las motivadas en otras circunstancias excepcionales tras el fuerte aumento de estas en 2024[102]. Esto permitiría valorar como positivas las reformas de ese año en materia de arraigos en la medida en que han mejorado las perspectivas de integración de un amplio número de personas en situación irregular en línea con los objetivos pretendidos por este nuevo enfoque de la política migratoria.

El conjunto de las modificaciones normativas llevadas a cabo en este periodo en materia de arraigo comporta, pues, indudables avances en el objetivo de adecuar esta vía para dar respuesta a las situaciones de irregularidad, pero, al mismo tiempo, la reordenación que se ha hecho de algunos requisitos puede suponer, en determinados casos, añadir un grado mayor de dificultad en el acceso. Además, cabe pensar que aún queda margen para la

[100] Lo que hace que la estadística del OPI aun no ofrezca datos de utilización de esta figura.

[101] Así, por ejemplo, condicionar la concesión de autorización de residencia temporal inicial por arraigo de segunda oportunidad a quien hubiera sido titular de una autorización de residencia anterior siempre que esta no hubiera sido concedida por circunstancias excepcionales, dejaría fuera de esta nueva figura a personas que no consiguen una prórroga del arraigo o de otras circunstancias, o no consiguen la modificación a otra autorización de residencia temporal y trabajo.

[102] Véase la situación del conjunto de las autorizaciones de residencia en el capítulo 1.2.2. (Situación administrativa de la población extranjera residente en España).

mejora normativa ajustando el esquema de los requisitos y de los periodos de permanencia previa.

PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y RESIDENCIA TEMPORAL POR ARRAIGO

Merecen atención específica determinados cambios introducidos en relación con la situación de las personas solicitantes de protección internacional y la posibilidad de solicitar autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales basadas en el arraigo. La inmigración económica y la protección internacional (P.I.) responden a motivos diferenciados y, en consecuencia, la regulación de cada uno de estos ámbitos protege bienes jurídicos también distintos. Sin embargo, no se trata de parcelas del ordenamiento estancas e impermeables porque la realidad migratoria es más compleja y demanda las necesarias conexiones entre las normas relativas a la inmigración por motivos económicos y la propia del asilo y refugio.

En primer lugar, en el nuevo RLOEX ha desaparecido la P.I. como categoría propia para solicitar y obtener autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, reconduciéndose los supuestos antes recogidos en aquella a la rúbrica de razones humanitarias[103]. Este cambio, aunque puede ser justificable por razones de sistemática, no parece una modificación meramente nominal si se pone en relación con otras medidas conexas. Así, lo que resulta más importante, también se ha recogido entre los requisitos generales de las autorizaciones de residencia temporal por arraigo una exclusión de la tramitación simultánea de estas y de los procedimientos de solicitud de P.I., de manera que las personas solicitantes de asilo o protección subsidiaria no pueden iniciar un expediente de arraigo mientras estén en esa situación. Y, al mismo tiempo, se ha establecido, en aplicación de jurisprudencia reciente[104], la no computabilidad del tiempo transcurrido como solicitantes de P.I. para el periodo de permanencia mínima de dos años exigida en el arraigo.

Existe un interés evidente y legítimo en preservar la institución del derecho de asilo y la protección subsidiaria como vía para atender a las situaciones más graves de conculcación de los derechos humanos, evitando una utilización distorsionada de esta figura como fase previa para alcanzar objetivos migratorios de otra naturaleza fundamentalmente económica. Pero, al mismo tiempo, las personas solicitantes de P.I. en España pueden generar, y de hecho generan, vínculos con el territorio y con el entorno (sociales,

[103] Mediante la refundición de los anteriores supuestos de protección internacional y razones humanitarias en el art. 128 del nuevo RLOEX.

[104] Véase STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, 103/2024 de 24 de enero (Rec. 8727/2022), en aplicación de la Directiva (UE) 2013/32, de 26 de junio, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). Véase la vigente Directiva (UE) 2024/1346, de 14 de mayo, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (Texto refundido) (artículo 17.7).

laborales, formativos, etc.) que no pueden ser desconocidos, máxime a la vista de la prolongación de los tiempos de permanencia en esa situación por circunstancias que no les son imputables y que responden a las carencias que acumula el sistema de asilo para atender a una elevada demanda. Además, la concurrencia de una baja proporción de resoluciones que conceden el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria contribuye a agravar un problema que se ha ido enquistando.

Por otra parte, a lo anterior se suma la previsión de que las personas extranjeras que, a 20 de mayo de 2025, se encontrasen en situación irregular por habérseles denegado la solicitud de protección internacional mediante resolución firme, y reúnan los requisitos correspondientes excepto el de permanencia, podrán solicitar una autorización de residencia por arraigo siempre que hayan permanecido en España en esa situación al menos los seis meses anteriores a la solicitud[105].

El condicionamiento de una posible autorización de residencia temporal por arraigo a un periodo de permanencia continuada durante al menos los seis meses previos a la solicitud significa en la práctica imponer un periodo de irregularidad sobrevenida forzosa que puede ser de hasta medio año, más lo que pueda demorar la tramitación del expediente de solicitud del arraigo. Esto puede dificultar la integración efectiva de las personas afectadas y precarizar sus condiciones de vida durante un periodo de tiempo que se puede prolongar muchos meses. Entre otras causas de esa precarización está la posible pérdida de las relaciones de trabajo que pudiesen estar desarrollando de manera regular ante la imposibilidad de mantenerlas por parte de los empleadores, con el evidente perjuicio para ellas y para las empresas en las que se encontrasen trabajando. Estas personas se enfrentan también a un mayor riesgo de transitar hacia situaciones de economía sumergida.

Además, esta "ventana" transitoria se limita a quienes ya estuviesen en situación irregular el 20 de mayo, de manera que quienes se encuentran en esa situación con posterioridad a esa fecha deberán seguir, en su caso, el cauce ordinario de solicitud de autorización de residencia temporal por arraigo cumpliendo también el requisito de permanencia previa de dos años, pero sin que se les compute a tal efecto el tiempo transcurrido como solicitantes de P.I. Estos efectos no deseados pueden estar suponiendo un grave problema social, como han señalado las organizaciones del tercer sector y los organismos especializados[106], dado el elevado número de solicitudes de P.I. pendientes de resolución a la entrada en vigor del nuevo RLOEX y la probabilidad de un importante incremento de situaciones de irregularidad sobrevenida, lo que hace necesario acometer soluciones para su mitigación, entre otros, en el ámbito normativo.

---

[105] Disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre. Dicha solicitud se podrá presentar hasta el 26 de mayo de 2026.

[106] Así, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (FISI) en su informe "Situación de las personas migrantes y refugiadas en España. Informe anual 2024", pp. 13, 27 a 29 y 40.

AUTORIZACIONES POR OTRAS CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES DISTINTAS DEL ARRAIGO

Junto a las autorizaciones de residencia que reconocen los vínculos de diverso tipo demostrativos de un arraigo de la persona en el territorio nacional, el ordenamiento de extranjería recoge otra serie de circunstancias excepcionales por las que se pueden conceder aquellas. En 2022, las otras circunstancias excepcionales apenas sufrieron modificaciones, salvo en dos supuestos, uno nuevo por razones de colaboración con la administración laboral de la persona extranjera que acreditase estar trabajando en situación irregular con determinadas condiciones, y otro consistente en el reconocimiento a efectos de autorización también a las mujeres extranjeras víctimas de violencia sexual[107].

En el nuevo RLOEX, por su parte, las autorizaciones por circunstancias excepcionales por razones humanitarias, colaboración con autoridades, seguridad nacional o interés público mantienen sustancialmente la misma regulación que tenían con algunos cambios según indica el preámbulo de la norma. Así, en las autorizaciones de residencia temporal por razones humanitarias se han ampliado los tipos de delitos de que puede ser víctima la persona extranjera para la eventual concesión de aquellas incluyendo, entre otros, los de odio; y se ha facilitado la concesión de autorizaciones por colaboración con autoridades en las situaciones de trabajo irregular, ampliándose de uno a dos años el periodo de cómputo y modificándose los requisitos generales que se deben cumplir. En cuanto a las autorizaciones por otras circunstancias excepcionales, aparte de incluir en un capítulo propio el régimen jurídico de las correspondientes a las víctimas de violencia sexual, no se han llevado a cabo cambios sustanciales respecto de estas ni de las víctimas de violencia de género, de trata, o por colaboración contra redes criminales organizadas.

EMPLEO DE ALTA CUALIFICACIÓN, INVESTIGACIÓN Y OTROS SUPUESTOS DE LA LEY 14/2013

El régimen jurídico de las autorizaciones de residencia y trabajo a personas extranjeras nacionales de países terceros basado en la promoción de determinadas razones de interés económico (profesionales altamente cualificados/as, investigadores/as, emprendimiento y otras)[108] ha sido también objeto de algunos cambios en el periodo reciente. Estas modificaciones parciales se han llevado a cabo fundamentalmente con el objeto de

[107] El primero por medio del RD 629/2022, de 26 de julio, y el segundo por medio de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, que modificó el art. 31.bis de la LOEX relativo a la autorización de residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género. Las autorizaciones también se extendían a los hijos e hijas, en determinadas circunstancias, de las víctimas de violencia de género y de violencia sexual.

[108] Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Sin perjuicio de que algún importante rasgo de dicho régimen jurídico se mantenga en la LOEX, como es el relativo a la excepción de la comprobación de la situación nacional de empleo para profesionales altamente cualificados. Por lo demás, el régimen jurídico de 2013 no se aplica a los ciudadanos de la Unión Europea ni a personas que disfruten en ella de derechos de libre circulación equivalentes.

transponer, total o parcialmente, las directivas comunitarias, en su mayor parte también recientes[109], que a su vez han modificado y actualizado esas materias. Hay que recordar que esas normas europeas pretenden profundizar en el eje de la política migratoria europea que considera la migración legal, y en especial la de alta cualificación, como factores que contribuyen al crecimiento y a la creación de empleo, y en consecuencia busca situar a la UE en una posición mejor y más competitiva para la atracción de talento internacional.

Por tanto, las normas de transposición han tenido como objeto incorporar al ordenamiento interno las actualizaciones y las mejoras de las directivas europeas en el régimen jurídico de esos colectivos de nacionales de países terceros identificados en la política migratoria europea de atracción de personas y actividades altamente cualificadas. Cabe destacar, así, las modificaciones de las autorizaciones de residencia y trabajo para profesionales altamente cualificados operada en 2023 con el propósito, entre otros, de adaptar las mejoras en la efectividad del régimen de la Tarjeta Azul-UE hechas a nivel europeo. Al mismo tiempo, se mantenía la complementariedad entre ese régimen, que como se sabe da acceso a la movilidad europea de los beneficiarios y sus familias, y los regímenes nacionales de residencia para este tipo de profesionales[110]. Posteriormente, el nuevo RLOEX ha completado algunos cambios que estaban pendientes en la misma dirección de mejorar el régimen de los titulares de Tarjeta Azul-UE. Entre otros, ha incorporado la expedición de autorizaciones de residencia independientes para los familiares de estas personas por acumulación de periodos de residencia en otros Estados Miembros, así como los requisitos para obtener una autorización de residencia de larga duración-UE.

Por último, también se han llevado a cabo determinadas modificaciones en el régimen de autorizaciones de residencia de otros colectivos de nacionales de países terceros a los que apunta el fomento de la inmigración legal "por razones de interés económico", como los investigadores, las personas trabajadoras en movilidad por traslados intraempresariales y la introducción de una regulación específica de los teletrabajadores de carácter internacional[111].

---

[109] Particularmente, Directiva (UE) 2016/801, de 11 de mayo, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, etc., y Directiva (UE) 2021/1883, de 20 de octubre, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación. Véase la disposición final segunda del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre (RLOEX).

[110] Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, etc., que daba nueva redacción al art. 71 e introdujo el art. 71 bis (Tarjeta Azul-UE) de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

[111] Véanse el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto y la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes (ambos en relación con los investigadores para la transposición parcial de la Directiva 2016/801, de 11 de mayo, cit.) y los cambios de esta última norma en el traslado intraempresarial y los teletrabajadores internacionales.

En conjunto, las personas con autorización de residencia temporal pertenecientes a los colectivos de movilidad internacional de la Ley 14/2013 por razones de interés económico han aumentado constantemente en los últimos años hasta alcanzar más de 150.000 en marzo de 2025 (en 2024 se concedieron 91.419, la cifra más alta de la serie).

ESTANCIA POR ESTUDIOS, ACTIVIDADES FORMATIVAS Y OTRAS

La regulación de la estancia por realización de estudios, formación y actividades similares de personas extranjeras en España ha sido objeto de importantes cambios en las dos últimas reformas (2022 y 2024) del reglamento de extranjería. Aunque la LOEX y el anterior reglamento ya preveían la posibilidad de autorización para trabajar durante la estancia por estudios (siempre que no limitase y fuese compatible con su realización), las citadas reformas, entre otros objetivos, han buscado reforzar la vinculación de esta figura, y de las personas extranjeras en formación, con el mercado de trabajo en España y la ampliación de la oferta de trabajo cualificado.

Prescindiendo ahora de otros antecedentes, los principales cambios en este sentido se introdujeron ya por el Real Decreto 629/2022. Dicha norma suprimió la condición de que los ingresos obtenidos de la actividad laboral aparejada, en su caso, a la autorización de estancia no tuviesen el carácter de recurso necesario para el sustento de la persona ni fuesen considerados para la eventual prórroga, al mismo tiempo que definía una jornada máxima semanal de 30 horas para estos trabajos. Con todo ello se reforzaba el carácter de medio de vida de la actividad laboral, manteniendo en todo caso la exigencia de su compatibilidad con la realización de los estudios. Además, se concretaba el tipo de estudios en los que la autorización de estancia autorizaba a trabajar con una clara orientación a la inserción profesional posterior en el mercado de trabajo. Por último, simplificaba la duración de la autorización para trabajar vinculándola exclusivamente a la duración de la autorización de estancia y suprimiendo la referencia a la duración del contrato de trabajo (en coherencia con la reforma laboral de 2021).

El nuevo reglamento de extranjería (Real Decreto 1155/2024) ha añadido cambios adicionales en relación con la actividad laboral de personas extranjeras en situación de estancia de larga duración por estudios, actividades formativas, etc. Algunos de esos cambios profundizan en el sentido expuesto de facilitar el trabajo, como, entre los principales, que la persona extranjera pueda presentar la solicitud de la autorización de trabajo, o que dicha autorización, en el caso de la realización de estudios superiores, autorice a trabajar automáticamente sin necesidad de un trámite adicional, siempre que se garantice la compatibilidad de la actividad laboral con los estudios[112].

[112] En el mismo sentido, se han suprimido las autorizaciones adicionales para la realización de prácticas curriculares y actividades formativas en empresa u organismo equiparado en el caso de la formación profesional (dual) general o intensiva. Por el contrario, se ha cambiado la regla general de ilimitación

Con todo, las aportaciones más sustanciales del nuevo RLOEX en esta figura han consistido en introducir precisiones y aclaraciones muy relevantes que buscan reforzar la entidad académica y la seguridad jurídica en torno a los estudios y las actividades formativas (así como las titulaciones a las que conducen) que dan derecho a una autorización de estancia de larga duración. Así, la nueva norma en vigor desde el 20 de mayo recoge más detalladamente la tipología de estudios o de actividades formativas poniendo el acento en el carácter reconocido en España de los centros educativos y de las correspondientes titulaciones[113]. En relación con los estudios superiores, y como importante novedad, se prevé la creación del Registro de Instituciones y Centros de Enseñanza Superior, un instrumento destinado a vertebrar el objetivo ya mencionado de reforzar la consistencia académica y la seguridad jurídica en torno a estos estudios. Asimismo, el RLOEX, además de otras mejoras de tipo sustantivo (por ejemplo, en relación con los familiares, la modificación de algunos plazos para resolver y la aclaración del sentido del silencio administrativo) y técnico, ha aclarado y precisado los requisitos específicos para obtener la autorización en cada categoría de estudios o de actividades formativas. También ha ampliado la duración de la autorización de estancia de larga duración en el caso de los estudios superiores desde dos años a la duración oficial de los estudios. Y ha establecido la vigencia de la prórroga, coincidente con la duración de la actividad, así como límites a las prórrogas (antes eran ilimitadas), una de 1 año (programas de voluntariado y actividades formativas) o dos de 1 año (estudios superiores o educación secundaria postobligatoria).

Por otra parte, en 2022, también se introdujeron cambios en el mismo sentido de facilitar la transición desde la situación de estancia por estudios, formación, etc., a la situación de residencia y trabajo, fundamentalmente, suprimiendo la obligación de permanencia previa en España durante tres años como titulares de la autorización de estancia. El nuevo RLOEX, a su vez, ha reformulado la regulación de la transición entre estas situaciones, aclarando y precisando determinados elementos, como los plazos, y asimismo los

geográfica de la autorización para trabajar por la limitación al ámbito de la comunidad autónoma de concesión de la autorización de estancia.

[113] Téngase en cuenta, además, que en esta temática se ha buscado transponer mejor la normativa comunitaria (Directiva 2016/801, de 11 de mayo, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, etc.). El RLOEX, así, distingue los supuestos previstos en la norma europea (estudios superiores, movilidad de alumnos, voluntariado) de los previstos como autorizaciones nacionales (estudios no superiores y actividades formativas).

estudios que dan derecho a estas autorizaciones[114], en definitiva, facilitando el procedimiento de acceso a las autorizaciones de residencia y trabajo[115].

En conjunto, las modificaciones normativas expuestas han aportado mejoras dentro de una figura jurídica que debería servir para aumentar la oferta de trabajo cualificado de evidente interés para la economía y el mercado laboral, contribuyendo a la atracción y retención de talento por las empresas, así como el emprendimiento, en España[116] y también en los países de origen.

REAGRUPACIÓN FAMILIAR

La vida en un entorno familiar representa un objetivo al que generalmente aspiran las personas migrantes. Los tratados y convenios internacionales de los que es parte España protegen la vida en familia y la intimidad familiar de estas como bien jurídico, consecuentemente recogido en la LOEX. La reagrupación familiar es el instrumento jurídico para la realización de tales derechos, al tiempo que supone un indicador de la estabilidad de los proyectos migratorios.

Los términos de ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, regulados en la LOEX y las normas que la desarrollan, han sido objeto de bastantes modificaciones en las dos principales reformas del reglamento de extranjería a las que se viene haciendo mención. Se trata de unos cambios que han afectado a casi todos los elementos (familiares reagrupables, requisitos para la reagrupación, procedimiento, renovación de autorizaciones, residencia independiente de familiares reagrupados, etc.) y en los que es posible identificar como objetivo común el de facilitar el ejercicio de este derecho.

Aunque ya la reforma de 2022 del reglamento había dado algunos pasos, puntuales y más limitados, en esta dirección[117], ha sido el nuevo RLOEX el que ha aportado más cambios

[114] En síntesis: estudios superiores, universitarios o no (incluidos títulos universitarios propios y másteres de FP), que podrán incluir cursos preparatorios y prácticas de formación obligatorias; estudios de educación secundaria postobligatoria; y actividades formativas consistentes en: formación conducente a la obtención de la certificación de aptitud técnica o habilitación profesional, y formación para la obtención de certificados de profesionalidad.

[115] Sin embargo, ha reintroducido algún requisito que se había suprimido en 2022, como no haber sido la persona extranjera becada o subvencionada en programas de cooperación para el desarrollo sostenible o de acción humanitaria.

[116] Ello además del efecto de incremento de actividad para el sector educativo que también genera, en España y en otros países. Esta figura, que se sigue configurando en la LOEX como estancia de larga duración y no como residencia, ha seguido una evolución claramente al alza en los últimos cinco años pasando de 19.330 a 64.964 autorizaciones iniciales a estudiantes, según datos del OPI a 31 de marzo de 2025. Sería conveniente, no obstante, contar con datos más desglosados por el tipo y ámbito de estudios, las familias formativas, etc., para los que se conceden las autorizaciones.

[117] Así, por ejemplo, se introdujeron como novedad criterios de valoración de las circunstancias concurrentes para autorizar la minoración de la cuantía de los medios económicos a acreditar en la reagrupación de hijos o representados menores de la persona reagrupante, y se cuantificaba de manera más precisa los medios económicos a justificar en esos casos (utilizando para ello la referencia del SMI o del IMV según los supuestos), facilitando la reagrupación en base a parámetros más claros y precisos

en el régimen jurídico susceptibles de generar mejoras en la gestión y en el ejercicio efectivo de la reagrupación de familiares.

En el ámbito subjetivo, se han ampliado los familiares reagrupables (un hijo o hija mayor de edad de la persona reagrupante o de su cónyuge o de su pareja que vaya a ejercer la condición de cuidador de la persona reagrupante), atendiéndose a las necesidades de cuidados de personas extranjeras dependientes en determinados grados y coadyuvando a la estabilidad en el tiempo de los proyectos migratorios. Se han precisado determinados elementos relativos a los vínculos familiares, a los hijos (o personas representadas legalmente) mayores de edad a cargo con discapacidad o por motivos de salud, y se han recogido determinados avances en el derecho de familia relativos a la custodia (exclusiva o compartida) de los hijos, cambios que persiguen mejorar la certidumbre y reforzar la seguridad jurídica en el proceso de reagrupación. Y se ha incorporado expresamente la habilitación para trabajar del cónyuge, la pareja de hecho o el hijo o hija (siempre en edad laboral) titulares de la autorización de residencia por reagrupación, sin necesidad de realizar ningún trámite administrativo. La automaticidad de esta habilitación en el caso de estos familiares, que además lo es sin limitación territorial, ocupacional ni sectorial, puede facilitar en gran medida la reagrupación y la integración laboral y social de las personas migrantes.

Se han delimitado los requisitos económicos y de vivienda. En el caso de los primeros, se han precisado los elementos de fijeza, regularidad y evaluación de su naturaleza (si bien no cambian las cuantías referidas al IPREM en función de los miembros de la unidad familiar una vez hecha la reagrupación), y se han incorporado reglas de cómputo más precisas de los recursos económicos exigibles que pueden reforzar la seguridad jurídica en la valoración de esta importante cuestión. En relación con la vivienda, se ha pretendido aclarar conceptos en aras de limitar la discrecionalidad administrativa en la consideración de lo que se entiende por disponer de una vivienda adecuada para atender las necesidades de la persona reagrupante y las de su familia.

Por último, en materia de procedimiento cabe hacer referencia, entre otras, a la inclusión expresa de los plazos de emisión de determinados informes y de resolución de las solicitudes de reagrupación, así como el periodo de vigencia de la autorización de residencia de los familiares reagrupados, que se establece por referencia a la del familiar reagrupante.

Dada la reciente entrada en vigor del nuevo RLOEX, será necesario observar con la necesaria perspectiva cómo impactan todos estos cambios en la evolución de la

que limitaban el margen de discrecionalidad administrativa en la apreciación del cumplimiento de este requisito.

reagrupación familiar, medida cuantitativamente a través de los datos sobre autorizaciones concedidas (que parecen haber cedido terreno en relación con otros motivos de concesión), y cualitativamente a través de los indicadores de mejora de la calidad de vida de las personas migrantes, pero cabe hacer una valoración preliminar positiva del conjunto de estos cambios, en línea con la que hacen los organismos especializados[118].

RESIDENCIA TEMPORAL DE FAMILIARES DE PERSONAS CON NACIONALIDAD ESPAÑOLA

La incorporación específica en las normas sobre residencia temporal de un "estatuto" de las personas extranjeras con vínculos familiares con personas de nacionalidad española es una de las novedades más relevantes del nuevo RLOEX. Esta regulación propia y diferenciada del régimen de libre circulación comunitaria[119], e integrada en el reglamento de desarrollo de la LOEX, completa los instrumentos de protección del bien jurídico de la vida familiar en el contexto inmigratorio español.

Esta nueva regulación, que representa una vía de acceso a la residencia temporal de carácter ordinario (para personas extranjeras que se pueden encontrar fuera o dentro del territorio), atiende de forma más completa a estas situaciones al recoger más exhaustivamente el tipo y circunstancias de los vínculos familiares, las características y el procedimiento de la autorización, las condiciones del ejercicio del derecho, el derecho independiente de residencia, etc. Por todo ello, supera y completa la regulación que se intentó mejorar por la vía de ampliar el arraigo familiar (RD 629/2022), una vía que era en todo caso excepcional. Y, al mismo tiempo, resulta coherente y necesaria tras la reordenación de esa figura de arraigo en el RLOEX.

Por otra parte, esta autorización mantiene paralelismos con la propia de la reagrupación familiar, si bien presenta diferencias importantes configurando un régimen más favorable que aquélla. Así, abarca un conjunto de vínculos familiares más amplio, como, a modo de ejemplo, en el caso de los hijos. Otra diferencia importante es la relativa a que, una vez obtenida la autorización de residencia, todas estas personas tendrán derecho a residir y trabajar sin trámites administrativos adicionales (siempre que superen la edad mínima de admisión al trabajo) pudiendo ejercer una actividad por cuenta ajena o propia sin limitación territorial, ocupacional o sectorial. Además, la duración ordinaria de la autorización inicial de residencia temporal es en estos casos de cinco años, y cabe también resaltar el carácter, no solo preferente, sino también gratuito que tienen estos procedimientos.

[118] FISI, "Situación de las personas migrantes y refugiadas en España. Informe anual 2024", cit., p. 13.

[119] Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, por el que se transpuso la Directiva UE 2004/38, de 29 de abril, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (…).

Cabe pensar que esta regulación está llamada a desempeñar un importante papel, dados sus fines y sus ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación, en el contexto de la evolución creciente y de la relevancia cuantitativa que han cobrado las adquisiciones de nacionalidad española en el último ciclo migratorio[120]. Del conjunto de estas reglas cabe esperar, asimismo, que se derive una mejor integración social y laboral de los familiares beneficiados por este derecho de las personas que adquieren la nacionalidad española. Con todo, no cabe perder de vista las dificultades que la inclusión de determinados requisitos puede suponer para el acceso a la residencia por esta vía, como ha puesto de manifiesto el FISI[121].

INFANCIA MIGRANTE NO ACOMPAÑADA

Las personas menores de edad no acompañadas, aunque suponen una muy baja proporción dentro de la inmigración en España, afrontan un especial riesgo de desprotección y son, por ello, un colectivo considerado como especialmente vulnerable por el que deben velar las Administraciones y que plantea importantes retos para el sistema nacional de protección de menores[122].

La normativa de extranjería específicamente centrada en la infancia migrante no acompañada se ocupa, además de otros elementos generales centrados en la tutela del interés superior del menor, de regular las autorizaciones de residencia, cuando no resulta posible la repatriación, y de los mecanismos para orientar su integración social y laboral.

Dentro del periodo temporal considerado en este informe se han llevado a cabo determinados cambios normativos, sin duda relevantes, en el reglamento de desarrollo de la LOEX sobre estos aspectos. La mayor parte de tales cambios se introdujeron en 2021[123], no habiendo entrado en esta materia la reforma del reglamento que tuvo lugar en 2022.

Como ejemplos de los cambios introducidos en 2021 cabe citar la exención de algunos trámites administrativos para la obtención de la residencia, la introducción de determinadas mejoras en la ordenación e impulso del procedimiento de autorización de ésta y la ampliación de su vigencia inicial de uno a dos años, y de su vigencia renovada de uno a tres años. Asimismo, se ponía el acento en el carácter habilitante para trabajar, en las condiciones y con los requisitos recogidos, de la autorización de residencia de la persona menor (apelando a la excepción de la autorización de trabajo con base en la LOEX). Este enfoque en la habilitación para trabajar como facultad inherente a la

[120] Véase el aptdo. 1.2.2. (Situación administrativa de la población extranjera residente en España) de este Informe.
[121] "Situación de las personas migrantes y refugiadas en España (…)", cit., p. 30.
[122] Como ha tenido ocasión de recordar el CES en su Informe 3/2024, *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*.
[123] Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre.

autorización de residencia se orientaba a favorecer la integración en el mercado de trabajo de las personas en edad laboral, siempre en actividades que favoreciesen su integración social a propuesta de la entidad de protección de menores. Por último, cabe mencionar la introducción de determinadas mejoras de cara a la renovación de la autorización de residencia una vez que la persona menor (en el caso de que estuviera provista de dicha autorización) alcanza la mayoría de edad, o para su obtención en el caso de que la persona no tenga autorización de residencia al cumplir los dieciocho años[124].

Por su parte, el nuevo RLOEX ha asumido los cambios operados en 2021 y ha incluido relativamente pocas modificaciones en este ámbito, consistentes en determinados ajustes que, en general, se orientan a mejorar las garantías y los derechos de las personas extranjeras menores no acompañadas en relación con su situación administrativa y su integración sociolaboral. Unas mejoras que también se extienden a su situación al alcanzar la mayoría de edad, lo que es muy importante para enmarcar las políticas de acompañamiento de estas personas en su transición a la vida adulta.

RECUADRO 8: CONCLUSIONES SOBRE LOS CAMBIOS NORMATIVOS RECIENTES

- Los cambios del periodo 2020-2024 en el marco jurídico de la inmigración convergen en nuevos enfoques de las políticas normativas para adaptarlas a un nuevo ciclo migratorio, buscando la mejora de derechos y la respuesta a nuevas necesidades en el contexto del ciclo expansivo de la economía y del empleo iniciado tras la salida de la crisis pandémica. Se trata de cambios importantes en pro de mejorar la gestión de los flujos migratorios, si bien limitados a reformas del nivel reglamentario de la regulación.
- Se han modificado los requisitos y las condiciones para las autorizaciones de residencia temporal y trabajo, la vía general prevista para la integración laboral y social de personas inmigrantes, así como de respuesta a necesidades del mercado de trabajo. Las limitaciones y las carencias que, tras las últimas reformas, se siguen señalando en los instrumentos de consideración de la situación nacional de empleo demandan una actualización operativa de estos que garantice respuestas ágiles y adaptadas a la realidad del mercado laboral, en el marco de procedimientos con participación de los interlocutores sociales.
- Se ha profundizado en las medidas para facilitar las regularizaciones por arraigo, reformulando los tres tipos originarios (social, familiar y el ahora sociolaboral) en la dirección de facilitar el acceso a la regularidad por estas vías, así como estableciendo nuevos tipos (arraigo socioformativo y de segunda oportunidad). A priori, se trata de avances regulatorios positivos que pueden contribuir a reducir las situaciones de irregularidad administrativa, incluida la de carácter sobrevenido. Sin embargo, algunas figuras permanecen estancadas en niveles decepcionantes (arraigo sociolaboral), otras se enfrentan a problemas en la transición a la estabilidad (arraigo socioformativo), y en el más novedoso arraigo de segunda oportunidad falta perspectiva temporal para valorar su funcionamiento y su efectividad.
- Resulta preocupante la situación a la que se ha expuesto a personas solicitantes de protección internacional (P.I.) tras los cambios regulatorios que añaden nuevos requisitos generales a las solicitudes de arraigo y que les afectan directamente (exclusión de la simultaneidad de las dos vías y del cómputo del tiempo como solicitantes de P.I.). Además, las condiciones de permanencia previa incorporadas en la disposición transitoria quinta del RD 1155/2024 pueden llevar a precarizar las condiciones de vida de estas personas y extinguir relaciones de trabajo regulares con

[124] En este supuesto se añadió como requisito carecer de antecedentes penales en España o en los países anteriores de residencia, por delitos existentes en el ordenamiento español, y no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido.

perjuicios para las personas y las empresas. Estos efectos no deseados pueden estar suponiendo un grave problema social que demanda soluciones al respecto.

- La remodelación de la gestión colectiva de contrataciones en origen, apostándose por un nuevo esquema de migración circular, junto con los proyectos de migración estable y las mejoras en los visados para la búsqueda de empleo pueden suponer herramientas más adecuadas para ordenar los flujos migratorios laborales en sectores y ocupaciones con necesidades y perfiles propios, y, al mismo tiempo, buscan mejorar los derechos de las personas migrantes y la estabilidad de los proyectos migratorios en esos ámbitos de la actividad empresarial. Se considera positiva también, en esos objetivos de modernización y adecuación, la regulación específica para las actividades de temporada.
- Se han incorporado al ordenamiento interno las recientes mejoras de Directivas europeas en el ámbito del empleo de alta cualificación, investigación, y otros colectivos profesionales dentro de las políticas de atracción de talento internacional. Y se ha reordenado, con sustanciales mejoras dirigidas a facilitarla, el régimen de la estancia de larga duración por estudios, actividades formativas y otras. En conjunto, estos cambios e incorporaciones se espera que contribuyan a elevar la oferta de trabajo cualificado en el mercado laboral.
- Las medidas normativas dirigidas a facilitar la vida de las personas migrantes con sus familias se valoran como la apuesta por un enfoque de la política migratoria que ponga en el centro a las personas. Los cambios introducidos en la reagrupación familiar, orientados a facilitar el ejercicio de este derecho, pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas migrantes y sus familias y la estabilidad de los proyectos migratorios. En ese mismo sentido, se considera positiva la regulación de un estatuto específico de los familiares de personas con nacionalidad española, que atiende de manera más realista y adecuada a la evolución seguida por las adquisiciones de la nacionalidad.
- Se constata también una mejora de las garantías jurídicas y de los derechos de la infancia y adolescencia migrante no acompañada en relación con su situación administrativa y su integración sociolaboral. Pero la mejora de los derechos debe completarse con políticas de acompañamiento adecuadas, sobre todo una vez que alcanzan la mayoría de edad.

2.3. El papel de las Administraciones. Competencias y cooperación

El sistema de gobernanza en materia migratoria

España cuenta con una estructura de gobernanza compleja en materia de inmigración y asilo, en donde a la competencia exclusiva que corresponde al Estado en la regulación y gestión de los flujos migratorios se unen las competencias de las Administraciones territoriales en ámbitos fundamentales para la integración de las personas migrantes.

RECUADRO 9: RESUMEN DE COMPETENCIAS EN MATERIA MIGRATORIA

En el panorama español, la distribución competencial en materia migratoria viene determinada principalmente por el art. 149.1. 2º de la Constitución Española, que atribuye en exclusiva al Estado la competencia en materia de "nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo".

En el ámbito de la AGE, las competencias están distribuidas entre varios Ministerios:

El Ministerio del Interior es responsable del control fronterizo, la protección internacional, el retorno forzoso, la cooperación preventiva con terceros países de origen y tránsito mediante la cooperación operativa y la lucha contra el tráfico de personas y la inmigración irregular.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones gestiona la acogida y atención humanitaria, la migración regular y el retorno voluntario.

Las oficinas de extranjería (OEX) son las unidades que integran los servicios de la AGE en extranjería e inmigración en el ámbito provincial, competentes entre otras en la tramitación de las autorizaciones de residencia y trabajo. Dependen orgánicamente de las Delegaciones y

Subdelegaciones del Gobierno, y funcionalmente del Ministerio del Interior y del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación se encarga de la política de visados.

El Ministerio de Infancia y Juventud ejerce competencias en materia de infancia migrante, sin perjuicio de las atribuciones de otras Administraciones.

Por su parte, **las comunidades autónomas y las entidades locales** desempeñan un papel clave en la integración de las personas migrantes, especialmente en el ámbito de la educación, la salud, la vivienda y los servicios sociales. Además, las comunidades autónomas desempeñan competencias en materia de protección de menores, lo que las convierte en responsables de la atención, tutela y acogida de los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en su territorio. Algunas CCAA tienen traspasadas competencias ejecutivas en materia de autorizaciones iniciales de trabajo.

Fuente: Estrategia Española de Gestión del Asilo y la Migración. Resumen ejecutivo. Junio de 2025, y elaboración propia.

La necesidad de un correcto funcionamiento de los distintos instrumentos de coordinación y cooperación política y administrativa existentes entre los distintos ámbitos y niveles de la Administración con competencias en este ámbito cobra una especial relevancia.

RECUADRO 10: INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social dedica su Título IV a la coordinación de los poderes públicos. En el mismo se prevé la **Conferencia Sectorial de Inmigración** como el órgano a través del cual se asegurará la adecuada coordinación de las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas en materia de inmigración; el **Foro para la Integración Social de los Inmigrantes** (FISI), constituido de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones con interés e implantación en el ámbito migratorio, incluyendo entre ellas a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes; la **Comisión Laboral Tripartita de Inmigración** (CLTI) es el órgano colegiado adscrito al Ministerio competente en materia de inmigración, de la que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Proporciona un marco institucional, permanente y específico de consulta y acuerdo con los agentes sociales para gestionar las cuestiones que afecten al mercado de trabajo y su desarrollo normativo.

Además, para asegurar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencias en la integración de los inmigrantes, y para el desarrollo de una política global en esta materia, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, instaba al Gobierno a la constitución del **Consejo Superior de Política de Inmigración**, lo que tuvo lugar con la aprobación del Real Decreto 344/2001, de 4 de abril.

Existen también mecanismos de coordinación interministerial, como la Comisión Interministerial de Inmigración o la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.

Por otro lado, la **Conferencia de Presidentes**, que es el órgano de máximo nivel político de cooperación y colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas ha venido prestando en los últimos años especial atención a la cuestión de la inmigración en nuestro país, particularmente a la gestión de los flujos migratorios.

Fuente: elaboración propia.

FUNCIONAMIENTO INSUFICIENTE DE LOS INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

Aunque el Estado y las comunidades autónomas vienen colaborando a través de la firma de convenios para la puesta en marcha de políticas públicas, por ejemplo, en el terreno de la integración social de los inmigrantes, en otros ámbitos se ha puesto de manifiesto que los instrumentos de coordinación y cooperación existentes, concebidos para garantizar la

coherencia y la eficacia del sistema, no han tenido un funcionamiento satisfactorio, no habiéndose generado el nivel necesario de interrelación cooperativa entre las diferentes administraciones competentes.

La débil o insuficiente cooperación multinivel existente entre administraciones se ha puesto de manifiesto respecto del estado y evolución de los mecanismos del sistema de acogida a la inmigración en el territorio español, marcadas por la disparidad de actuaciones en las distintas comunidades autónomas y la falta de recursos, lo que ha originado importantes desigualdades territoriales en esta cuestión[125], si bien en las dos últimas décadas, las administraciones españolas han realizado un salto cualitativo considerable en relación con la acogida e integración de la población inmigrante.

Sería pues necesario reforzar la cooperación en acogida e integración migratoria con una vocación homogeneizadora que evite disparidades territoriales, en aras de facilitar un adecuado proceso de inclusión de las personas migrantes e impactar positivamente en la cohesión de nuestra sociedad.

El funcionamiento insatisfactorio de los mecanismos de la cooperación institucional se ha puesto de manifiesto más marcadamente ante las situaciones y los procesos de contingencia migratoria, en los que han resultado especialmente tensionados algunos territorios. En estas circunstancias, los recursos institucionales de esas zonas han quedado desbordados en la capacidad de acogida, con la consecuencia de precarizar las condiciones de estancia y de vida de las personas migrantes, algo particularmente preocupante cuando se trata de los colectivos más vulnerables como la infancia no acompañada (recuadro 11). Estas situaciones evidencian la imprescindibilidad de ofrecer respuestas coordinadas por parte del conjunto de las Administraciones, algo que no ha venido sucediendo.

Partiendo de que la ordenación de los flujos migratorios forma parte de las políticas de país, la cooperación institucional al más alto nivel debería integrar una política de Estado basada en un consenso amplio entre formaciones políticas que supere el corto plazo de las legislaturas y que abarque el conjunto de instrumentos institucionales, normativos y de estrategia en los que se basa.

RECUADRO 11: UN EJEMPLO RECIENTE DE CONTINGENCIA MIGRATORIA Y EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES: LA INFANCIA MIGRANTE NO ACOMPAÑADA

En lo que respecta a los mecanismos para la gestión de la contingencia migratoria en relación con la infancia y adolescencia migrante no acompañada que llega a nuestro país -en cuanto a su distribución entre comunidades autónomas-, se observa especialmente el deficiente funcionamiento del sistema de gobernanza migratorio existente. En este ámbito, se ha podido constatar con nitidez la inoperatividad de los mecanismos de coordinación y cooperación administrativos multinivel, la falta de consenso entre las administraciones responsables y la

[125] Fundación Alternativas, *Personas migrantes en España. Una aproximación a las políticas de acogida*, 10 octubre 2023, nº 224/2023.

insuficiencia e inadecuación de los recursos materiales y humanos existentes. Todo ello, ha situado el foco mediático y político en cómo abordar la atención humanitaria cuando se trata de menores no acompañados que llegan a territorio español, sobre todo a las costas de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (actualmente declaradas en situación de contingencia migratoria extraordinaria126). Recientemente se ha avanzado en el establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación si bien, más allá de procurar una distribución cuantitativamente equitativa de los menores no acompañados entre comunidades autónomas, dichos mecanismos deberían dirigirse fundamentalmente a facilitar un entorno respetuoso en materia de derechos humanos y saludable a estos jóvenes, teniendo siempre en cuenta el interés superior de los menores, que facilite su desarrollo personal así como su inserción social y laboral satisfactoria, dejando de lado intereses políticos o partidistas.

Dichos nuevos mecanismos se han determinado mediante el Real Decreto 658/2025, de 22 de julio, por el que se regulan las medidas a adoptar en situaciones de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada127, que desarrolla el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo; y el Real Decreto 743/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueba la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas de las comunidades y ciudades autónomas128.

Fuente: elaboración propia.

La actuación administrativa: problemas persistentes pese a los avances

Uno de los ejes de las reformas del periodo reciente ha consistido en intentar mejorar los procedimientos de inmigración y extranjería, un flanco importante de la política migratoria ya que el nivel de calidad institucional en la gestión va a afectar las situaciones jurídicas de las personas migrantes y las necesidades de contratación de las empresas. La última reforma del Reglamento se ha planteado objetivos tales como simplificar y agilizar los procedimientos, evitar la presentación excesiva de documentos, la doble comprobación de los mismos requisitos, reducir los tiempos y mejorar la concreción y claridad jurídica.

Se trata de objetivos comunes a anteriores reformas[129] y se enmarcan en las políticas más generales de modernización administrativa con apoyo en la transformación digital. Ahora

[126] La situación de contingencia migratoria extraordinaria es un mecanismo, regulado por el Real Decreto 658/2025, de 22 de julio, que se activa cuando una comunidad autónoma que es zona de llegada de menores migrantes no acompañados supera en tres veces su capacidad ordinaria de acogida. Este estado permite el traslado de menores a otras autonomías para aliviar la presión sobre los centros de acogida de los territorios de origen.

[127] Esta norma establece las actuaciones que deberán realizar las comunidades y ciudades autónomas de origen y destino para llevar a cabo las reubicaciones de menores migrantes no acompañados en los plazos establecidos, así como los procedimientos a cargo de la Administración central y las Administraciones territoriales. Especifica también los datos que al respecto deberán remitir los territorios al Ministerio de Juventud e Infancia antes del 15 de enero de cada año, y sienta la posibilidad de crear mecanismos bilaterales para garantizar la coordinación entre administraciones públicas en esta materia.

[128] La norma contiene un mecanismo subsidiario de fijación de la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de menores una vez acreditada la falta de acuerdo unánime de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia a la que se refiere el artículo 35 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

[129] Véase, como antecedente más cercano, la exposición de motivos del ya derogado Real Decreto 557/2011, de- 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

bien, pese a los avances que se han podido registrar en los últimos años, persisten determinados problemas en la actuación administrativa que es necesario afrontar para alcanzar una gestión más eficiente y adaptada al contexto migratorio actual. Será necesaria, además, mayor perspectiva temporal para valorar la eficacia de los últimos cambios, analizados en el apartado anterior.

COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA: NECESIDAD DE MEJORA

El funcionamiento coordinado es uno de los principios constitucionales de la actuación administrativa, correlato necesario de la organización de las Administraciones Públicas con atribución de competencias y ejercicio de funciones en diferentes niveles y ámbitos. Un elevado nivel de coordinación en el ejercicio de las competencias administrativas en inmigración y extranjería es fundamental para alcanzar una gestión eficaz y eficiente que atienda debidamente las necesidades de las personas migrantes y de las empresas. Coordinación necesaria, en primer lugar, en el ámbito de la AGE, ya que en la gestión migratoria confluyen competencias de distintos departamentos ministeriales. Pero también entre la AGE y las administraciones territoriales, tanto en los procedimientos donde intervienen comunidades autónomas con competencias ejecutivas en autorizaciones de trabajo, como por el ejercicio de funciones de emisión de determinados informes y certificaciones en los expedientes de inmigración y extranjería.

La normativa de extranjería prevé un alto grado de coordinación administrativa en una materia compleja. Así, en el ámbito de la AGE, la LOEX estableció la unificación de los trámites de inmigración en oficinas provinciales con objeto de garantizar la eficacia y la coordinación de la actuación administrativa y el RLOEX establece, en coherencia, que las oficinas de extranjería (OEX) deben actuar como un único centro de gestión, algo que es imprescindible dada su múltiple dependencia orgánica y funcional[130].

Esta unidad de gestión, sin embargo, no obsta para que haya trámites que competen a otros órganos que pueden depender incluso de otros departamentos ministeriales. Por ello, es necesario avanzar en una mayor integración de toda la gestión en materia migratoria.

Hasta la última reforma del Reglamento, la gestión se ha apoyado en el uso de una aplicación informática común que debía garantizar el acceso a cualquier fase del procedimiento por los distintos órganos con competencias de gestión migratoria. Este instrumento se ha rediseñado en el nuevo RLOEX como un recurso más avanzado, el Sistema de Información Migratoria (SIM). Esta plataforma común deberá garantizar que los órganos competentes en las distintas fases del procedimiento tienen conocimiento en

[130] Por su parte, en los expedientes con intervención de comunidades autónomas que tienen traspasada la competencia ejecutiva en autorizaciones de trabajo se debe garantizar la unidad de tramitación y de resolución administrativa, de manera que ambas autoridades, la AGE (residencia) y la comunidad autónoma (trabajo) deberán resolver de forma coordinada y concordante.

tiempo real del inicio de cualquier fase sobre la que les corresponde actuar. Además, dicho instrumento deberá funcionar en interoperabilidad con los sistemas de otros órganos de la AGE, mencionándose específicamente la Agencia Tributaria, la Administración de la Seguridad Social y el INE en lo relativo al padrón de habitantes[131]. Sin embargo, no se menciona dentro del mecanismo de interoperabilidad a los Servicios Públicos de Empleo ni a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y cabe recordar que estos organismos tienen atribuidas competencias de emisión de informes y certificaciones en determinados procedimientos de inmigración con fines de trabajo por cuenta ajena.

Algo que no ha variado en la reforma y sobre lo que es necesario llamar la atención es la necesidad que también persiste de reforzar la capacidad de gestión de las oficinas diplomáticas y consulares para garantizar una interconexión real de todo el Sistema.

La interconexión a través de este Sistema de los órganos competentes de la AGE, de las comunidades autónomas con competencias ejecutivas en autorizaciones de trabajo y de los servicios diplomáticos y consulares en el exterior, debe servir para simplificar y agilizar los procedimientos de extranjería, evitar la dispersión de gestiones ante diversos órganos, la aportación de documentos innecesarios o la doble comprobación de unos mismos requisitos.

La puesta en marcha de este Sistema, que debe dotarse adecuadamente de medios que lo hagan efectivo y eficiente[132], debe llevar a obtener mejoras sustanciales que eliminen o reduzcan los efectos negativos para los usuarios, personas migrantes y empresas, derivados de la pluralidad de trámites ante distintos órganos e instancias.

Por otra parte, la unidad de gestión al interior de las oficinas de extranjería no garantiza que se dé la necesaria coordinación entre todas ellas. En ocasiones se han puesto de manifiesto divergencias de criterios de aplicación entre distintas OEX[133] en relación con los requisitos que deben cumplirse a la hora de resolver las solicitudes, diferencias que van en detrimento de la seguridad jurídica y del derecho a una aplicación de las normas igual en todo el territorio.

Los problemas derivados de que en ocasiones se apliquen criterios dispares se extienden a otros ámbitos de gestión de las Administraciones, central y territoriales, estas últimas en el ejercicio de competencias en ámbitos clave para las condiciones de vida y la

[131] La disposición aclara que se permitirá el acceso directo de los órganos administrativos competentes a los ficheros de datos exclusivamente para cumplimentar las actuaciones en los procedimientos de inmigración y extranjería. La norma también prevé que se deberá garantizar la interoperabilidad con los sistemas de información previstos por las normas comunitarias.

[132] En línea con las medidas contempladas en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025, actualizado en la Agenda España Digital 2026, y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Componente 11, Reforma C.11.R1, Inversión C.11.I2).

[133] Véase, entre otros, Defensor del Pueblo, Informe anual 2024, pp. 168 y ss.

integración de las personas migrantes. Unas divergencias que, en la práctica, dificultan el acceso a derechos básicos como la asistencia sanitaria o el empadronamiento, y que también inciden en los procedimientos de protección internacional, tal como se recuerda en otros apartados de este Informe.

Por todo ello, sigue siendo necesario velar por la aplicación de criterios comunes por parte de todas las Administraciones en sus ámbitos competenciales. Y, en particular, reforzar la homogeneidad de criterios de las oficinas provinciales de extranjería en relación con los requisitos exigibles para acceder a las diferentes autorizaciones de residencia y de trabajo, evitando las disparidades aplicativas que se pueden seguir manifestando al respecto.

Cobran especial relevancia, en relación con ello, los objetivos de mejora de la concreción y la claridad jurídica invocados en la última reforma del Reglamento. Las futuras modificaciones que se prevé hacer en esa norma con ocasión de la implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo pueden ofrecer la ocasión de profundizar en esas mejoras, una vez que habrá transcurrido un plazo prudente de vigencia y aplicación de aquella. Adicionalmente, las instrucciones del órgano competente para resolver las eventuales dudas interpretativas y homogeneizar la aplicación normativa en este ámbito, con ser en ocasiones necesarias, deberían ser una verdadera excepción y asegurarse de que su aplicación sea también homogénea.

DEMORAS EN LOS PROCEDIMIENTOS

Distintas instancias, entre ellas el Defensor del Pueblo y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (FISI), han venido señalando desde hace años el problema de las demoras en los plazos de resolución de los distintos procedimientos, incluida la documentación que acredita la identidad de las personas extranjeras residentes, y la acumulación de expedientes en las oficinas de extranjería[134]. El Defensor del Pueblo ha considerado positivas pero insuficientes las medidas de refuerzo de las OEX que se habían venido adoptando hasta entonces, constatando una excesiva tardanza en determinadas zonas. Posteriormente se han adoptado nuevas medidas con el objetivo de reforzar la gestión y reducir los tiempos de tramitación de las autorizaciones (recuadro 12).

RECUADRO 12: LA UNIDAD DE TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES DE EXTRANJERÍA (UTEX)

El RD 629/2022, de 26 de julio, abordó **la mejora de la tramitación de expedientes** como uno de los ámbitos de actuación urgentes. Se ponía el foco, así, en las duraciones medias que alcanzan varios meses en la resolución de las autorizaciones de residencia y trabajo, y en "la limitada capacidad de las Oficinas de Extranjería para dar respuesta rápida y eficaz a las

[134] Defensor del Pueblo, Informe anual 2022, pp. 173-174. FISI, "La situación de la población inmigrante en 2022 y propuestas para su integración. Informe 2022".

demandas que la población extranjera y las empresas requieren, tanto para autorizaciones iniciales como para las renovaciones de dichas autorizaciones".

Se trataba de un objetivo transversal a los otros ejes materiales de la citada reforma, el primero de los cuales consistía en actualizar y mejorar la normativa migratoria vinculada al ámbito laboral.

La medida estrella fue ordenar la creación de **una nueva unidad de tramitación de expedientes de extranjería (UTEX)** con los caracteres de flexible, centralizada, basada en principios de deslocalización y tramitación electrónica, para prestar funciones de gestión y apoyo en la tramitación a las oficinas de extranjería (OEX).

La UTEX se creó en enero de 2024 mediante la figura de una encomienda de gestión desde Política Territorial a Inmigración, que, en principio, partió con una vigencia de dos años renovable por iguales periodos. El objetivo principal de esta nueva unidad es **apoyar a las OEX que tienen demoras en la tramitación**, de manera que debía actuar "donde se estén incumpliendo los plazos máximos de resolución, o se esté resolviendo en plazos que superan de forma notable el promedio del resto de oficinas, siempre que esto se deba a una insuficiencia de medios humanos".

La reforma reglamentaria señalaba la necesidad de "avanzar en un nuevo modelo de Oficina que garantice el legítimo interés de las empresas a obtener sin mayores dificultades burocráticas, divergencias en criterios de tramitación o concesión, o retrasos en las autorizaciones y el legítimo interés para las propias personas extranjeras, ya que ambos ven mermada su seguridad jurídica. Las particularidades de los trámites de extranjería permiten apostar por una estrategia específica e innovadora".

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027) recoge entre sus objetivos el de reducir los plazos medios de las resoluciones administrativas de extranjería y nacionalidad. Ello supone reconocer que continúan existiendo demoras en la resolución de las solicitudes de autorizaciones que perjudican el derecho de las personas migrantes y de las empresas a obtener una resolución ágil de los procedimientos.

Entre los indicadores de medición de este objetivo figura el número medio de días de gestión de las solicitudes de diferentes trámites de extranjería. La información cuantitativa que publica el MISSM relativa a esos indicadores comprende únicamente dos de estos procedimientos, las renovaciones de las autorizaciones de residencia y las solicitudes de autorizaciones de residencia de larga duración[135]. No hay, por tanto, información disponible sobre plazos medios para la amplia variedad de otros trámites en materia de autorizaciones, acceso a documentos (NIE, TIE, "tarjeta roja" de personas solicitantes de protección internacional), etc.

En esos dos procedimientos, aunque el promedio nacional es inferior al plazo máximo de resolución en los últimos años[136], los datos por provincias indican una alta variabilidad

[135] Se ofrecen datos sobre el número de expedientes resueltos en cada mes por provincia, tiempos medios de resolución y proporción de expedientes que se resuelven en plazo. Los datos relativos a las renovaciones de autorizaciones incluyen varios tipos (residencia, reagrupación familiar, residencia y trabajo, entre otras) pero sin desglosar la información relativa a cada una. Disponibles en el OPI (https://public.tableau.com/views/Oberaxe_MarcoIndicadores_B01/L1?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true).

[136] 47 días en 2023 y 55 días en 2024 para las renovaciones de residencia; 52 días en 2023 y 60 días en 2024 para las residencias de larga duración. Los datos generales que ofrece el OPI reflejan una tendencia

en el tiempo y bastante disparidad territorial, tanto en los plazos medios de resolución como en el porcentaje de las solicitudes resueltas dentro del plazo legal de tres meses. Se constata, así, la existencia de demoras excesivas, superándose dichos plazos en algunas provincias y periodos en estos procedimientos.

Por otra parte, hay poca transparencia sobre las autorizaciones iniciales, entre ellas las de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena o propia, de las que el OPI no ofrece datos sobre plazos medios de resolución a pesar de la relevancia de estos permisos. Estas últimas indican la facilidad/dificultad que encuentran las personas inmigrantes para acceder al mercado laboral y de las empresas para llevar a cabo las contrataciones que precisan. Sobre ellas, la información disponible es escasa, fragmentada y orientativa, pero apunta a que en algunas OEX con mayor volumen de trámites de inmigración y extranjería se siguen superando con creces los plazos máximos legales de resolución, ya de por sí amplios[137].

Los diferentes tiempos de respuesta de las OEX pueden suponer una desigualdad de trato por razón del territorio si no están objetivamente justificados. La superación de los plazos máximos de resolución de tres meses plantea evidentes problemas de seguridad jurídica para las personas y las empresas. Además, aun no siendo algo generalizado, las excesivas demoras que se siguen dando en algunas oficinas generan problemas en los procesos de contratación e incorporación de personal[138], con el consiguiente perjuicio para las personas migrantes y las empresas.

Parece, por tanto, que sigue presente la necesidad de agilizar la resolución administrativa de los procedimientos de acceso a la residencia y al empleo. La creación de la UTEX (recuadro 12), en principio positiva como medida de apoyo y refuerzo, tiene sin embargo importantes limitaciones[139] y no se conocen sus resultados y la eficacia que puede estar teniendo, aunque los plazos de resolución actuales apuntan a un efecto también limitado.

La iniciativa de poner en marcha este instrumento partió de reconocer carencias estructurales en la red de oficinas de extranjería. Y es en las OEX donde realmente es

---

de estancamiento y un repunte de la media anual de días de resolución en 2024 (último con datos completos), tanto en renovaciones como en residencias de larga duración, no elevado, pero sí llamativo.

137 Así, la OEX de Madrid publica información orientativa sobre los plazos en que se están resolviendo las solicitudes que, para las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena, muestran un plazo superior a cinco meses. Disponible en Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (https://mpt.gob.es/dam/es/portal/delegaciones_gobierno/delegaciones/madrid/servicios/extranjeria/FECHASAGOSTO2025.pdf.pdf). Esta información no se ha encontrado en otras OEX.

138 FISI, Situación de las personas migrantes y refugiadas en España. Informe anual 2024, cit., p. 25, para los procedimientos de autorización de residencia y trabajo posteriores al arraigo socioformativo.

139 Es un instrumento en principio temporal, que puede no renovarse al cabo de cada periodo de dos años, y que descansa en un soporte jurídico limitado (encomienda de gestión), insuficiente para garantizar un ejercicio más avanzado de funciones como podría ser asegurar la homogeneidad de los criterios aplicativos.

necesario seguir haciendo mayores esfuerzos para dotarlas de los medios suficientes y adecuados, en línea con lo apuntado por la reforma del Reglamento en 2022[140]. El Plan nacional español de implementación del PEMA europeo ofrece una buena oportunidad para reforzar los medios personales y tecnológicos a través de las inversiones prioritarias que identifica. Todo ello debe contribuir a reducir sustancialmente los plazos de resolución de las solicitudes de autorizaciones iniciales, renovaciones y modificaciones, y garantizar una mayor homogeneidad de respuesta en todo el territorio.

Y, así mismo, sin perjuicio de reconocer los avances y esfuerzos de mejora, cabe señalar la persistencia de un notable déficit de información relativa a los procedimientos de gestión en el ámbito administrativo de inmigración y extranjería. La información publicada es insuficiente y poco significativa. Sería aconsejable mejorar los datos estadísticos sobre plazos medios de resolución en aras de reforzar la transparencia, la evaluación de las medidas aplicadas y la adopción de nuevas medidas a partir de una mejor evidencia.

DIFICULTADES DE ACCESO A LA ATENCIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

Otro de los problemas señalados en estos años son las dificultades que encuentran las personas migrantes para acceder a la atención presencial directa en las distintas dependencias (oficinas consulares, oficinas de extranjería y comisarías de policía) para realizar trámites de visados, autorizaciones o documentación[141], un problema que puede haber ido en aumento, en particular en lo que respecta a la atención en las OEX[142]. El Defensor del Pueblo ha venido recibiendo recurrentemente quejas sobre la imposibilidad de acceder a citas previas para la atención presencial, y la denegación del acceso físico a las OEX sin ese trámite[143].

Las dificultades de acceder a una cita previa a través de internet, por largas demoras o por la inexistencia de citas disponibles, se han venido agravando ante la proliferación de prácticas que acaparan aquéllas de forma automática en la red y las desvían a circuitos privados, pasando a estar disponibles solo en determinados servicios profesionales y a cambio de elevados importes. Esas prácticas han generado un mercado alegal que se lucra de las personas extranjeras en situación de necesidad y que excluye a las que no tienen suficientes recursos económicos para costear los procedimientos, dificultando en la práctica la promoción de sus derechos o intereses legítimos ante la Administración. A

[140] Según la exposición de motivos: "Cualquier solución a medio plazo para las Oficinas de Extranjería debe necesariamente pasar por el refuerzo de sus relaciones de puestos de trabajo, la mejora del atractivo de los puestos, la adecuada dotación económica de estos puestos, especialmente en comparación con puestos equivalentes en otras ramas de la administración territorial, y medidas destinadas a la retención del talento".

[141] Defensor del Pueblo, Informe anual 2022, cit., pp. 172-174.

[142] FISI, Situación de las personas migrantes y refugiadas en España, Informe anual 2024, cit. p. 13.

[143] Defensor del Pueblo, Informe anual 2024, cit., p. 169.

pesar de los esfuerzos de las autoridades y de los avances subsiguientes en algunos ámbitos, dichas situaciones continúan dándose en otros.

Esta circunstancia se une a las dificultades, o directamente imposibilidad para muchas personas, de realizar trámites por vía electrónica por falta de medios y/o preparación. La brecha digital, que afecta al conjunto de la población, en el caso de la población inmigrante puede ser relativamente elevada en algunos usos específicos como la identificación electrónica. Así, en 2023 había una diferencia de 9,5 pp. entre las personas de 16 a 74 años de nacionalidad española y extranjera en el uso de clave/certificado digital para acceder a servicios prestados por las Administraciones[144].

La confluencia de todo ello sitúa a muchas personas migrantes en un callejón sin salida administrativo que puede poner en riesgo su estatus migratorio, el acceso al mercado laboral o su acceso a determinados servicios. Por ello, es necesario continuar realizando esfuerzos para poner fin a las mencionadas prácticas que pueden suponer la imposibilidad de obtener cita previa e implementar adicionalmente mecanismos alternativos para su obtención. En todo caso, dado que la relación por medios electrónicos es un derecho de las personas en su relación con la Administración y no una obligación generalizada, parece clara la necesidad de habilitar suficientes vías de atención presencial a fin de evitar la generación de este tipo de barreras administrativas, tanto para la obtención de citas previas como para la realización de los trámites requeridos. Por otra parte, lo anterior no es incompatible con la necesidad de garantizar la efectividad de las medidas de asistencia para la realización de trámites por medios electrónicos previstas en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para aquellas personas físicas que las necesiten.

La cooperación de las entidades sin ánimo de lucro con las Administraciones

Desde el primer Plan de Integración Social de la Inmigración (PISI) de 1994 hasta el más reciente Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia 2023-2027, en cuya elaboración han participado activamente, se ha reservado una importante parcela de actuaciones a un amplio abanico de entidades, asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, incluidas las organizaciones sindicales y empresariales por su relevancia, que desempeñan un papel central en la integración de las personas inmigrantes. Estas organizaciones ofrecen servicios clave para la acogida, la inclusión social, la inserción laboral y la defensa de sus derechos, hasta el punto de haberse convertido en potentes actores en el campo de la atención a las personas inmigrantes y refugiadas en España, al igual que en otros países con Estados de Bienestar más avanzados y mayor experiencia de acogida.

[144] Según los datos del OPI.

Además, el aumento de las personas migrantes y solicitantes de protección internacional en nuestro país en los últimos años ha discurrido en paralelo al aumento de la participación de las entidades sin ánimo de lucro en la provisión directa de servicios a esta población a través de la acción concertada, en colaboración con las Administraciones Públicas y con el apoyo de fondos europeos (FAMI y FSE) y estatales. Éstos constituyen su principal fuente de financiación, a través de la firma de convenios, contratos y subvenciones[145].

Este tipo de cooperación entre administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro en la integración de inmigrantes en España afronta varios problemas estructurales, organizativos y de financiación, que obstaculizan la efectividad de los programas y la protección de las personas inmigrantes. En primer lugar, la propia debilidad del sistema público de Servicios Sociales, pese a los esfuerzos recientes por impulsarlo[146], junto al aumento de sus cometidos en los últimos años, muchos de ellos de corte burocrático (emisión de informes de arraigo, de vulnerabilidad, de adecuación de la vivienda, etc.) han derivado en una fuerte interdependencia entre administraciones y organizaciones sin ánimo de lucro, siendo en éstas en las que recae la mayor parte del peso de la intervención social con migrantes y refugiados.

Como ha tenido ocasión de expresar el CES en varias ocasiones[147], la colaboración complementaria del Tercer Sector de Acción Social no puede diluir la responsabilidad de las Administraciones Públicas a la hora de impulsar una red de servicios sociales suficiente y de calidad, tanto en recursos profesionales como financieros y técnicos, que garantice la igualdad efectiva en el ejercicio del derecho a una atención integral que atienda a las necesidades de la ciudadanía.

Si bien dada la extensión e importancia de las intervenciones que realizan, la labor de las entidades sin ánimo de lucro en este ámbito parece ser difícilmente sustituible, es necesario impulsar su conexión con las políticas sociales (Servicios Sociales, orientación e inserción laboral de colectivos vulnerables, vivienda, protección del menor), evitando

---

[145] Lacomba Vázquez, J. y Berlanga Adell, M.J. (2022). Migrantes, refugiados y tercer sector social. "Un análisis del papel de las grandes ONG españolas en la gestión de fondos y políticas". Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social, 29 (1), 1-23. https://doi.org/10.14198/ALTERN.19307.

[146] El Componente 22 del PRTR incorpora importantes compromisos de cara a su fortalecimiento mientras el Anteproyecto de Ley de Condiciones Básicas para la Igualdad en el Acceso a los Servicios Sociales, pendiente de tramitación en el congreso y el Senado, (véase Dictamen CES 8/2023) se proponía establecer un marco común para garantizar la igualdad en el acceso a los servicios sociales en toda España.

[147] Dictamen 2/2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer Sector de Acción Social, y Dictamen 1/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Voluntariado y Dictamen 8/2023, sobre el Anteproyecto de Ley de Condiciones Básicas para la Igualdad en el Acceso a los Servicios Sociales.

la segregación en la atención social y garantizando la igualdad y la calidad de los servicios prestados, independientemente del organismo o entidad que lo gestione

Unido a lo anterior, no cabe obviar que la financiación del sistema de acción concertada con las entidades sociales afronta importantes desafíos en el contexto de aumento de las demandas de atención y de incertidumbre en torno a los presupuestos generales del Estado, prorrogados ya en los dos anteriores ejercicios, así como de la orientación del próximo marco plurianual de presupuestos de la Unión Europea, (en los que se enmarca el FAMI 2021-2027 y el FSE, principales fuentes de financiación de los proyectos de las entidades sociales), tras la aprobación del PEMA.

RECUADRO 13: CONCLUSIONES SOBRE EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES

- Los instrumentos de coordinación y cooperación institucional, llamados a garantizar la coherencia y la eficacia de la gobernanza en materia migratoria, vienen mostrando un funcionamiento insuficiente que se pone de manifiesto, más marcadamente, en los procesos de contingencia migratoria. Estas situaciones, y las disparidades territoriales del sistema de acogida, llaman la atención sobre lo imprescindible que resulta ofrecer respuestas mejor coordinadas y más cooperativas por parte del conjunto de las Administraciones.
- Uno de los ejes de las reformas del periodo reciente ha sido intentar mejorar los procedimientos de inmigración y extranjería, un ámbito clave de la gestión migratoria. Pese a los avances en los últimos años, persisten determinados problemas en la actuación administrativa que es necesario afrontar para alcanzar una gestión más adecuada en el contexto migratorio actual.
- Es necesario seguir mejorando la coordinación entre órganos administrativos en inmigración y extranjería para lograr una gestión eficaz y eficiente que atienda debidamente las necesidades de las personas migrantes y de las empresas. Avanzar en una mayor integración de toda la gestión migratoria con apoyo en los recursos tecnológicos más recientes debe contribuir a reducir las gestiones ante diversos órganos, la aportación innecesaria de documentos o las dobles comprobaciones de requisitos. Por otra parte, sigue siendo necesario velar por la aplicación de criterios comunes por parte de todas las Administraciones en sus ámbitos competenciales.
- A pesar de las medidas puntuales de refuerzo de las oficinas de extranjería y apoyo a su actividad, se siguen constatando excesivas demoras en la resolución de los procedimientos que perjudican el derecho de las personas migrantes y de las empresas a obtener una resolución ágil de las solicitudes. En particular, en algunas OEX se pueden estar superando con creces los plazos máximos legales de resolución, ya de por sí amplios, lo que plantea problemas para la seguridad jurídica de los particulares. Sigue, pues, vigente la necesidad de agilizar la resolución administrativa de los procedimientos de acceso a la residencia y al empleo, y garantizar unos plazos de respuesta más homogéneos en todo el territorio. Para ello, es imprescindible alcanzar una dotación adecuada de los medios humanos y materiales necesarios en toda la red.
- Cabe llamar la atención sobre las dificultades que siguen encontrando las personas migrantes para acceder a la atención en las oficinas consulares y de extranjería para la realización de distintos trámites, un problema que según algunos organismos va en aumento. La convergencia de estas dificultades con las barreras tecnológicas puede poner en riesgo a muchas personas migrantes en su estatus migratorio. Por ello, es necesario, entre otras medidas, habilitar vías de atención presencial para la obtención de citas previas y para la realización de los correspondientes trámites.
- La colaboración complementaria del Tercer Sector de Acción Social, que no puede diluir la responsabilidad de las Administraciones Públicas, afronta varios problemas estructurales, organizativos y de financiación, que obstaculizan la efectividad de los programas y la protección de las personas inmigrantes.

3. EFECTOS Y OPORTUNIDADES ECONÓMICAS Y LABORALES DE LA INMIGRACIÓN

3.1. Implicaciones económicas para España y los países de origen

Los flujos migratorios tienen múltiples efectos económicos directos e inducidos, que terminan reflejándose en la evolución de la actividad a corto plazo[148]. Además, a medio y largo plazo, el aumento en la dotación del factor trabajo por la incorporación de las personas migrantes al mercado laboral, que centra el análisis del apartado posterior, amplía directamente el potencial de crecimiento.

CONTRIBUCIÓN POSITIVA DE LA INMIGRACIÓN AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Este hecho se confirma en el caso de la economía española, donde distintos ciclos de inmigración en las últimas dos décadas han tenido un impacto positivo en la expansión del PIB favorecido, además, por la mayor sensibilidad al ciclo económico del empleo inmigrante que le lleva a adaptarse y recolocarse con gran rapidez en cuanto se producen signos de recuperación económica[149]. Este impacto ha sido especialmente importante tras la pandemia, donde la intensidad de los flujos migratorios hacia España ha tenido un papel decisivo en la recuperación de la actividad, contribuyendo de forma sustancial al crecimiento continuado del PIB que se ha venido registrando en los últimos años.

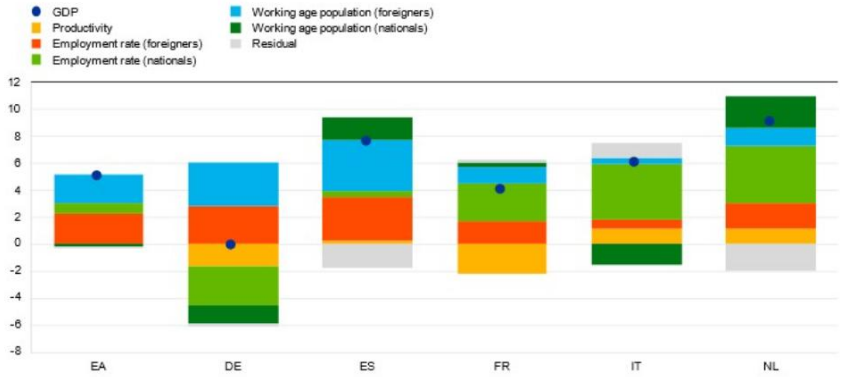
El BCE[150] ha estimado esta contribución a la tasa de crecimiento del PIB en España entre 2019 y 2024 en un 80 por 100, explicado por el impacto del incremento de la población en edad de trabajar y de la tasa de empleo de los extranjeros. Este impacto se observa igualmente en Alemania (gráfico 33), mientras que en otros países de la eurozona (Italia, Francia o Países Bajos) el impacto ha sido menor, ya que la evolución del PIB se explica en mayor medida por la tasa de empleo de los autóctonos. Este comportamiento diferencial responde a características específicas de los mercados de trabajo nacionales.

[148] Este fenómeno se constata de forma generalizada a nivel mundial tras analizar grandes olas de inmigración, como concluye el FMI en un reciente estudio sobre grandes *shocks* migratorios en los países de la OCDE y migraciones de refugiados en las economías emergentes y en desarrollo. El FMI señala como un aumento de 1 pp en la proporción del flujo migratorio respecto al empleo total incrementa la producción en casi un 1 por 100 al cabo de cinco años en las economías de la OCDE, de los que dos terceras partes se explicarían por el incremento de la productividad del trabajo y el tercio restante por el crecimiento del empleo, sin que haya evidencia de efectos negativos sobre el empleo agregado de la población autóctona. Estos resultados son coherentes con la idea de que la migración hacia economías avanzadas tiene en gran medida una naturaleza "económica" y que el trabajo de los migrantes presenta importantes complementariedades con el de la población nativa. Véase Engler, P. *et al* (2023) *The macroeconomic effects of large inmigration waves*, WP/23/259, FMI.

[149] CES, Informe 02/2019 La inmigración en España…; *op.cit*.

[150] Arce, O. *et al*, (2025): *Foreign workers: a lever for economic growth*, ECB Blog, 8 de mayo de 2025.

GRÁFICO 33: DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PIB EN ALGUNOS PAÍSES DE LA UE
(Tasa de variación 4T2024-4T2019 y contribuciones en pp)



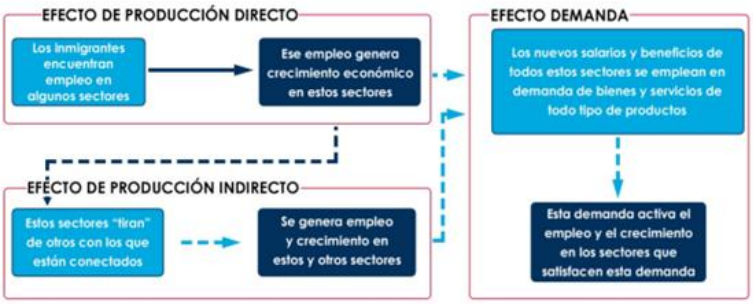
Fuente: Arce, O. *et al*, (2025): *Foreign workers: a lever for economic growth*, ECB Blog, 8 de mayo de 2025

Estos flujos se han producido de forma importante también a escala de la Unión Europea, donde la inmigración neta entre 2020 y 2023 (en gran medida, procedente de Ucrania) ha supuesto unos dos millones de personas trabajadoras lo que, según estimaciones del FMI, podría suponer un aumento del PIB potencial de la eurozona en un 0,5 por 100 para 2030, casi la mitad del crecimiento anual esperado para el PIB potencial en ese momento[151].

CANALES POR LOS QUE SE PRODUCE EL IMPACTO EN EL PIB

En el corto plazo, este impacto global de la inmigración sobre el conjunto de la economía se produce a través de varios efectos directos e indirectos, tanto por el lado de la demanda como de la oferta agregadas (gráfico 34). Así, por el lado de la demanda se produce un aumento directo e inducido del consumo de bienes y servicios públicos y privados, y también aumenta la demanda de inversión. Y al mismo tiempo, se produce un efecto directo sobre la oferta y el tejido productivo, en aquellas actividades y sectores donde se ocupa la población migrante, y otro indirecto por el efecto arrastre que genera en otras actividades, aunque no trabajen directamente en ellas.

GRÁFICO 34: EFECTOS DE LA INMIGRACIÓN EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente: Tomado de Defensor del Pueblo (2020), *Informe anual del Defensor del pueblo 2019. Volumen II. La contribución de la inmigración a la economía española*.

[151] Caselli, F. *et al* (2024), *Migration into the EU: Stocktaking of Recent Developments and Macroeconomic Implications*, IMF Working papers nº 2024/2011.

Por lo que se refiere a la demanda de consumo y en un contexto de lenta recuperación de este tras la pandemia (con tasas de crecimiento inferiores a las del PIB y las de algunos de sus determinantes como la renta disponible bruta o el empleo), los hogares cuyo sustentador principal era de nacionalidad extranjera han tenido una recuperación aún más lenta respecto del consumo previo a la pandemia[152]. Esto se refleja, en términos de contabilidad nacional y para el mismo nivel de ingresos, en una menor propensión al consumo de estos hogares, que gastan en promedio un 20 por 100 menos que los españoles[153] y, probablemente, dediquen una parte significativa de sus ingresos a financiar el gasto en sus lugares de origen, a través del envío de remesas, como se analiza posteriormente.

Además, el consumo por tipos de hogares refleja ciertas diferencias en función, principalmente, de la distinta composición de la cesta de consumo y la evolución de sus rentas[154]. Así, en el caso de los hogares cuyo sustentador principal es de nacionalidad extranjera no se llega a detectar una composición diferencial de la cesta de consumo[155] respecto al resto de hogares con un reparto parecido en bienes y servicios de primera necesidad (vivienda, alimentación y transporte), y otros más ligados a actividades culturales y de ocio (restauración y hoteles y ocio). La evolución menos favorable de sus ingresos y el hecho de que estos partían de tasas de ahorro menores antes de la pandemia han podido condicionar también esa recuperación más lenta de su consumo. De ahí que sean, junto con los hogares de rentas altas, los que mantienen mayores brechas respecto a los niveles de consumo previos a la pandemia.

Esta menor propensión al consumo que, con carácter general, se observa en la población inmigrante contribuye, además, a explicar que su tasa de ahorro sea, en media, 1,2 pp más elevada que la de los hogares cuyo sustentador principal es de nacionalidad española y esto, dado que el peso de estos hogares ha aumentado más de 4 pp desde 2019, habría contribuido al aumento de la tasa de ahorro de la economía tras la pandemia[156].

Por otro lado, la riqueza neta de los hogares condiciona la demanda de inversión en activos, reales y financieros. A este respecto, cabe señalar que la demanda de vivienda por parte de extranjeros (incluyendo inmigrantes residentes), supuso en torno a una quinta parte del total de viviendas compradas en 2024, habiendo crecido de forma significativa tras la pandemia (un 18 por 100 más que en 2019) y es un factor fundamental para explicar el repunte en la demanda de vivienda en el ciclo expansivo actual.

---

[152] Martínez, C. (2025), "Algunos factores explicativos de la debilidad del consumo de los hogares después de la pandemia", *Boletín Económico.* 2025/T1, 01. Banco de España.

[153] Véase CES (2025), *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2024*.

[154] Martínez, C. (2025), "Algunos factores explicativos ...; *op.cit*.

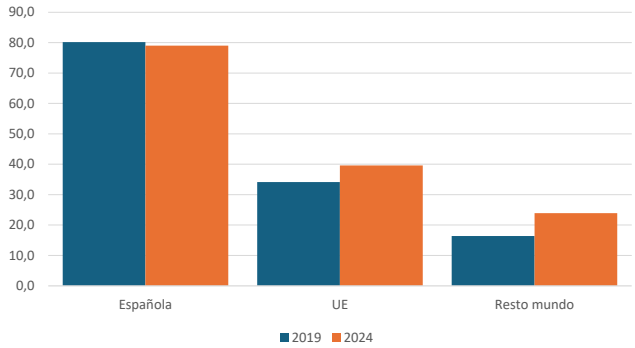
[155] Véase CES (2025), *Memoria sobre la situación …; op.cit*.

[156] Basso, H. S., y Gómez, M. (2025). "La evolución de la propensión marginal a consumir de los hogares españoles entre 2017 y 2022", *Boletín Económico* 2025/T2, artículo 09. Banco de España.

De hecho, al analizar cómo ha evolucionado el número de hogares con vivienda en propiedad en función de la nacionalidad del sustentador principal se constata como ha aumentado la demanda de inversión en vivienda por parte de los extranjeros (comunitarios y extracomunitarios), en parte para satisfacer las necesidades habitacionales de las nuevas personas llegadas y cómo algunas de ellas se han canalizado vía compra. Así, el número de hogares con vivienda en propiedad cuyo sustentador es extranjero no comunitario ha aumentado un 45 por 100 respecto a antes de la pandemia (gráfico 35).

GRÁFICO 35: HOGARES CON VIVIENDA EN PROPIEDAD SEGÚN NACIONALIDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL, 2019-2024

(En porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta de condiciones de vida.

Por lo que se refiere a la inversión en activos financieros, la información disponible se refiere a las pautas previas a la pandemia[157] que podrían, no obstante, haber cambiado en los últimos años. En todo caso, la tenencia de productos financieros de ahorro y endeudamiento es inferior entre los nacidos en España y en el extranjero, lo que podría explicarse porque los nacidos en el extranjero son un grupo etario más joven y con menor nivel de renta.

Por otro lado, el incremento de la población en edad de trabajar y de la tasa de participación en el mercado de trabajo inducida por la llegada de inmigrantes reduce directamente la relación capital-trabajo en los procesos productivos.

Asimismo, la incorporación de la población migrante en distintos sectores y actividades tiene efectos en la estructura productiva de la economía, sobre todo en determinadas ramas de actividad con un impacto directo, pero también en otras por un efecto arrastre de la mayor participación de población migrante en las primeras. Como se aborda en el análisis del mercado de trabajo posterior, la población migrante no se distribuye en el mercado de trabajo de manera uniforme, sino que se concentra en diversos sectores y

[157] Banco de España (2016), *Encuesta de competencias financieras*.

actividades, incluso en algunos con sobrerrepresentación, aunque esta concentración disminuye conforme transcurre el tiempo de estancia.

El impacto de los flujos migratorios en la estructura productiva está asociado a distintos factores[158], como el comportamiento de los actores económicos (los inversores nacionales y extranjeros, las empresas que pueden reorientar su tecnología productiva o las decisiones sobre política educativa y formativa), pero también a las características y dotación de un país que le hacen tener un mayor potencial en determinados sectores y actividades (en el caso de España, el turismo). Además, el grado en que la estructura sectorial de una economía está determinada por la oferta de mano de obra, ya sea migrante o autóctona depende, a su vez, de cuestiones como la competitividad del sector, la intensidad relativa del empleo frente al capital que favorece tanto a foráneos como a autóctonos, la comerciabilidad de los bienes y servicios que produce o que el bien o servicio sea un producto final o intermedio. Además, el cambio tecnológico puede modificar también la composición de la demanda de trabajo.

De ahí que, a priori, sea complejo analizar el papel que la presencia de migrantes tiene en el crecimiento económico a nivel sectorial de un país. De hecho, los migrantes tienden a estar sobrerrepresentados en los mismos sectores en todos los países, aunque el patrón de crecimiento difiera considerablemente.

Por otro lado, cabe señalar cómo la incorporación de mujeres migrantes al mercado de trabajo y, especialmente, como se ha señalado en un apartado previo, su participación en actividades donde están sobrerrepresentadas como el sector de los cuidados, además del impacto económico generado en el propio tejido productivo, tiene también efectos en términos laborales y sociales. Así, se pueden señalar, entre otros, la cobertura de necesidades no atendidas por los servicios públicos, las desigualdades que surgen entre las propias familias autóctonas y entre éstas y las migrantes en cuanto a la posibilidad de disponer de cuidados familiares remunerados en función de la capacidad adquisitiva, o la mayor participación laboral de las mujeres en la medida en que puedan externalizar esos cuidados y dedicarse a otras actividades productivas.

CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA

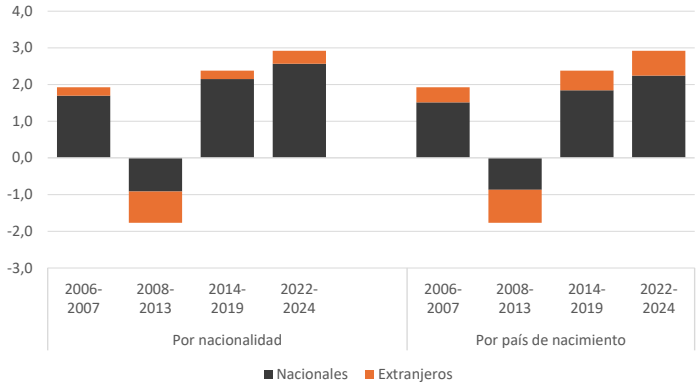
De igual modo, se constata también cómo la población extranjera ha contribuido al crecimiento del PIB per cápita tras la pandemia. A este respecto, el Banco de España[159] ha analizado la contribución de la inmigración al crecimiento del PIB per cápita en las

[158] OCDE (2021), "How does migration shape industry structure?", en *International Migration Outlook 2020*.

[159] Cuadrado, P. y Regil, A. (2025), "Una estimación de la contribución de la población extranjera en España al crecimiento del PIB per cápita en el período 2022-2024", *Boletín Económico* 2025/T2. Banco de España.

últimas dos décadas[160] (gráfico 36), según el criterio tanto de nacionalidad -que excluye a los extranjeros nacionalizados- como de país de nacimiento, concluyendo con un impacto en torno al 12 por 100 en el primer caso y del 20 por 100 en el segundo. Este aporte, ligeramente inferior al observado a principios de siglo[161], se ha mantenido en niveles similares en los periodos expansivos, sin que pueda derivarse un impacto diferencial tras la pandemia. Sí se identifica, en cambio, un mayor impacto de la población extranjera en la caída del PIB per cápita durante el periodo recesivo 2008-2013 (en torno al 50 por 100) explicable, sobre todo, por la intensa caída del empleo.

GRÁFICO 36: EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA
(Contribuciones de la población nacional y extranjera)



Fuente: Cuadrado, P. y Regil, A. (2025), "Una estimación de la contribución de la población extranjera en España al crecimiento del PIB per cápita en el período 2022-2024". *Boletín Económico*, Banco de España, 2025/T2.

Con el fin de detectar qué factores están detrás de esta evolución de la tasa de variación del PIB per cápita, se descompone este en sus componentes[162] y se analiza la variación de cada uno de ellos, donde una parte sería atribuible al colectivo nacional y otra asociada al colectivo extranjero, sin considerar los posibles efectos indirectos entre ambos (gráfico 37). Aunque la simplificación de los supuestos metodológicos implica cierta cautela al interpretar los resultados, este ejercicio permite constatar, en línea con lo señalado anteriormente, cómo la variación de la tasa de empleo es el principal factor determinante de la evolución del PIB per cápita en todos los periodos analizados, seguido de la variación de la productividad.

160 Como señala el Banco de España, se excluyen del análisis los años 2020 y 2021 porque los agregados macroeconómicos, entre ellos, el PIB per cápita, registraron variaciones excepcionales a consecuencia de la pandemia que distorsionan la interpretación para el conjunto del periodo.

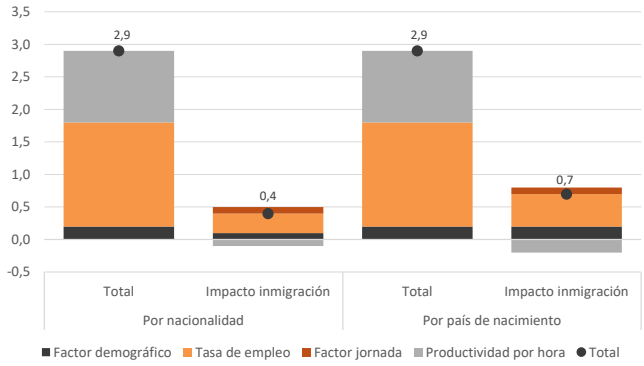
161 En el periodo 2001-2005 el impacto de la inmigración sobre el crecimiento del PIB per cápita (1,7 por 100) alcanzaba el 25 por 100. Véase Banco de España (2007), *Informe Anual 2006*, p. 42 y ss.

162 El Banco de España descompone el PIB per cápita en cuatro factores: demográfico (población en edad de trabajar respecto al total de población), tasa de empleo, factor jornada (horas trabajadas por ocupado) y productividad por hora trabajada, y analiza la variación media anual y el impacto de la inmigración en dicha variación para cada uno de ellos.

Más en concreto, y en lo que se refiere al periodo postpandemia, el crecimiento del 2,9 por 100 del PIB per cápita registrado entre 2022 y 2024 se explica en más de la mitad por el incremento de la tasa de empleo y una cuarta parte por el crecimiento de la productividad por hora trabajada, que contribuye en mayor medida respecto a periodos anteriores.

En cuanto a la contribución de la población extranjera al crecimiento del PIB per cápita tras la pandemia (0,4 pp según el criterio de nacionalidad y de 0,7 pp según el criterio de país de nacimiento), se explica en más de un 70 por 100 por el incremento de la tasa de empleo, seguido por el factor demográfico y el factor de jornada, mientras que la evolución de la productividad tiene una contribución negativa, en línea con otros periodos expansivos anteriores, como reflejo de la menor productividad agregada de la población extranjera que suele ocupar en mayor medida puestos de trabajo en ramas de actividad donde la productividad es inferior a la media. En todo caso, cabe recordar que, a pesar del ritmo de crecimiento del PIB per cápita, todavía se mantiene una brecha importante respecto a otras economías europeas que responde, principalmente, a la menor productividad en España. A esta realidad, estaría contribuyendo el que una parte sustancial del crecimiento se basa en actividades intensivas en mano de obra en las que se concentra mayoritariamente el trabajo aportado por los flujos migratorios.

GRÁFICO 37: DESCOMPOSICIÓN DEL PIB PER CÁPITA
(Contribución a la variación total y al impacto de la inmigración en pp.)



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuadrado, P. y Regil, A. (2025), "Una estimación de la contribución de la población extranjera en España al crecimiento del PIB per cápita en el período 2022-2024". *Boletín Económico* 2025/T2. Banco de España.

IMPACTO ECONÓMICO A MEDIO Y LARGO PLAZO: AUMENTOS DE PRODUCTIVIDAD

Más allá del impacto económico a corto plazo, los flujos migratorios también contribuyen a largo plazo a un mayor dinamismo en la innovación, el progreso tecnológico y el emprendimiento, lo que eleva el potencial de crecimiento a largo plazo[163]. En este sentido,

[163] Defensor del Pueblo (2020), *Informe anual del Defensor del pueblo 2019. Volumen II. La contribución de la inmigración a la economía española*.

la llegada de población migrante tiene a largo plazo efectos sobre la productividad del trabajo y, en última instancia, sobre la productividad total de los factores.

Con carácter general, la evidencia disponible[164] señala que, a medida que las personas migrantes se incorporan al mercado laboral, las nativas se desplazan hacia nuevas ocupaciones que, en muchos casos, requieren habilidades más cualificadas -tecnológicas o cognitivas- o la realización de tareas más complejas, y conforme mejoran sus habilidades, se generan ganancias de productividad a largo plazo para toda la economía. Así, el aumento en la dotación de factores productivos, en este caso capital humano, se traduce directamente en un aumento de las posibilidades de crecimiento por el efecto composición indirecto que resulta de estos flujos, y que depende del nivel educativo y cualificaciones de las personas migrantes que llegan y del tipo de puestos de trabajo que ocupan en relación con las nativas. De hecho, parece observarse una correlación positiva con el crecimiento de la productividad total de los factores, en el que la menor productividad por la incorporación de personas trabajadoras con menores niveles de cualificación coexiste con el aumento de productividad que experimentan los trabajadores autóctonos[165].

Más allá de este efecto composición, la velocidad de respuesta del capital al aumento de la fuerza laboral, dado que en un primer momento la ratio capital-trabajo disminuye, también es un elemento clave para generar dinámicas positivas como resultado de la inmigración. Así, dado que a largo plazo el stock de capital responde al aumento de la productividad total de los factores con un ritmo de crecimiento mayor al del empleo, la relación capital-trabajo, que inicialmente se había reducido, se recupera o incluso aumenta, de lo que resultaría una mayor capacidad productiva, contribuyendo a una mejora de productividad agregada asociada a estos flujos.

Para el caso de España, antes de la pandemia se constataba que las personas recién llegadas tenían menor nivel de cualificaciones y se empleaban, con carácter general, en sectores intensivos en mano de obra y en ocupaciones de menor valor añadido y baja cualificación. Estas actividades y ocupaciones o bien no estaban ocupadas por los autóctonos o bien se habían abandonado por estos para desplazarse hacia otras ocupaciones más cualificadas y mejor retribuidas, además de mejor consideradas socialmente. Pero tras la pandemia se observa, en cambio, un mayor nivel educativo de

[164] A partir del análisis del FMI, anteriormente citado, que abarca los países de la OCDE y también los países emergentes y en desarrollo, y en el que se recoge una abundante literatura sobre estos impactos macroeconómicos. Véase Engler, P. et al (2023), *The Macroeconomic Effects of Large …*; *op.cit.*

[165] El FMI señala que, dado que la mayor parte de la literatura que investiga el impacto de los inmigrantes en la productividad estudia los efectos a largo plazo, cabría plantearse si el efecto agregado de la inmigración podría ser menos positivo en el corto plazo ante la existencia de fricciones, como los ajustes lentos en el mercado laboral y en el stock de capital. Véase Engler, P. et al (2023), *The Macroeconomic Effects of Large…*; *op.cit.*

los recién llegados -aunque se mantienen brechas en cualificaciones con respecto a la población autóctona- y su empleo en actividades de mayor cualificación y mayor valor añadido[166], lo que junto con el proceso de asimilación, tras veinte años, de los flujos migratorios que entraron a principios de este siglo, permite constatar una mejora de la productividad relativa de los trabajadores extranjeros en relación con la de los trabajadores nacionales.

Todo ello puede contribuir a una mejora cíclica de la productividad en el contexto de un modelo de crecimiento basado en un intenso empleo de la población inmigrante, todavía en sectores de baja y media cualificación, y constata, en todo caso, la importancia económica de estos flujos para la continuidad y sostenibilidad del crecimiento económico y del empleo a largo plazo. Y todo ello dependerá, en última instancia, de que exista un marco de políticas adecuadas, principalmente, en el ámbito de la educación y formación, de las políticas activas de empleo y del reconocimiento de cualificaciones de la población inmigrante, aspectos todos ellos que se analizan con mayor detalle a lo largo del informe.

INMIGRACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA

Los flujos migratorios tienen también efectos en términos de sostenibilidad del sistema de pensiones[167]. El sistema público de pensiones español se enfrenta actualmente al reto derivado de la entrada a la jubilación de la generación del *babyboom*, una cohorte de población especialmente numerosa que, hasta aproximadamente el año 2050, ejercerá una notable presión sobre el gasto en pensiones. En este contexto, más allá de las reformas aprobadas recientemente dirigidas a preservar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, la llegada de población inmigrante está contribuyendo positivamente, a través del incremento de la afiliación en alta laboral y, con ello, de los ingresos por cotizaciones sociales.

Efectivamente, la mayor parte de la población inmigrante se encuentra en edad activa, con una elevada participación en el mercado laboral, representando la afiliación extranjera alrededor del 14 por 100 del total. En cambio, la proporción de pensionistas es muy reducida: el número de pensiones contributivas de jubilación percibidas por extranjeros apenas alcanza los 80.000, es decir, en torno al 1 por 100 del total y, de estas, solo una tercera parte se corresponde con legislación española, circunscribiéndose el resto a convenios bilaterales con otros países. En definitiva, la entrada de inmigrantes está teniendo un impacto positivo sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones, por su

[166] Se estima que el porcentaje de inmigrantes que llegan con un bajo nivel educativo se redujo del 45 al 30 por 100 entre 2008 y 2022 y aumentó el de los que llegan con un nivel educativo alto del 20 al 43 por 100. Véase Cuadrado, P. *et al*, (2024). "Una caracterización de los flujos migratorios hacia España y otros países de la Unión Europea", *Boletín Económico*. 2024/T3, 06. Banco de España.

[167] Los efectos sobre las políticas de bienestar e inclusión social son analizados posteriormente. Véase el Capítulo 4 de este informe.

contribución a los ingresos y la elevación de la ratio entre cotizantes y pensionistas y, ello, a pesar de que, en términos generales, cuentan con menores bases de cotización, al ocupar mayoritariamente empleos de baja cualificación y bajos salarios[168].

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que con el paso del tiempo la población inmigrante tiende a asimilar sus patrones reproductivos a los de la sociedad de acogida, reduciéndose, en el largo plazo, su capacidad para contribuir a mitigar el envejecimiento de la población. Además, es de prever que parte de la población de origen inmigrante llegará a la edad de jubilación habiendo generado el derecho a una pensión en España, aunque su evolución dependerá, a su vez, de distintas variables.

De cara a los próximos años, las proyecciones de población realizadas por diferentes organismos[169] apuntan al mantenimiento de flujos positivos de inmigración neta exterior y señalan que, si bien, estos serían inferiores a los observados durante el periodo 2022-2024, se espera que sigan contribuyendo a sostener parcialmente la población activa y a moderar el incremento de la tasa de dependencia[170].

En todo caso, conviene recordar la cautela con que hay que tomar las proyecciones a largo plazo, especialmente en un contexto como el actual marcado por una elevada incertidumbre económica y geopolítica, así como por rápidos cambios tecnológicos y climáticos; factores, todos ellos, que inciden directamente tanto en el signo como en la intensidad de los flujos migratorios. Cabe recordar, en este sentido, que diversas estimaciones elaboradas en el pasado consideraron escenarios de entrada neta de inmigrantes que posteriormente fueron superados ampliamente por la realidad, lo que, en el ámbito de la Seguridad Social, supuso subestimar el papel de la inmigración en el sostenimiento del sistema de pensiones y centrar el análisis del gasto, principalmente, en las consecuencias del envejecimiento de la población autóctona. De ahí la importancia de incorporar adecuadamente el impacto de la población inmigrante en las proyecciones que se realicen sobre la evolución del gasto en pensiones, con el fin de disponer de un diagnóstico lo más completo y ajustado posible a la realidad que contribuya eficazmente a la toma de decisiones en este ámbito.

---

[168] En diciembre de 2024, la base media de cotización de los cotizantes extranjeros se situaba en 1.798 euros mensuales (1.642,88 euros en los no comunitarios), frente a una base media de 2.275 euros en el caso de los cotizantes de nacionalidad española. Fuente: Estadística de bases medias de cotización del Régimen general. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

[169] INE (2024). Proyecciones de Población 2024-2074; Comisión Europea (2024)- *Ageing report* 2024, y AIReF (2025). Opinión 2/25 sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo: demografía y cambio climático. Para un mayor detalle sobre las estimaciones demográficas en España véase el apartado 1.2 de este informe (perfiles de la población de origen migratorio).

[170] La tasa de dependencia se define como el porcentaje de personas inactivas respecto al porcentaje de población en edad de trabajar, y, en el caso de las pensiones, se refiere a la relación entre población jubilada y cotizantes.

En definitiva, tal y como ya señaló el CES en su informe 02/2019, la inmigración no constituye una solución estructural por sí sola. Su éxito dependerá de la calidad de la integración laboral, de la estabilidad económica y de políticas activas que mejoren la inserción de los inmigrantes en el mercado formal, con empleos estables y bien remunerados. Y, todo ello, en el contexto de las transiciones estructurales en marcha, en concreto, además de la demográfica, la tecnológica y la climática, lo que requiere articular políticas adecuadas en todos los ámbitos, como ha analizado el CES en sus últimas Memorias socioeconómicas[171].

EL IMPACTO FISCAL DE LA INMIGRACIÓN

Los flujos migratorios también impactan en la economía a través de los efectos sobre las finanzas públicas, tanto de forma directa como indirecta. Distintos trabajos han analizado este impacto fiscal directo a partir de la comparación entre las contribuciones de la población inmigrante a los ingresos públicos -impuestos y cotizaciones sociales- y los gastos asociados a su presencia en concepto de servicios y de transferencias monetarias -principalmente prestaciones sociales, sanidad, educación y pensiones-. La distribución por edades y el nivel de cualificación de las personas inmigrantes serían los determinantes claves para explicar esta contribución fiscal neta[172], a los que también se suman otros factores como la edad de llegada o el número de hijos en el hogar[173].

El objetivo de estos estudios sería determinar el saldo entre el aporte de la población extranjera a las arcas públicas y lo que recibe. Aunque estos análisis aportan una información económica cuantificable, la realidad migratoria va más allá, siendo necesario considerarla desde una óptica amplia por lo que sería aconsejable contar con análisis que permitan profundizar en los efectos que se producen en otros ámbitos.

En todo caso, la evidencia disponible revela con carácter general un impacto fiscal neutro o ligeramente positivo, a pesar de que existen grandes dificultades a la hora de cuantificarlo[174]. En 2019, la OCDE[175] concluía que la contribución fiscal de la inmigración era negativa solo en varios países de Europa oriental con una escasa población inmigrante, así como en Alemania y Francia, con poblaciones inmigrantes más envejecidas, e Irlanda. Además, en la mayoría de los países la posición presupuestaria

[171] Véase a este respecto el tratamiento de los respectivos temas destacados en las Memorias socioeconómica y laboral 2023 y 2024.

[172] Las personas inmigrantes tienden a ser más jóvenes que las autóctonas en términos relativos, lo que aumenta su aporte a los ingresos públicos a través de los impuestos sobre las rentas del trabajo. Además, aquellos que están ocupados en puestos altamente cualificados tienden a percibir salarios mayores y, en consecuencia, generan mayores ingresos fiscales. Véase OECD (2021), *International Migration Outlook 2021*.

[173] Christl. M. *et al*. (2021), "Projecting the fiscal impact of immigration in the European Union", *Fiscal Studies.*

[174] Véase Defensor del Pueblo (2020), *Informe anual del …; op.cit.*

[175] Véase OECD (2021), *International Migration …; op.cit.*

neta de los hogares inmigrantes era inferior a la de los autóctonos, excepto en algunos países del sur de Europa, como Italia, Grecia, España y Portugal, además de Irlanda. Otro estudio en los países de la UE[176] para el periodo prepandemia concluía que, con carácter general, la población inmigrante tenía una aportación mayor que la autóctona, si bien con diferencias entre países: mientras que en Francia y Suecia la población autóctona superaba a la inmigrante en contribución fiscal, en Alemania, España e Italia ocurría lo contrario, en línea con unos flujos migratorios mayores. Además, los inmigrantes en edad productiva tenían contribuciones fiscales netas más bajas que los autóctonos, por unos impuestos y contribuciones menores más que por un mayor gasto público.

A este respecto, dado el carácter intrínsecamente redistributivo del estado de bienestar español en el que los colectivos de población más vulnerables tienen saldos fiscales negativos, parecería lógico que la población inmigrante presentara un balance negativo dado que, como se ha señalado en anteriores apartados, las personas migrantes se hallan claramente sobrerrepresentadas entre la población desempleada, pobre y en riesgo de exclusión social. Sin embargo, que la inmigración en España sea relativamente reciente, de carácter eminentemente laboral y con un perfil de edad joven hace que su impacto sobre el gasto público sea menor, arrojando un saldo fiscal positivo, que la OCDE estimó para el periodo 2014-2018 en el 0,54 por 100 del PIB[177]. De hecho, en el periodo previo a la pandemia no parece que la inmigración haya supuesto un riesgo para la sostenibilidad del estado de bienestar al tiempo que habría contribuido, vía aumento de la oferta de trabajo en el sector de los cuidados a dependientes[178], a la atención privada de las necesidades por parte de las familias[179]. Tras la pandemia, este aumento de la oferta de trabajo se ha extendido también a otras actividades como el comercio, la hostelería o el transporte.

Por su parte, a largo plazo, el balance de estos efectos directos es incierto. Y ello porque estará condicionado por el ritmo y la intensidad de uso de los servicios públicos por parte de la población inmigrante (principalmente educación, sanidad y servicios sociales) y el acceso a prestaciones sociales en los próximos años, pero, sobre todo, porque dependerá de cómo evolucionen los flujos migratorios futuros.

---

176 Fiorio, C. V. *et al* (2023), *Migration and public finances in the EU*, International Tax and Public Finance.

177 Véase OECD (2021), *International Migration …, cit.*

178 La presencia de trabajadores de origen extranjero en el sector de cuidados, superior a la registrada en el conjunto de la ocupación, hace necesario poner en valor su aportación en el horizonte del necesario refuerzo del sector ligado al envejecimiento de la población y la importancia de la profesionalización y dignificación de este tipo de tareas. Véase a este respecto el *Informe CES 03/2020 sobre El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.

179 Muñoz de Bustillo, R. y Grande, R. (2017), "Inmigración y Estado de bienestar en España", en *Anuario CIDOB de la Inmigración 2017*.

La AIReF señala también la existencia de efectos indirectos sobre las finanzas públicas[180] que se producirían, principalmente, por el impacto de los flujos migratorios sobre el mercado laboral, aunque también señalan otros como los ingresos fiscales derivados del capital asociado a la contratación de personas migrantes.

En todo caso, la consideración de todos estos efectos directos e indirectos sobre las finanzas públicas se centra en la aportación individual de cada persona inmigrante a lo largo de su ciclo vital, que presenta un perfil similar al de las personas autóctonas: la aportación fiscal es positiva cuando se está en edad de trabajar, lo que contribuye a la reducción del déficit público y de la deuda necesaria para financiarlo y genera una corriente futura de ahorro en intereses y deuda, y negativa a partir de la jubilación. De ahí que sea relevante considerar también el dividendo fiscal resultante en función del momento en que se produce el fenómeno migratorio lo que, como se ha señalado anteriormente, estará condicionado por la evolución de los flujos en el medio y largo plazo.

Así, el efecto fiscal de los flujos migratorios es incierto y no se puede limitar a la agregación de todos los anteriores, sino que depende del momento en términos demográficos en el que se produce, lo que puede modificar el impacto que se produzca en el corto y medio plazo. Y, en cualquier caso, para aproximar el aporte real de la población inmigrante se deben considerar también los efectos de estos flujos en otros ámbitos.

IMPORTANTE AUMENTO EN LOS PAGOS POR REMESAS DE EMIGRANTES

Finalmente, entre los impactos económicos de la inmigración, hay que considerar también los que se producen a través de las remesas[181]. En los últimos años, estos flujos reflejan una recuperación progresiva tras el freno experimentado durante la pandemia, reforzando la tendencia de las últimas dos décadas de aumento de los pagos por remesas a nivel mundial.

Esta situación se observa también en España (gráfico 38), donde las remesas de trabajadores extranjeros alcanzaron en 2024 los 11.460 millones de euros en términos corrientes (un 40 por 100 más que hace cinco años) y ello considerando, además, que las

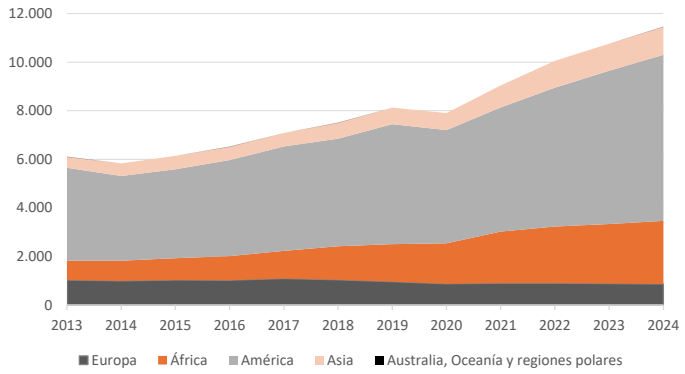
[180] AIReF, *Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: demografía y cambio climático*. Opinión 2/25, 31 de marzo de 2025.

[181] Definidas por el Manual de Balanza de Pagos y Posición Económica Internacional del FMI como transferencias corrientes efectuadas por las personas trabajadoras a favor de las residentes de otra economía.

estadísticas oficiales infravaloran estos flujos porque una parte se canaliza por vías informales con el fin de evitar el elevado coste de los envíos por cauces formales[182].

Este intenso crecimiento, sin embargo, se traduce en un volumen de remesas que apenas representa el 0,72 por 100 del PIB español, y aunque este peso es un 11 por 100 más que en 2019, refleja un impacto muy limitado sobre la balanza de pagos española.

GRÁFICO 38: PAGOS POR REMESAS DESDE ESPAÑA
(Millones de euros)



Fuente: Banco de España.

El destino mayoritario en volumen sigue siendo el continente americano, que concentra el 60 por 100 del total y ha experimentado un importante crecimiento desde 2019 (38,5 por 100) y, especialmente, América Latina, que concentra casi la totalidad de los flujos, con Colombia a la cabeza como principal destino y otros seis países latinoamericanos entre los diez principales receptores. Todo ello resulta coherente con el peso de la población latinoamericana en España.

Asimismo, se constata un aumento progresivo de los pagos hacia África, que suponen el 22,5 por 100 del total y han experimentado tras la pandemia un crecimiento elevado cercano al 70 por 100. En este caso, el principal país de destino es Marruecos (segundo destino por volumen de remesas), que junto con Colombia y Ecuador agrupa los tres orígenes de la población extranjera más numerosa asentada en España.

El impacto, en todo caso, es muy relevante para los países receptores más pequeños como Ecuador, República Dominicana u Honduras, tres de los principales destinos de las remesas desde España. De hecho, las cuentas exteriores de los países receptores se benefician de estos flujos, siendo las remesas una fuente de financiación de la deuda externa, mayor y más estable que la ayuda oficial al desarrollo e incluso que la inversión extranjera directa, a la que vienen superando desde la pandemia[183]. Las remesas

[182] Precisamente, la reducción de los costes de transacción de las remesas es uno de los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (ODS 17) donde se pone el acento en la creación y el fortalecimiento de los nexos financieros entre los países.
[183] World Bank blog (2022), *Las remesas: un medio de supervivencia para muchas economías*.

contribuyen a generar resiliencia y estabilidad financiera en las economías receptoras y actúan como un estabilizador automático fundamental en momentos de crisis que afecten a los países de destino, pese a que ejercen un efecto de apreciación sobre las monedas de los países receptores que puede restar competitividad en los mercados internacionales[184].

Asimismo, para los países con altas tasas de emigración las remesas son una parte importante del PIB, que se destina habitualmente a un mayor gasto en consumo e inversión de los hogares contribuyendo a la reducción de la pobreza. Pero lo que es más relevante, apoyan el desarrollo económico del país de origen en la medida en que ese flujo financiero se orienta a impulsar la economía local, convirtiéndose en una herramienta para el desarrollo que se refuerza, además, porque los migrantes y los retornados transfieren ideas, conocimientos y tecnología a sus países de origen[185]. Además, respecto al impacto en el capital humano de los países de origen, parece claro que una gestión adecuada de las migraciones puede superar la visión tradicional de pérdida de talento y generar beneficios[186].

Por otro lado, los flujos migratorios favorecen también la transmisión de pautas culturales, sociales y políticas, con el consiguiente impacto en el desarrollo a largo plazo en cuestiones como la importancia de la educación, el empoderamiento de las mujeres, el comportamiento innovador del tejido productivo o la participación política.

En todo caso, el nexo entre inmigración y desarrollo es complejo de analizar y opera de forma heterogénea según el contexto político, económico, social y cultural de cada país[187].

RECUADRO 14: CONCLUSIONES SOBRE LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

- Existencia de múltiples efectos económicos de los flujos migratorios que se reflejan sobre todo en la evolución de la actividad a corto plazo habiendo tenido un papel decisivo en la recuperación de la economía española tras la pandemia, contribuyendo al crecimiento continuado del PIB y del PIB per cápita en años más recientes.
- Estos efectos se producen por la vía de la demanda agregada, con un aumento directo e inducido del consumo de bienes y servicios y de la inversión, pero también por su impacto en el tejido productivo, tanto en las actividades donde se ocupa la población migrante como por el efecto indirecto que genera en otras.
- También se producen efectos a medio y largo plazo, ya que la incorporación de las personas migrantes al mercado laboral amplía directamente el potencial de crecimiento con efectos sobre la productividad del trabajo y sobre la productividad total de los factores.
- A lo largo de los últimos años, la llegada de población inmigrante ha contribuido a la sostenibilidad del sistema de pensiones mediante su integración laboral, al favorecer el aumento de los ingresos por cotizaciones sociales y la mejora de la ratio entre cotizantes y pensionistas. Sin embargo, la inmigración no constituye una solución

[184] Malpass, D. (2022), *Las remesas son un estabilizador económico fundamental*, Banco Mundial Blogs, y Carare A. *et al* (2025), "How do remittances affect the real exchange rate? An Empirical Investigation" *IMF Working Papers*.
[185] Banco Mundial (2023) *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*.
[186] Hass de, H. (2024), *Los mitos de la inmigración: 22 falsos mantras sobre el tema que más nos divide*.
[187] CES, Informe 02/2019 La inmigración en España…; *op.cit.*

estructural por sí sola. Su éxito dependerá de la calidad de la integración laboral, de la estabilidad económica y de políticas activas que mejoren la inserción de los inmigrantes en el mercado formal, con empleos estables y bien remunerados.

- El efecto fiscal de los flujos migratorios es difícil de cuantificar y depende del momento en términos demográficos en el que se produce. Aunque los análisis actuales arrojan un saldo fiscal positivo, aproximar el aporte real del fenómeno migratorio requiere ir más allá y considerar también el impacto de los flujos en sentido amplio. De ahí que sea aconsejable contar con estudios que permitan evaluar estos efectos en otros ámbitos.
- Finalmente, hay que considerar el impacto económico que se produce a través de las remesas que, aunque es limitado sobre la balanza de pagos española, sí es relevante para los países receptores, ya que son una fuente de financiación de la deuda externa, mayor y más estable que la ayuda oficial al desarrollo e incluso que la inversión extranjera directa. Además, son una parte importante del PIB para las economías receptoras y apoyan el desarrollo económico en la medida en que los flujos se orientan a impulsar la economía local, contribuyen a generar resiliencia y estabilidad financiera.

3.2. Las personas de origen migrante y el empleo

El empleo representa una motivación central para gran parte de las decisiones de migración. De esta forma, el incremento de la población extranjera en España en 4,7 millones de personas desde 2002 y la incorporación a la actividad de 8 de cada 10 de estas, han transformado significativamente el perfil del mercado de trabajo del país.

Como se ha analizado en el epígrafe anterior, la aportación de la población de origen extranjero al dinamismo económico reciente ha sido crucial, posibilitando una oferta sostenida de empleo en apoyo de ese crecimiento[188]. En los últimos siete años (entre 2025 y 2018, primeros trimestres), la población activa autóctona ha disminuido en 55.600 personas, mientras que la de origen migrante[189] ha aumentado en 1.939.900 personas.

CONTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DE ORIGEN MIGRANTE AL AUMENTO DEL EMPLEO

El incremento de la población activa se ha traducido en una aportación creciente de la población de origen migrante a la creación de empleo en los últimos años, suponiendo el 79,2 por 100 del total en 2024 (gráfico 39)[190]. En el caso de los hombres, los nuevos ocupados de origen extranjero en ese año compensaron el descenso de los autóctonos, lo que hizo posible proseguir la senda de aumentos netos del empleo tras la pandemia; en 60 mil hombres más en el último año. Sin embargo, el impulso decisivo proviene de la ocupación de mujeres extranjeras, tanto por su peso en el aumento de la ocupación de las mujeres -más elevado que en los hombres-, como fundamentalmente por su mayor

[188] Comparecencia de Ramón Mahía Casado ante la Comisión de Trabajo encargada de la elaboración de este informe, 30 de mayo de 2025. Asimismo, la Memoria del CES ha dado cuenta de este fenómeno en los últimos años. Más recientemente, *Memoria CES 2024*, pp. 188 y ss.

[189] Esta clasificación incluye a personas de nacionalidad extranjera y aquellas con doble nacionalidad. La agregación de ambos grupos se mantiene a lo largo del análisis del mercado de trabajo de este epígrafe, salvo indicación expresa en sentido contrario. La clasificación es consistente con la mayor parte de trabajos en esta materia y análisis anteriores del CES, como el realizado específicamente en el Informe 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*.

[190] Para un mayor foco sobre esta cuestión en la evolución más reciente, *Memoria CES 2024* (gráfico 2.4.)

volumen con respecto a los hombres (en 2024 representaron 148.300 nuevas empleadas sobre un aumento de casi 250 mil mujeres empleadas más). A pesar de tales ascensos, cabe mencionar que los incrementos en cifras absolutas del último año, tanto en el caso de hombres como de mujeres, han sido menores que los registrados en 2022 y 2023. Durante este período más reciente, también cabe incidir en el peso creciente del aporte de las personas trabajadoras con doble nacionalidad en ambos sexos.

GRÁFICO 39: APORTACIÓN AL EMPLEO SEGÚN PROCEDENCIA Y CONTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DE ORIGEN MIGRANTE, 2018-2024
(miles de personas y porcentajes -eje derecho-)

Nota: medias anuales. La aportación extranjera se refiere al peso del aporte de personas trabajadoras extranjeras y con doble nacionalidad sobre el total.
Fuente: Elaboración propia a partir de INE, EPA.

Los principales análisis prospectivos revelan que España seguirá registrando necesidades de empleo en los próximos años. Estas se estiman en 2,4 millones de empleos desde 2025 hasta 2035, en lo que supone un aumento del 1,1 por 100 anual, netamente superior al 0,3 por 100 en el conjunto de la UE[191]. En el contexto apuntado de contracción de la población activa autóctona, las personas trabajadoras de origen migrante seguirán teniendo un papel central en la cobertura de esos empleos.

3.2.1. Características y relación con el empleo de las personas trabajadoras de origen migrante

CARACTERÍSTICAS PERSONALES BÁSICAS DE LA POBLACIÓN TRABAJADORA DE ORIGEN MIGRANTE

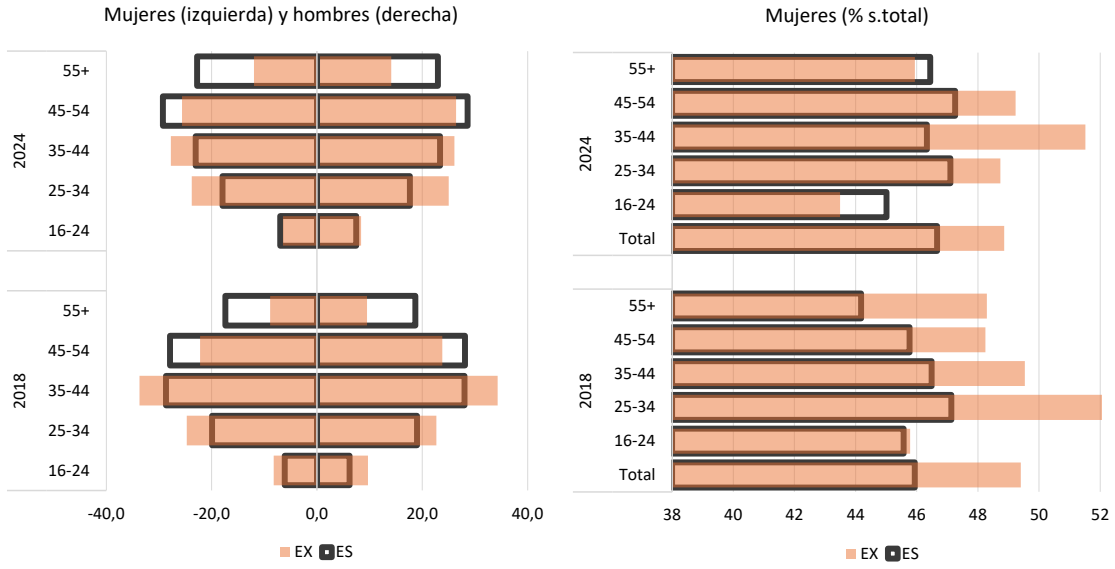
La población trabajadora de origen migrante presenta una mayor concentración en los tramos más jóvenes de edad que la población autóctona (gráfico 40). Esto es congruente con el peso de la motivación laboral de los proyectos migratorios. Sin embargo, la evolución cronológica de esta estructura etaria presenta un cierto desplazamiento hacia

[191] Cedefop, *2025 Skills Forecast*.

tramos de más edad (45-54 y 55+), lo cual resulta consistente con la consolidación de las estancias en el tiempo, favorecidas por un ciclo económico y laboral positivo duradero, o la mayor cualificación de las personas entrantes, que retrasaría la edad de llegada al país, entre otros factores.

Por sexos, y aun partiendo de una feminización más elevada de la población activa de origen migrante -frente a la autóctona y, en términos comparados, que en los países de nuestro entorno-, se detecta una ligera masculinización respecto a lo registrado en 2018 (+0,5pp). Las mujeres son mayoría solamente en el tramo de edad entre 35 y 44 años; en 2018 eso sólo sucedía en el grupo entre 25-34, en una evolución coherente con el tiempo que separa ambos cortes.

GRÁFICO 40: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA SEGÚN PROCEDENCIA, EDAD Y SEXO, 2018 Y 2024
(porcentaje sobre el total)



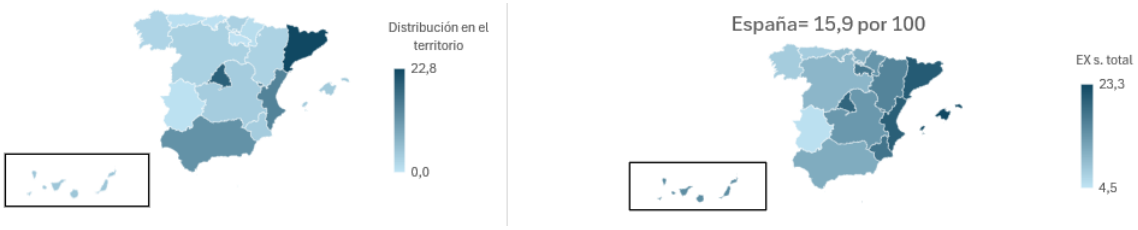
Notas: medias anuales. Extranjeras incluye doble nacionalidad.
Fuente: elaboración propia a partir de INE, EPA

La distribución de la población trabajadora migrante presenta una notable concentración geográfica[192] (gráfico 41, izquierdo). Ello responde a la atracción naturalmente ejercida por los territorios con una mayor demanda de trabajo o con una mayor concentración de sectores intensivos en empleo en los que se acumula actualmente una parte significativa de la ocupación entre la población de origen migrante. Además, la concentración genera sus propias dinámicas de atracción de nuevas personas trabajadoras de origen migrante a través de las redes de personas ya asentadas.

[192] Los resultados hacen referencia a la población activa. El análisis se ha reproducido para la población ocupada, sin cambios significativos en los resultados.

GRÁFICO 41: DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN ACTIVA DE ORIGEN MIGRANTE (I) Y PESO SOBRE LA TOTAL (D), 2024

(porcentaje)



Nota: la distribución por Comunidades Autónomas no dispone de datos sobre personas con doble nacionalidad. De ahí la discrepancia en el peso sobre el total a nivel nacional (15,0 por 100 vs 21,3 por 100 en el gráfico 43).
Fuente: elaboración propia a partir de INE, EPA

Además de su distribución por territorios, resulta relevante identificar aquellos en los que la población activa de origen extranjero tiene un peso mayor sobre el total (gráfico 41, derecho), y en los que el tejido productivo depende en mayor medida del empleo de personas trabajadoras de origen migrante. En este caso, el mayor peso se encuentra en Islas Baleares (23,3 por 100), seguida de Cataluña, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid, que ya concentran una parte importante de los trabajadores en términos absolutos. A estos territorios les siguen otros como la Región de Murcia o La Rioja, con porcentajes en torno al 18 por 100 reveladores de la contribución clave de los activos de origen extranjero en zonas con un peso importante del sector primario y actividades asociadas.

COMPOSICIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DE ORIGEN MIGRANTE SEGÚN PROCEDENCIA

Según las regiones de procedencia disponibles en la EPA, 4 de cada 10 personas activas de origen migrante en España proceden de América Latina (gráfico 42). Ello representa 10 puntos porcentuales más que en 2018 y refleja una recuperación vigorosa de los flujos procedentes de esa región tras los retornos provocados por la crisis financiera[193]. Este aumento se produce en detrimento de la población proveniente de la UE, mientras que la población activa de origen europeo extracomunitario incrementó ligeramente.

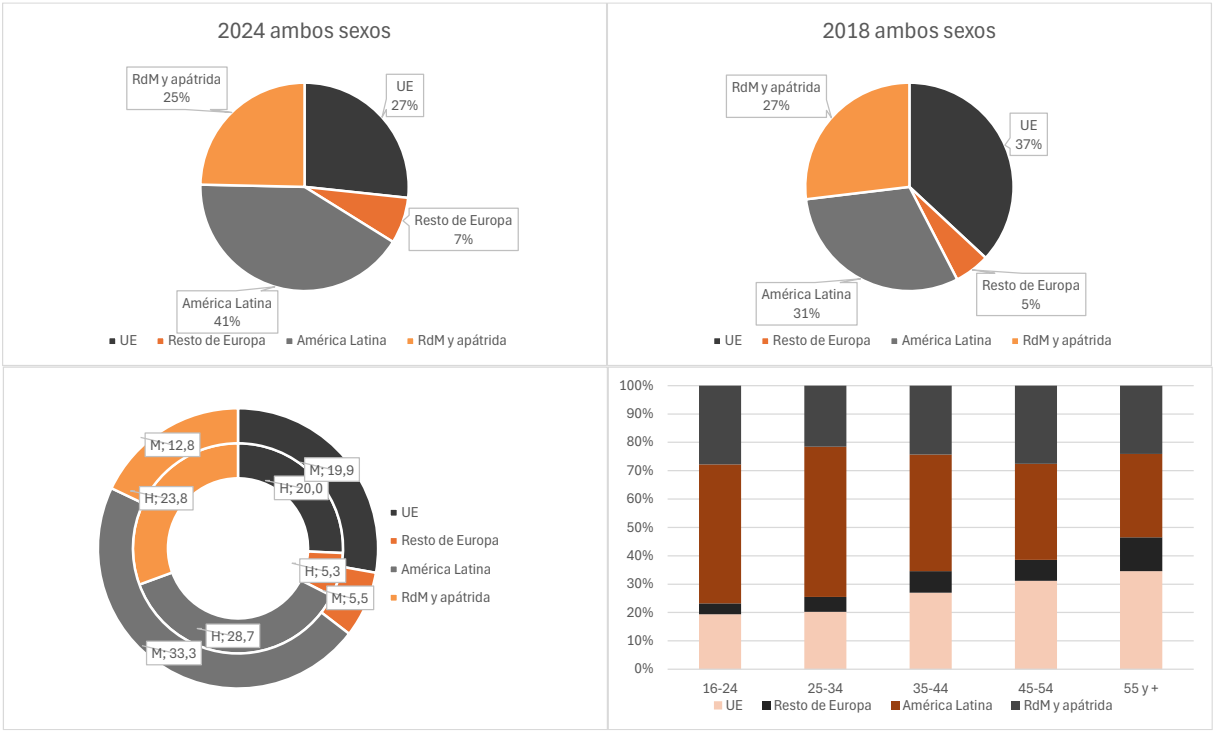
La distribución de la población activa de origen migrante según su edad revela que las personas trabajadoras latinas son más numerosas en los tramos más jóvenes (hasta los 34 años), mientras que la procedente de la UE adquiere más peso según avanzan los tramos de edad. Por su parte, la población extracomunitaria presenta una distribución etaria singular, al concentrarse tanto en los intervalos más jóvenes como los de más edad[194].

[193] Ruesga, Santos M. y Ana I. Viñas (2025): 'La participación laboral de las personas inmigrantes en España. Causas y consecuencias del *mismatch* ocupacional', *Economistas*, núm. 188 'España 2024. Un balance', pp. 119-131

[194] Según los datos de población residente a 1 de enero de 2024 (todas las edades), las procedencias más numerosas en esta agregación son Reino Unido (39,0 por 100 de ese subtotal), Ucrania (30,1 por 100) y Rusia (15,2 por 100). INE, *Estadística Continua de Población*.

La distribución por sexo muestra que las mujeres latinas representan una proporción mayor sobre el total de mujeres extranjeras participantes en el empleo (casi 5 pp por encima del peso que suponen ellos), mientras que, entre las personas procedentes del resto del mundo, el peso de los hombres es 10 pp mayor[195].

GRÁFICO 42: COMPOSICIÓN Y CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA POBLACIÓN ACTIVA DE ORIGEN MIGRANTE SEGÚN SU PROCEDENCIA, 2018 Y 2024
(porcentajes sobre el total)



Nota: medias anuales
Fuente: elaboración propia a partir de INE, EPA.

PESO DE LA POBLACIÓN TRABAJADORA DE ORIGEN MIGRANTE EN EL MERCADO LABORAL: PROTAGONISMO CRECIENTE EN ACTIVIDAD Y EMPLEO, PERO TAMBIÉN EN PARO

De esta forma, el peso de las personas de origen migrante en la población activa alcanza el 21,3 por 100 del total en 2024 (casi 6 pp más que en 2018), y el 20,2 por 100 en el empleo (12,6 pp más que hace seis años) (gráfico 43). El peso es mayor en las edades centrales (25-44), y se reduce notablemente a partir de los 55 años, pero cabe señalar que incluso en este último caso tanto el peso de la participación como el empleo de las personas de origen migrante superan netamente el porcentaje de este grupo entre la población en edad de trabajar.

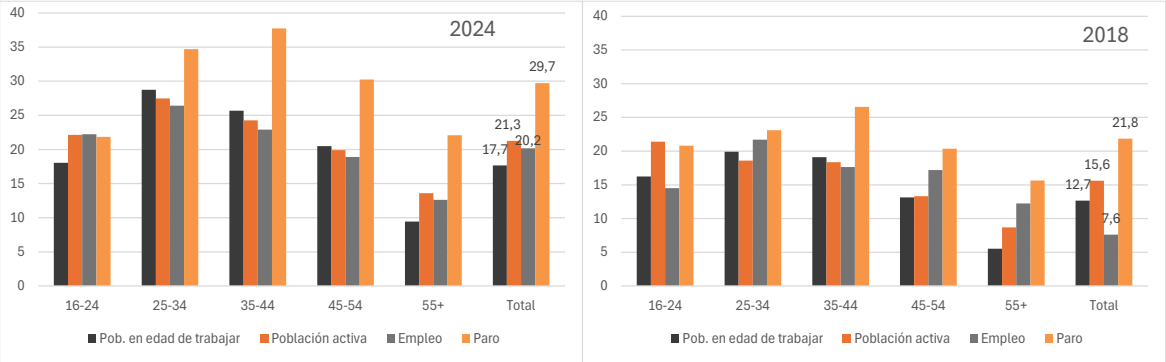
Asimismo, cabe destacar el ascenso significativo del peso de la población trabajadora de origen migrante en el total de personas desempleadas, casi 8 pp más que en 2018. Este

[195] Las nacionalidades más representadas en la categoría 'resto del mundo' son, según los datos de población, Marruecos (48,4 por 100), China (11,9 por 100) y Pakistán (5,7 por 100).

mayor volumen, alimentado también, como luego se verá, por las mayores dificultades relativas de este grupo en su relación con el empleo, justifica la priorización de las personas de origen migrante en las políticas y acciones de promoción de la empleabilidad[196].

Por sexo, las mujeres de origen migrante han alcanzado un peso en el mercado laboral ligeramente superior al de los hombres, tanto en términos de actividad (22,0 por 100, 1,4 pp por encima de los hombres) como de empleo (20,9 por 100; +1,3 pp). Sin embargo, también suponen un peso más elevado de la población desempleada (30,1 por 100 sobre el total; 8 décimas más).

GRÁFICO 43: PESO DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN MIGRANTE EN EL MERCADO DE TRABAJO, 2018 Y 2024
(porcentaje sobre el total)



Notas: medias anuales. Extranjeras y doble nacionalidad.
Fuente: elaboración propia a partir de INE, EPA

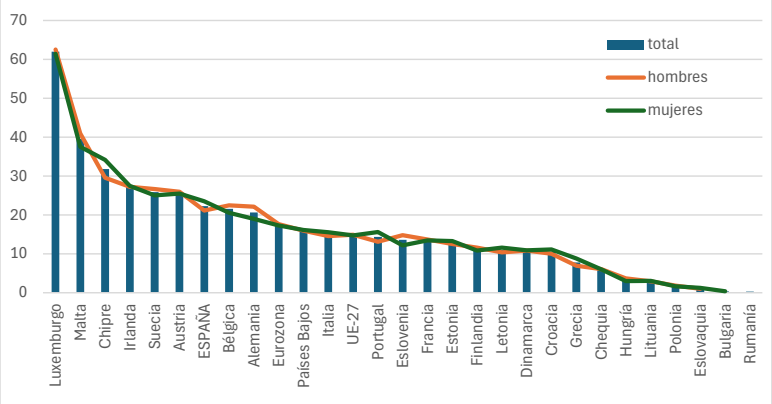
El protagonismo creciente de la población trabajadora de origen migrante en el mercado de trabajo español representa una evolución compartida con el conjunto de la eurozona, aunque más intensa[197], y coloca a España en el sexto puesto de la UE-27, netamente por encima de la media europea (22,3 frente al 14,9 por 100) (gráfico 44)[198]. En volúmenes, España es el cuarto país con un mayor número de personas trabajadoras nacidas en el extranjero tras Alemania, Francia e Italia.

196 El acceso a estas acciones está supeditado al registro como demandante de empleo en los servicios de empleo, lo que supone un obstáculo mayor para las personas trabajadoras de origen migrante que se encuentran en una situación administrativa irregular. A lo largo de este epígrafe se ofrecerá una estimación de ese volumen de personas mediante el cruce entre las cifras de personas trabajadoras extranjeras afiliadas a la Seguridad Social y las procedentes de la EPA.

197 Arce, O. et al. (2025): 'Foreign workers: a lever for economic growth', *The ECB Blog*, 8 de mayo.

198 Las cifras de Eurostat hacen referencia las personas activas nacidas en el extranjero. Difieren, por tanto, del criterio de nacionalidad en que se basan las clasificaciones de la EPA y generan una ligera discrepancia (19,9 por 100 personas activas extranjeras y con doble nacionalidad en 2023).

GRÁFICO 44: PESO DE LA POBLACIÓN ACTIVA NACIDA EN EL EXTRANJERO SOBRE EL TOTAL EN LA UE, 2023
(porcentaje)



Fuente: Eurostat, *lfsa_pganws*, datos referidos a 2023.

MAYORES TASAS DE ACTIVIDAD Y EMPLEO EN LAS PERSONAS TRABAJADORES DE ORIGEN MIGRANTE…

La concentración de la población trabajadora de origen migrante en las edades centrales (*prime age*) impulsa las tasas de actividad y ocupación agregadas. La tasa de actividad de los extranjeros residentes en España es una de las más elevadas de la UE y, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países del entorno europeo, es superior a la de la población autóctona (gráfico 45, superior)[199]. Uno de los motivos principales de esa elevada tasa de actividad radica en la elevada participación laboral de las mujeres procedentes de fuera de la UE, por encima de la registrada en los países de nuestro entorno.

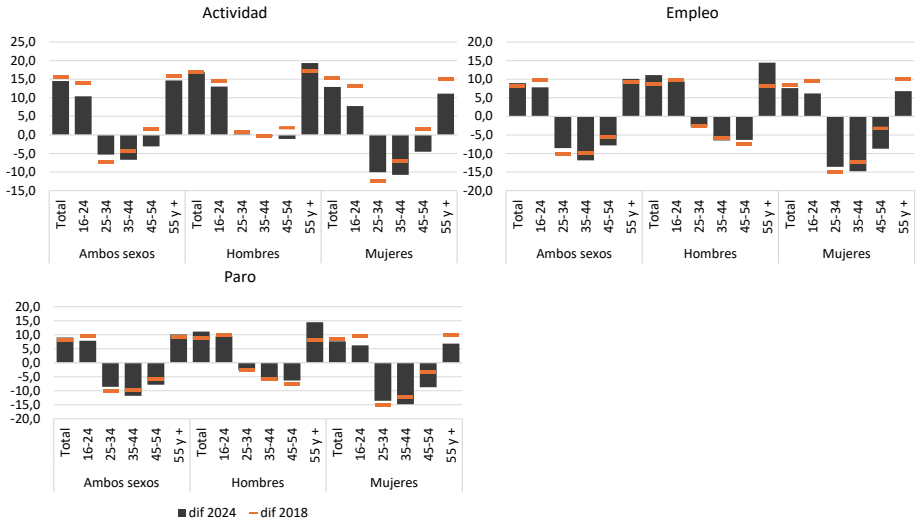
No obstante, al comparar las tasas correspondientes a los distintos tramos de edad, se introducen matices importantes[200]. De esta forma, tanto las tasas de actividad como de ocupación de las personas trabajadoras migrantes son inferiores a las de las autóctonas entre los 25 y los 54 años, y apuntan hacia debilidades en su relación con el empleo. En cambio, ambas tasas son superiores a las autóctonas entre los 16-24 y los 55 y más años, tanto en hombres como en mujeres. El primer caso indica una integración laboral relativamente más precoz, probablemente influida por factores culturales, y asociada al abandono temprano de la etapa formativa que, como resultado, puede traducirse en menores niveles de empleabilidad en el medio y largo plazo.

[199] Cuadrado, Pilar; A.L. Gómez y T. Sastre (2024): 'Una caracterización de los flujos migratorios hacia España y otros países de la UE', *Boletín Económico-Banco de España*, 2024/T3, 06.

[200] Mahía, R. y Medina, E. (2023): *Informe sobre la integración de la población extranjera en el mercado laboral español*, MISSM-OBERAXE, pp. 32 y ss.

GRÁFICO 45: BRECHAS EN TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO SEGÚN EDAD Y SEXO, 2024 Y 2018

(puntos porcentuales de diferencia 'autóctonos-migrantes')



Notas: medias anuales. Extranjeras y doble nacionalidad.
Fuente: elaboración propia a partir de INE, EPA

La brecha entre migrantes y autóctonos resulta más pronunciada en el caso de las mujeres, si bien se han registrado algunas mejoras durante el período más reciente: la diferencia en las tasas de actividad y ocupación de las mujeres de origen migrante con respecto a las españolas se ha reducido en los tramos de edad de 35-44 y 45-54 años. En cambio, la brecha se agrandó para las mujeres entre 25 y 34 años. Por tanto, y a pesar de que la participación laboral de las mujeres migrantes en España es relativamente elevada, persiste un déficit significativo y de carácter doble; esto es, frente a los hombres de origen migrante y frente a las mujeres autóctonas. Ello apuntaría a necesidades de mejora en la empleabilidad por la vía formativa y de competencias, así como a la existencia de barreras relacionadas con la homologación y equivalencia de títulos extranjeros o las responsabilidades de cuidados -menor acceso y asequibilidad relativa de servicios favorecedores de la conciliación, unido al mayor número de hijos e hijas en promedio de las mujeres de origen migrante- y que obstaculizan la participación laboral en un grado incluso mayor a lo enfrentado por las autóctonas.

...Y MAYORES TASAS DE PARO

La diferencia positiva entre la tasa de actividad agregada (todas las edades) de las personas trabajadoras de origen migrante frente a la de las personas autóctonas (14,5 pp en favor de las primeras en 2024, ambos sexos) se modera significativamente en el caso de la tasa de ocupación (9,0 pp). El motivo reside en una incidencia del desempleo netamente superior entre las personas migrantes, indicativa de su peor posición en el mercado laboral, la menor calidad de sus empleos y obstáculos adicionales en el acceso al empleo. A ello se añade, en la coyuntura más reciente, el descenso relativamente más

elevado de la tasa de paro entre los autóctonos, resultado de la mejora general de la situación del mercado laboral, así como del descenso de la población activa de esa procedencia específicamente (gráfico 45, inferior).

Por edades, la excepción es la franja entre los 16-24 años, donde el paro incide más entre los autóctonos (y, de manera más pronunciada, entre las mujeres). Después, la brecha de las personas trabajadoras de origen migrante emerge, aumentando según avanza la edad, lastrada por los mayores diferenciales de las mujeres migrantes frente a las autóctonas. Con respecto a 2018, cabe señalar en positivo que las brechas de paro se han reducido considerablemente en los grupos de más edad (45-54 y 55+) (gráfico 45, inferior). No obstante, el elemento al que debería prestarse mayor atención consiste en la persistencia, y con un mismo nivel (6 pp), de la brecha de paro de las mujeres migrantes frente a las autóctonas.

PATRONES DE RELACIÓN CON EL EMPLEO SEGÚN PROCEDENCIA

El rasgo más destacado consiste en las tasas de actividad y empleo más elevadas de las personas trabajadoras (ambos sexos) procedentes de la UE y de América Latina (cuadro 1). En cambio, las tasas de las personas trabajadoras procedentes del resto de Europa y del resto del mundo son significativamente más bajas e, incluso, menores que las españolas en cuanto a ocupación y, en el caso de los extracomunitarios solamente, también actividad[201]. En la desagregación por edades, las tasas de actividad y empleo de las personas trabajadoras procedentes de la UE son las más cercanas a las autóctonas en las edades centrales.

Por sexos, la elevada tasa de actividad de las mujeres tiene que ver, sobre todo, con el impulso ya apuntado de las mujeres de origen latino (ellas representan el 46,3 por 100 de las mujeres extranjeras activas[202]) y las procedentes de la UE, asimilables a las de las mujeres autóctonas.

Centrándonos en la incidencia del paro, destacan las tasas relativamente más elevadas (sobre el conjunto de los extranjeros) de las personas trabajadoras latinas y, muy notablemente, de las procedentes del resto del mundo. Las mujeres de esa procedencia presentan tasas de desempleo especialmente elevadas en todas las edades, mientras que, en positivo, destaca la menor incidencia del desempleo en mujeres jóvenes (16-34) de la UE y extracomunitarias (16-24 solamente) frente a las autóctonas.

[201] C. González Enríquez y J.P. Martínez Romera (2025): 'Inmigración y mercado de trabajo en España', *Real Instituto Elcano*, Análisis de 9 de junio, para una desagregación aún mayor de las variables de empleo según regiones de procedencia, centrada en la población entre 25 y 54 años a partir de microdatos EPA, 2024 IV trimestre.

[202] En este cómputo no se toma en cuenta a las mujeres con doble nacionalidad, puesto que la EPA no determina la procedencia de las incluidas en ese grupo. Cabe estimar que en él se encuentra incluida una parte muy significativa de mujeres de origen latino.

CUADRO 1: TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO DE LA POBLACIÓN AUTÓCTONA Y DE ORIGEN MIGRANTE SEGÚN EDAD, SEXO Y PROCEDENCIA, 2024

(porcentajes)

		Actividad						Empleo						Paro					
		españoles	extranjeros	UE	resto de Europa	América Latina	resto del mundo	españoles	extranjeros	UE	resto de Europa	América Latina	resto del mundo	españoles	extranjeros	UE	resto de Europa	América Latina	resto del mundo
Ambos sexos	total	56,2	70,7	70,6	54,9	74,9	64,0	50,5	59,5	61,9	46,9	62,1	50,0	10,1	15,9	12,3	14,6	17,1	21,8
	16-24	35,7	46,2	43,3	41,6	50,6	41,1	26,2	34,1	30,9	29,8	37,8	31,0	26,6	26,2	28,5	28,2	25,4	24,5
	25-34	87,7	82,3	89,5	84,7	85,3	65,6	77,4	68,8	79,3	70,2	71,4	50,5	11,7	16,4	11,3	17,2	16,3	23,0
	35-44	90,8	84,1	90,0	82,0	86,2	71,0	84,0	72,1	80,3	69,2	74,0	54,5	7,5	14,2	10,8	15,6	14,2	23,2
	45-54	87,9	84,8	86,0	79,2	86,7	77,2	81,0	73,2	75,9	72,3	72,2	62,6	7,9	13,7	11,7	8,7	16,7	18,9
	55 y +	29,0	43,6	38,9	24,7	43,3	47,4	26,3	36,4	34,3	21,5	33,7	37,4	9,2	16,6	11,8	12,8	22,1	21,1
Hombres	total	61,0	77,9	76,2	57,8	80,8	80,4	55,5	66,7	67,5	50,1	67,8	66,4	9,0	14,5	11,4	13,3	16,1	17,5
	16-24	38,1	51,0	47,0	49,3	53,8	52,4	28,2	37,6	30,6	29,9	39,8	43,6	26,0	26,3	34,8	39,4	25,9	16,7
	25-34	88,9	89,2	93,6	92,2	89,3	84,1	78,6	75,9	81,0	78,8	76,4	69,3	11,6	14,9	13,5	14,5	14,5	17,6
	35-44	93,5	93,2	96,0	84,6	92,2	91,3	87,9	81,4	88,4	73,2	78,9	74,4	6,1	12,6	7,9	13,5	14,4	18,5
	45-54	91,2	90,2	92,4	83,9	90,0	88,9	85,4	79,2	83,4	76,5	77,0	74,0	6,3	12,2	9,7	8,8	14,4	16,7
	55 y +	33,7	53,1	46,7	27,0	56,9	65,0	31,1	45,6	42,0	24,8	44,9	53,6	7,9	14,2	10,1	7,9	21,0	17,6
Mujeres	total	51,5	64,5	65,4	52,5	70,3	46,0	45,7	53,3	56,7	44,3	57,6	32,2	11,4	17,3	13,3	15,7	18,0	30,0
	16-24	33,2	41,1	39,5	34,1	47,2	30,2	24,1	30,3	31,3	29,8	35,5	18,8	27,4	26,1	20,8	12,6	24,8	37,7
	25-34	86,3	76,2	85,8	79,1	81,9	47,5	76,1	62,5	77,8	63,8	67,0	32,0	11,8	18,0	9,2	19,3	18,1	32,6
	35-44	87,8	77,0	84,4	80,2	81,9	53,5	79,7	65,0	72,8	66,4	70,5	37,4	9,2	15,7	13,8	17,3	13,9	30,0
	45-54	84,4	79,8	80,3	75,7	84,1	58,2	76,3	67,7	69,3	69,3	68,5	44,0	9,5	15,2	13,6	8,5	18,6	24,3
	55 y +	24,9	36,1	31,3	22,9	36,2	26,9	22,2	29,0	26,8	18,8	27,9	18,4	10,7	19,5	14,5	18,0	23,0	31,3

Notas: medias anuales. La columna 'extranjeros' incluye a las personas trabajadoras con doble nacionalidad.
Fuente: elaboración propia a partir de INE, EPA

DIFERENCIA ENTRE OCUPACIÓN Y AFILIACIÓN: CUANTIFICACIÓN Y TENDENCIA RECIENTE

El análisis de la relación con el empleo de las personas trabajadoras de origen migrante se ha basado en datos de la Encuesta de Población Activa. Sin embargo, es necesario examinar la diferencia entre las personas trabajadoras ocupadas según esa encuesta y las afiliadas a la Seguridad Social[203]. Las diferencias en el objeto de estudio y metodología de ambas fuentes obligan a interpretar el desajuste entre ambas estadísticas con la necesaria prudencia y, en particular, impiden asimilar esa brecha a una medida del empleo informal entre las personas trabajadoras de origen migrante.

Sin embargo, el empleo informal forma parte de esa cifra, con lo que la diferencia entre ocupación EPA y afiliación da cuenta de la evolución, siempre aproximada, de la informalidad, que en una parte sustancial de los casos está asociada a la falta de derecho de acceso al mercado de trabajo debido a situaciones de irregularidad administrativa[204]. Naturalmente, esta brecha debe interpretarse como manifestación central -y, a su vez, causa- de la menor calidad de los empleos de las personas trabajadoras de origen migrante, así como un obstáculo principal al acceso a las políticas de empleo[205].

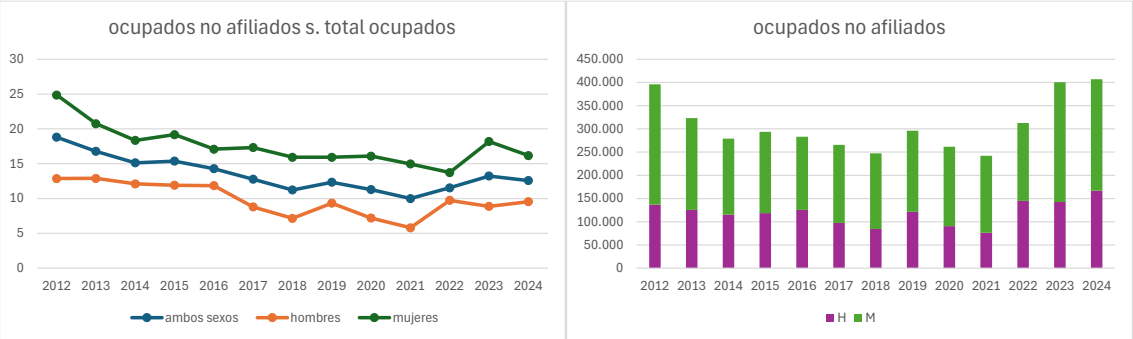
[203] En este segundo caso, la información disponible solamente distingue entre personas de nacionalidad extranjera y española. Con el fin de homogeneizar la comparación en esta parte del análisis, se ha aplicado el mismo criterio en la clasificación de las personas ocupadas según la EPA, y las personas con doble nacionalidad se incluyen entre las de nacionalidad española.

[204] Sin embargo, la situación de regularidad administrativa no conlleva en todos los casos la posibilidad legal de empleo.

[205] La situación de irregularidad administrativa no excluye la posibilidad de inscribirse como demandante de empleo y, a partir de ahí, acceder a los instrumentos de apoyo al empleo. Específicamente, el R.D. 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo contempla el acceso a la cartera común de servicios y servicios garantizados por parte de personas sin DNI o NIE 'según determine la normativa vigente' o por parte de residentes habituales en municipios o territorios donde la persona pretenda inscribir o mantener vigente su demanda de empleo para facilitar y apoyar su inclusión laboral y social (art. 7.1, b y d). Sin embargo, la misma norma (art. 9) introduce

La evolución de la diferencia entre ocupación y afiliación, medida en términos relativos, ha sido descendente a lo largo de la última década y representa en la actualidad el 12,6 por 100 sobre el total de personas extranjeras ocupadas (gráfico 46, izq.)[206]. No obstante, cabe prestar atención a la evolución del ciclo más reciente (2022-2024), durante el cual se produjo un repunte leve que, una vez superado, todavía no ha regresado a los niveles anteriores. En números absolutos, 407 mil personas extranjeras se encuentran ocupadas sin estar afiliadas, ligeramente por encima de las cifras de hace una década.

GRÁFICO 46: DIFERENCIA ENTRE PERSONAS TRABAJADORAS EXTRANJERAS OCUPADAS Y AFILIADAS, 2012-2024
(porcentaje y número de personas)



Nota: la categoría 'extranjeros' responde a personas de nacionalidad extranjera solamente. Afiliación: medias mensuales, para el total del sistema. Ocupación, medias trimestrales.
Fuente: elaboración propia a partir de INE, EPA y TGSS.

Las diferencias por sexo son particularmente relevantes, puesto que las mujeres trabajadoras extranjeras presentan un diferencial entre ocupación y afiliación significativamente más elevado que los hombres (6,6 pp. entre ambos sexos en 2024). Así, 240 mil mujeres extranjeras ocupadas no están afiliadas a la Seguridad Social, frente a 167 mil hombres en esta misma situación. La composición sectorial del empleo de las mujeres, con un mayor peso de sectores y ocupaciones con mayor incidencia del empleo informal, explica buena parte de esta brecha, como se demuestra en el epígrafe posterior.

el requisito de poseer el derecho de acceso al mercado de trabajo para la inscripción como demandante de empleo, aunque la disposición adicional octava abre la puerta a la inscripción como demandantes de las personas cuyas autorizaciones de residencia y de trabajo se encuentren en proceso de tramitación. De esta forma, la ausencia de desarrollo normativo clarificador sobre esta cuestión obstaculiza, por el momento, el acceso a los servicios de empleo por parte de las personas trabajadoras migrantes en situación de irregularidad.

206 Aunque ya se ha señalado la diferencia entre informalidad e irregularidad administrativa, sólo parcialmente incluida en la anterior, cabe contextualizar ese 12,6 por 100 con algunas estimaciones recientes del número de personas en situación administrativa irregular, que la sitúan en el 18,1 por 100 del total; Comparecencia de Thomas Ubrich ante la Comisión de Trabajo encargada de la elaboración de este informe, 23 de junio de 2025, a partir del avance de resultados del IX Informe FOESSA sobre Exclusión y Desarrollo Social (2025).

3.2.2. Los empleos de las personas de origen migrante

Ocupaciones y sectores de actividad

CONCENTRACIÓN EN OCUPACIONES CON MENORES REQUISITOS DE FORMACIÓN O ESPECIALIZACIÓN

La distribución por ocupaciones constituye una dimensión particularmente destacable del patrón específico de relación con el empleo de las personas trabajadoras de origen migrante, frente al de las personas trabajadoras autóctonas. De esta forma, aquellas se concentran mayoritariamente en las ocupaciones con menores requisitos de cualificación o especialización, como las relacionadas con servicios de restauración, personales o comerciales (grupo 5) o las elementales (9), caracterizadas por tareas sencillas y rutinarias con un elevado componente manual y escasa autonomía (cuadro 2).

Esta configuración se ha mantenido estable en los últimos años, aunque cabe señalar la reducción del peso de las ocupaciones elementales entre las personas trabajadoras migrantes (y, de forma algo más pronunciada, entre las mujeres) en favor de los perfiles técnicos. Centrándonos en las diferencias por sexo, las trabajadoras de origen migrante presentan un patrón de concentración muy acentuado en los mencionados grupos de servicios personales y de restauración y las ocupaciones elementales, que alcanzan conjuntamente dos tercios del total. Los hombres se concentran por encima de la mitad en ocupaciones en el sector de la construcción y manufacturero, las elementales, y operadores y montadores (grupos 7-9).

En contraste, hay una participación significativamente menor del empleo de origen migrante en las ocupaciones técnicas y profesionales científicas e intelectuales (2); de apoyo (3), o en puestos directivos (1). Además, y aunque las dos primeras son las que han aumentado más su peso en los últimos años (especialmente, en el caso de las mujeres), tales incrementos han resultado inferiores a los registrados entre las personas trabajadoras autóctonas.

CUADRO 2: EMPLEO SEGÚN OCUPACIÓN Y NACIONALIDAD, 2018 Y 2024
(porcentaje y puntos porcentuales)

	ES_ambos sexos		ES_hombres		ES_mujeres		EX_ambos sexos		EX_hombres		EX_mujeres	
		Δ 2024-18		Δ 2024-18		Δ 2024-18		Δ 2024-18		Δ 2024-18		Δ 2024-18
	% s. total	(pp)	% s. total	(pp)	% s. total	(pp)	% s. total	(pp)	% s. total	(pp)	% s. total	(pp)
1 Directores y gerentes	4,4	-0,1	5,3	-0,2	3,2	0,1	2,6	0,0	3,2	0,1	1,9	0,0
2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	22,5	2,9	17,8	2,0	28,0	3,7	10,0	2,4	9,1	1,9	11,0	3,0
3 Técnicos; profesionales de apoyo	13,2	1,7	14,9	1,9	11,3	1,5	7,1	1,3	7,8	0,9	6,5	1,8
4 Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	11,0	-0,2	6,6	-0,2	16,2	-0,6	6,1	0,7	3,9	0,7	8,4	0,7
5 Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	19,8	-1,5	15,1	-0,4	25,3	-3,0	27,0	-1,9	19,6	-3,6	35,1	0,1
6 Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	2,1	-0,4	3,0	-0,5	1,0	-0,1	1,4	-0,4	2,3	-0,7	0,3	0,0
7 Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria)	10,1	-1,0	17,3	-1,2	1,7	-0,2	12,9	1,0	22,9	1,6	2,0	0,2
8 Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	7,5	-0,3	11,9	-0,3	2,3	0,0	7,6	1,4	12,3	1,8	2,6	0,8
9 Ocupaciones elementales	8,9	-1,1	7,2	-0,9	11,0	-1,4	25,2	-4,5	18,8	-2,4	32,1	-6,5
0 Ocupaciones militares	0,6	-0,1	0,9	-0,1	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,2	-0,2	0,0	0,0

Nota: medias anuales. Extranjeros incluye dobles nacionalidades
Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

Al profundizar en las principales ocupaciones de cada grupo (CNO a dos dígitos), es posible identificar las ocupaciones-tipo o más frecuentes en cada caso (cuadro 3). Las mujeres aparecen más representadas como dependientas en comercio, personal de limpieza, de restauración (de forma más elevada en el caso de las extranjeras) o los servicios de salud (en este caso, especialmente entre las españolas). Ahora bien, el empleo doméstico, que es la ocupación principal de las trabajadoras de origen migrante, no aparece entre las más frecuentes para las españolas. Y el empleo en la enseñanza, que es el más frecuente entre las trabajadoras autóctonas y está estrechamente relacionado con el impulso del sector público, no se encuentra entre las ocupaciones con mayor peso entre las extranjeras[207].

En el caso de los hombres, existe coincidencia entre autóctonos y extranjeros en cuanto al peso y ránking de las ocupaciones relacionadas con el transporte y la construcción, así como con las referidas a la electricidad y las TIC. Por otra parte, los pesos representados por las principales ocupaciones son inferiores a los de las mujeres. Esto sugiere una estructura ocupacional más diversa y con mayor fluidez, a diferencia de lo que sucede en el caso de las mujeres, donde las diez primeras ocupaciones concentran a más de la mitad de las trabajadoras autóctonas y al 60 por 100 en el caso de las extranjeras.

CUADRO 3: PRINCIPALES OCUPACIONES SEGÚN NACIONALIDAD Y SEXO, 2024
(porcentaje sobre el total)

Hombres ES

Ocupación	CNO-2	% s. total	Salario todas las ocupaciones= 100
Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	*84*	6,5	81,0
Profesionales de la ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías	*24*	4,9	155,7
Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines	*71*	4,6	82,4
Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	*59*	4,2	118,4
Representantes, agentes comerciales y afines	*35*	4,0	129,6
Trabajadores especializados en electricidad y electrotecnología	*75*	3,2	102,7
Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	*38*	3,2	125,8
Profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	*22*	3,1	123,8
Mecánicos y ajustadores de maquinaria	*74*	2,8	103,3
Técnicos de las ciencias y de las ingenierías	*31*	2,7	129,1
subtotal (top 10)		39,2	

Hombres EX

Ocupación	CNO-2	% s. total	Salario todas las ocupaciones= 100
Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines	*71*	9,9	82,4
Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	*51*	8,3	58,5
Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	*84*	8,0	81,0
Peones agrarios, forestales y de la pesca	*95*	5,2	67,5
Peones del transporte, descargadores y reponedores	*98*	3,8	71,4
Trabajadores de acabado de construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores y afines	*72*	3,8	83,3
Peones de la construcción y de la minería	*96*	3,2	74,4
Trabajadores especializados en electricidad y electrotecnología	*75*	2,9	102,7
Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	*38*	2,6	125,8
Dependientes en tiendas y almacenes	*52*	2,6	67,1
subtotal (top 10)		50,2	

Mujeres ES

Ocupación	CNO-2	% s. total	
Profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	*22*	8,1	123,8
Profesionales de la salud	*21*	6,7	169,6
Dependientes en tiendas y almacenes	*52*	5,8	67,1
Otro personal de limpieza	*92*	5,4	49,8
Empleados administrativos con tareas de atención al público	*45*	5,0	83,0
Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud	*56*	4,8	76,8
Otros empleados administrativos sin tareas de atención al público	*43*	4,4	90,7
Especialistas en organización de la AA.PP. y de empresas y en comercialización	*26*	3,7	161,8
Empleados en serv. contables, financ., y serv. apoyo a producción y transporte	*41*	3,7	107,4
Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	*51*	3,5	58,5
subtotal (top 10)		51,1	

Mujeres EX

Ocupación	CNO-2	% s. total	
Empleados domésticos	*91*	13,3	*
Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	*51*	10,0	58,5
Otro personal de limpieza	*92*	10,0	49,8
Otros trabajadores de los cuidados a las personas	*57*	6,8	42,6
Dependientes en tiendas y almacenes	*52*	4,9	67,1
Trabajadores de los servicios personales	*58*	3,6	73,2
Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud	*56*	3,2	76,8
Ayudantes de preparación de alimentos	*93*	2,8	53,2
Profesionales de la salud	*21*	2,7	169,6
Representantes, agentes comerciales y afines	*35*	2,4	129,6
subtotal (top 10)		59,6	

Nota: medias anuales. Extranjeros incluye dobles nacionalidades. Los códigos sombreados hacen referencia a las ocupaciones coincidentes en autóctonos y extranjeros. El dato de salarios se refiere a 2023. La EPA no facilita datos de salarios para el empleo doméstico.
Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

[207] Esta cuestión se aborda posteriormente en el análisis de la situación profesional de las personas trabajadoras de origen migrante frente a las autóctonas.

Como ya se ha destacado en secciones anteriores, la aportación de las personas trabajadoras de origen migrante al ciclo económico expansivo e incremento del empleo de los últimos años ha sido crucial. De los 2,3 millones de empleos netos creados entre 2018 y 2024, el 67,3 por 100 han sido ocupados por personas de origen migrante que han adquirido una mayor presencia en casi todas las ramas de actividad.

Centrándonos en las ramas con un mayor peso en términos de ocupación (cuadro 4), cabe destacar la contribución mayoritaria o, cuando menos, por encima de la presencia media de empleo de origen migrante en el conjunto de la economía (situado en 2 de cada 10), en ramas como el servicio doméstico, los servicios de restauración, de alojamiento, la construcción de edificios, construcción especializada y servicios asociados o el sector primario.

CUADRO 4: PESO DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DE ORIGEN MIGRANTE SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD, 2024[208]

	código	peso s. ocupación	EX (%)	dif 24-18 (pp)	Salario Todas las actividades = 100
Comercio al por menor	47	9,1	18,6	4,5	73,2
Educación	85	7,1	7,1	1,8	108,6
Administración Pública y defensa	84	6,6	2,2	0,2	126,3
Servicios de comidas y bebidas	56	6,4	42,1	9,7	53,3
Actividades sanitarias	86	6,2	8,8	3,5	135,9
Comercio al por mayor e intermediarios del comercio	46	3,8	19,3	7,7	106,0
Actividades de construcción especializada	43	3,4	24,6	8,3	90,6
Transporte terrestre	49	3,2	21,9	7,6	94,3
Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados	1	3,2	28,4	4,6	
Servicios a edificios y actividades de jardinería	81	3,0	30,3	9,5	55,5
Construcción de edificios	41	2,8	38,4	14,2	94,3
Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	97	2,7	66,7	10,1	
Programación, consultoría e informática	62	2,4	21,4	8,7	137,7
Industria de la alimentación	10	2,2	23,3	6,9	89,1
Servicios de alojamiento	55	2,1	35,5	6,5	82,8
Asistencia en establecimientos residenciales	87	1,8	24,8	10,0	69,4
Actividades jurídicas y de contabilidad	69	1,7	10,6	5,6	105,6
Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	45	1,5	16,5	6,6	91,6
Otros servicios personales	96	1,5	25,9	7,3	54,0
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	71	1,5	8,6	3,9	122,8
Actividades de servicios sociales sin alojamiento	88	1,4	19,8	9,4	65,9
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	52	1,3	20,8	9,3	114,7
Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	25	1,2	14,6	4,2	100,0
Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	93	1,2	14,0	-0,1	60,6
Servicios financieros	64	1,2	6,2	2,8	202,3
Fabricación de vehículos de motor	29	1,0	12,8	6,9	134,7
TOTAL	01-99	100	20,2	5,7	

Nota: se muestran solamente las ramas con un peso, en términos de ocupación, superior al 1 por 100 (25 en total). El dato de salarios se refiere a 2023.
Fuente: elaboración propia a partir de INE, EPA.

[208] Los datos de salarios presentados en los **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** y **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se analizan más adelante, en la parte correspondiente a condiciones de trabajo.

Una mayor desagregación de las actividades, centrada en el período más reciente y comparada con el comportamiento del empleo autóctono, permite definir algunas características adicionales del empleo de origen migrante (cuadro 5).

En primer lugar, se constata que el ciclo reciente de creación de empleo ha beneficiado tanto a las personas trabajadoras de origen migrante como a las autóctonas. Esto es, en las tres actividades con una mayor creación de empleo en términos absolutos entre 2018 y 2024, el aporte de la ocupación autóctona ha sido mayoritario; actividades sanitarias y educación -asociadas al sector público y, por tanto, con barreras adicionales de acceso para las personas trabajadoras extranjeras- y servicios informáticos. Algunas otras ramas de actividad también presentan aportes significativos recientes de la población autóctona (servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, servicios sociales sin alojamiento). Por su parte, el aporte del empleo de origen migrante ha sido especialmente elevado en la construcción y ramas asociadas (grupos 41 y 43), transporte (49) o en servicios de atención a personas dependientes (88 y 87)[209]. Por tanto, el dinamismo del empleo en los últimos años ha ofrecido oportunidades de empleo al conjunto de las personas trabajadoras, independientemente de su procedencia. Ahora bien, cabe señalar que tales oportunidades no tienen ni las mismas características ni condiciones, puesto que se refieren a ramas de actividad distintas y, sobre todo, las ocupaciones desempeñadas por unos y otros grupos dentro de una misma rama son diferentes, tal como se ha mostrado anteriormente en la distribución ocupacional.

En segundo lugar, al poner el foco en las actividades con mayores pérdidas de empleo, emerge un elemento relevante adicional, como es el papel crítico del aporte migrante a la hora de compensar la salida de personas trabajadoras autóctonas en ciertas ramas. Este contrapeso resulta especialmente destacable en la fabricación de vehículos, el empleo doméstico o en el sector primario.

De ambos elementos parece desprenderse la existencia de nichos de empleo inicial o de entrada para las personas trabajadoras de origen migrante, caracterizados por niveles de cualificación bajos o en actividades en retroceso de empleo (o ambos). Este patrón, que debe leerse en conjunción con el de distribución ocupacional, subraya la necesidad de promover mayores oportunidades de movilidad ascendente en el empleo de las personas

[209] Sobre esta última rama de actividad, en su Informe 3/2020 sobre *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, el CES ya analizó la relevancia de las trabajadoras de origen extranjero en el sector, llamando a valorar su aportación, así como la importancia de la profesionalización y dignificación de sus tareas de cuidados en el horizonte de la previsible crisis de los cuidados ligada al envejecimiento de la población (p. 160). Para una estimación prospectiva reciente sobre necesidades de empleo en esta rama, MDDSS2030 (2025): *Estimación de necesidades de trabajadoras de cuidados de larga duración a 2030*.

de origen migrante. El reconocimiento y acreditación de cualificaciones obtenidas en los países de origen, el acceso a formación y recualificación, y la eliminación de obstáculos a la participación en el empleo en plenas condiciones, abordados en otras partes de este informe, resultan claves para tal objetivo.

CUADRO 5: EMPLEO SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD Y NACIONALIDAD, 2018-2024
(cifras absolutas y porcentajes)

	código CNAE	creación neta de empleo	aporte ES	aporte EX	ES/ganancia neta	EX/ganancia neta
total actividades		2.323.171	758.902	1.564.269	32,7	67,3
Actividades con mayor creación de empleo						
Actividades sanitarias	*86*	260.003	198.835	61.168	76,5	23,5
Educación	*85*	211.563	172.389	39.174	81,5	18,5
Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática	*62*	205.355	134.282	71.073	65,4	34,6
Construcción de edificios	*41*	115.389	2.688	112.701	2,3	97,7
Servicios a edificios y actividades de jardinería	*81*	104.011	19.768	84.243	19,0	81,0
Transporte terrestre y por tubería	*49*	99.062	32.502	66.561	32,8	67,2
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	*71*	97.783	80.699	17.084	82,5	17,5
Actividades de construcción especializada	*43*	95.237	18.151	77.086	19,1	80,9
Actividades de servicios sociales sin alojamiento	*88*	95.128	55.738	39.390	58,6	41,4
Asistencia en establecimientos residenciales	*87*	91.153	38.104	53.049	41,8	58,2
Actividades con mayor pérdida de empleo						
Confección de prendas de vestir	*14*	-13.307	-14.509	1.203	-109,0	9,0
Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones	*24*	-16.964	-16.574	-390	-97,7	-2,3
Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	*29*	-18.412	-32.537	14.125	-176,7	76,7
Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	*97*	-45.673	-78.490	32.817	-171,9	71,9
Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas	*1*	-57.196	-74.780	17.584	-130,7	30,7

Nota: medias anuales. Extranjeros incluye dobles nacionalidades
Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

DESAJUSTES ENTRE OCUPACIÓN Y AFILIACIÓN: UN RETO ESPECÍFICO EN EL SERVICIO DOMÉSTICO

Una vez identificadas las actividades con mayor presencia y ganancia reciente de personas trabajadoras de origen migrante, resulta oportuno volver a examinar la concordancia entre el incremento en la ocupación y el de la afiliación (cuadro 6). Excede el propósito de este informe explicar las desviaciones entre ocupación y afiliación en base a las particularidades de cada sector de actividad y dado el significativo rango de variación de los desajustes en las distintas ramas.

No obstante, es necesario subrayar que la única rama en la que se detecta un retroceso en la afiliación durante el período reciente es el empleo doméstico (-8,4 por 100 entre 2018 y 2024)[210]. Esta caída es incongruente con el ritmo positivo de crecimiento de la ocupación en esta actividad (7,3 por 100 durante el mismo período) y apunta a la necesidad de acciones específicas que garanticen la protección social y derechos laborales en la actividad que ocupa a una mayor proporción de mujeres extranjeras.

[210] También se constata un descenso de la afiliación en la rama de 'actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales (U)', aunque su peso es negligible.

CUADRO 6: OCUPACIÓN Y AFILIACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJDORAS EXTRANJERAS SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD, 2024 Y 2018
(porcentaje y puntos porcentuales)

	peso s. ocup. H EX 24	peso s. ocup. M EX 24	ocupación	Δ ocu 24-18	afiliación	Δ afi 24-18	dif. Δoc vs Δafi
total ramas			3.234.759	46,7	2.827.041	44,9	1,9
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	8,0	2,9	182.961	6,1	265.974	10,4	-4,3
B. Industrias extractivas	0,2	0,0	3.533	13,4	1.285	11,9	1,6
C. Industria manufacturera	12,5	6,6	317.291	75,5	196.520	48,5	27,1
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	0,5	0,1	10.931	205,2	1.508	158,6	46,5
E. Suministro de agua, actividades de saneamiento. Gestión de residuos y descontaminación.	0,5	0,3	12.989	51,5	9.214	72,4	-20,9
F. Construcción	19,2	1,0	351.286	82,4	272.768	74,4	8,0
G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas.	12,6	13,8	425.606	38,0	402.421	38,3	-0,3
H. Transporte y almacenamiento	8,8	2,3	188.578	93,3	156.624	85,6	7,7
I. Hostelería	14,9	20,4	564.257	31,6	496.178	41,4	-9,8
J. Información y comunicaciones	4,6	2,8	122.035	151,6	94.636	127,0	24,5
K. Actividades financieras y de seguros	0,5	1,0	24.806	60,4	20.055	87,3	-26,9
L. Actividades inmobiliarias	0,8	0,8	26.402	6,1	25.996	41,7	-35,5
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	3,3	3,8	114.008	104,9	121.968	91,4	13,6
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	5,1	7,5	200.069	41,3	261.125	66,5	-25,2
O. Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	0,3	0,5	12.759	-9,8	15.612	14,2	-24,1
P. Educación	1,5	4,0	84.971	47,2	72.023	27,6	19,6
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	2,3	8,6	167.979	127,3	122.004	91,5	35,8
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	1,5	1,1	42.788	15,3	41.548	48,3	-33,1
S. Otros servicios	1,3	3,5	75.509	31,7	81.912	57,2	-25,5
T. Actividades de los hogares como empleadores	1,4	18,7	302.336	7,3	166.761	-8,4	15,7
U. Organismos extraterritoriales	0,1	0,2	3.664	395,1	910	-1,0	396,1

Nota: personas de nacionalidad extranjera solamente. Afiliación media mensual. Afiliados al S.E. Agrario y RR.EE. del Mar se imputan a la rama (A). R.E del Carbón a (C) y S.E. de Empleadas del Hogar a (T).
Fuente: EPA y TGSS.

Formación de las personas trabajadoras migrantes y ajuste a la cualificación de los empleos

NIVELES DE FORMACIÓN DE LA POBLACIÓN ACTIVA DE ORIGEN MIGRANTE: INFERIORES A LOS DE LA AUTÓCTONA…

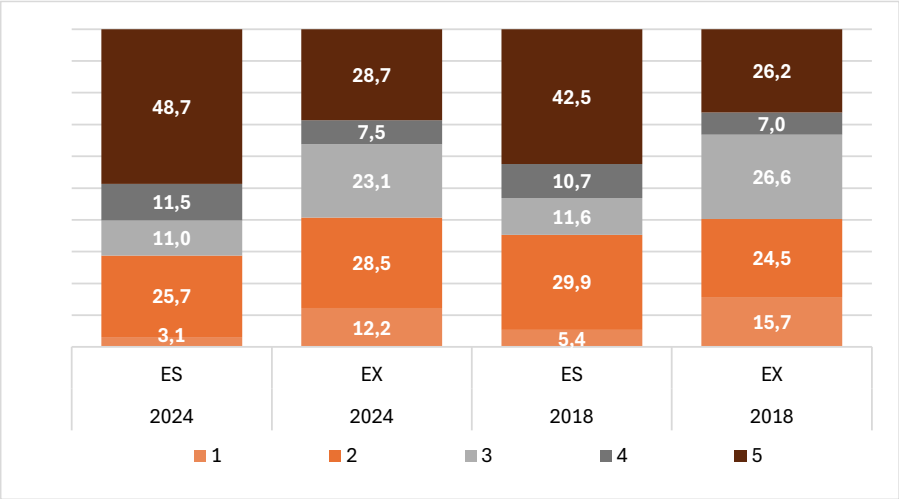
La distribución ocupacional de la población trabajadora migrante guarda relación con su nivel de formación que, en términos agregados, es inferior al de la población autóctona (gráfico 47). El peso de los niveles de formación primaria y secundaria es superior al de la población autóctona en 12 y 8 pp respectivamente, mientras que el porcentaje con educación superior es 20 pp inferior. El mayor peso y estabilidad de la población activa de origen migrante con estudios secundarios contribuye a compensar un hueco persistente en la composición de la cualificación autóctona.

Existe, no obstante, una cierta heterogeneidad en los niveles de cualificación según la región de procedencia. Mientras que el porcentaje de personas trabajadoras de origen migrante procedente de países de renta alta con estudios terciarios es equiparable, cuando no superior, al de las de origen autóctono, ese peso desciende significativamente entre las de origen europeo de renta baja (extracomunitarios), latinoamericano y, ya a mayor distancia, africano[211].

[211] C. González Enríquez y J.P. Martínez Romera (2025): 'Inmigración y mercado de trabajo… *op.cit.;* donde se define a las personas migrantes de países de renta per cápita alta (baja) como las procedentes de países con renta similar o superior (inferior) a la española.

Durante el período entre 2018 y 2024 se ha producido una cierta progresión en los niveles educativos de la población activa de origen extranjero en España. Por un lado, las personas con estudios terciarios han aumentado en 2,5 pp. Por otro lado, en los niveles inferiores ha habido una recomposición interna en favor de las etapas más avanzadas dentro de cada categoría.

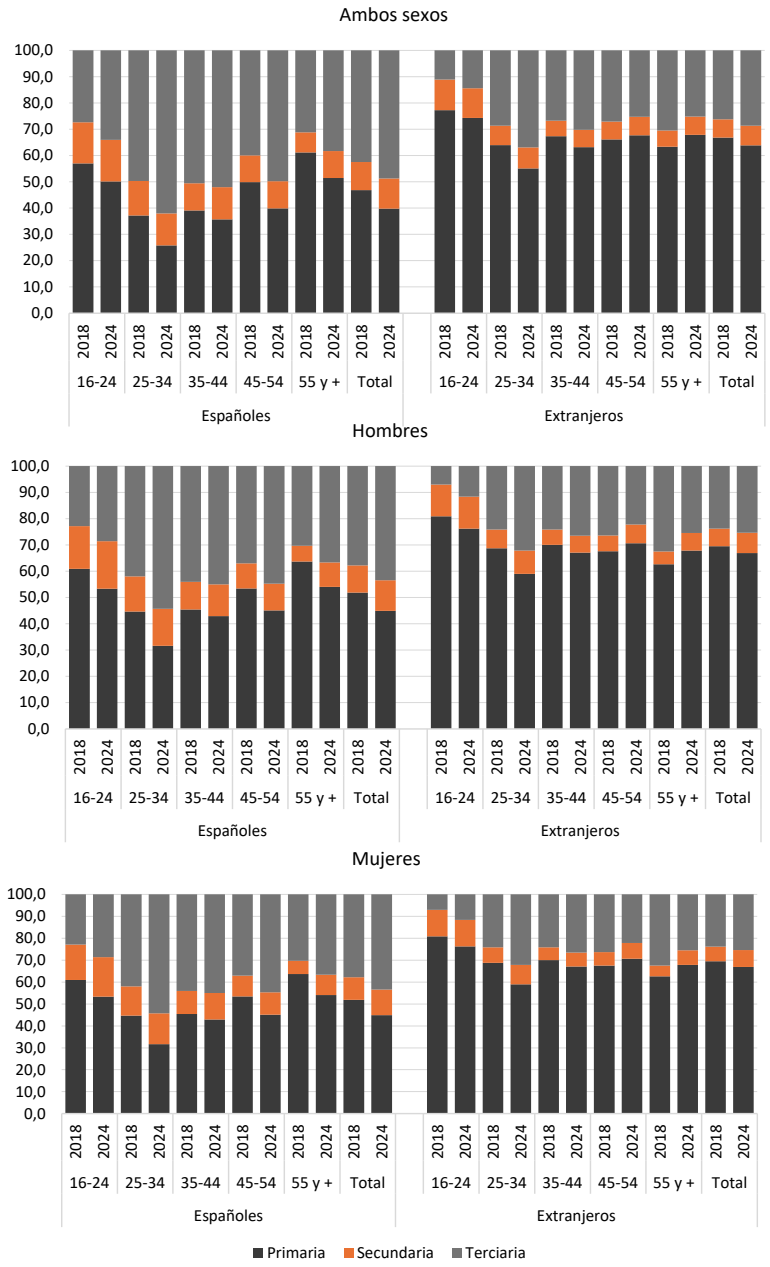
GRÁFICO 47: NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS DE LA POBLACIÓN ACTIVA SEGÚN NACIONALIDAD, 2018 Y 2024
(porcentaje)



Nota: estudios primarios incluye 1 y 2; estudios secundarios: 3 y 4; estudios terciarios: 5. 1: hasta primaria (incluye analfabetos, estudios primarios incompletos y educación primaria); 2: primera etapa de educación secundaria y similar; 3: segunda etapa de educación secundaria, con orientación general; 4: segunda etapa de educación secundaria con orientación profesional (incluye educación postsecundaria no superior); 5: educación superior. Extranjeros incluye dobles nacionalidades
Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA.

La desagregación por edades permite localizar la mejora educativa de la población trabajadora de origen migrante entre los 25 y 34 años, que es el intervalo donde aumenta con más claridad el porcentaje de personas activas con estudios terciarios y disminuye más significativamente el de personas con estudios básicos (gráfico 48). Esta mejora logra compensar el ligero deterioro del nivel educativo (en términos de composición) de los tramos de edad más elevados (45 y más), donde disminuye el peso de las personas trabajadoras con estudios terciarios y aumenta el de estudios primarios.

GRÁFICO 48: NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS DE LA POBLACIÓN ACTIVA SEGÚN NACIONALIDAD, EDAD Y SEXO, 2018 Y 2024
(porcentaje)



Nota: primaria: hasta segunda etapa de educación secundaria, con orientación general; secundaria: segunda etapa de educación secundaria con orientación profesional (incluye educación postsecundaria no superior); terciaria: educación superior y en adelante. Extranjeros incluye dobles nacionalidades.
Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA.

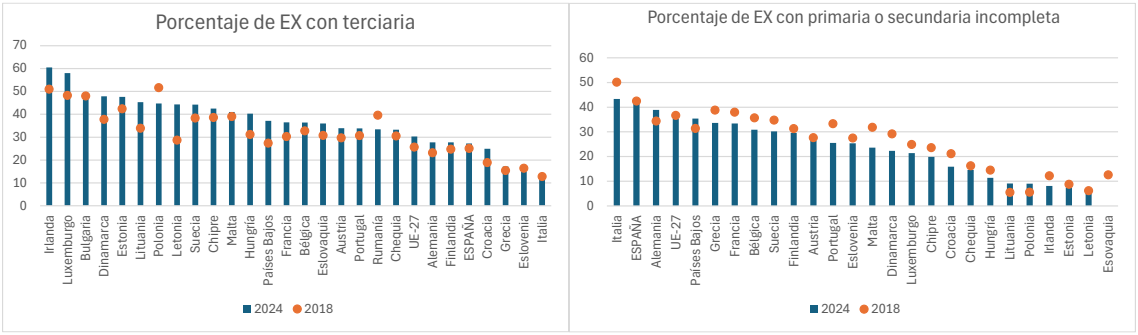
NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA EN PERSPECTIVA COMPARADA

En términos comparados con la UE-27, el nivel educativo medio de la población de origen migrante que vive en España se sitúa entre los más bajos de la región (gráfico 49). España es el país con el quinto menor porcentaje de personas extranjeras con estudios superiores y el segundo mayor peso con estudios primarios o secundarios incompletos. Además, y a

diferencia de lo sucedido en la mayoría del resto de países, esta composición apenas ha variado con respecto a 2018.

No obstante, la baja posición española es compatible con un comportamiento muy cercano al de la media europea, debido fundamentalmente al peso de países como Alemania o Italia, que junto a España son los principales receptores recientes de personas migrantes en términos absolutos, y cuyas poblaciones extranjeras presentan un perfil formativo similar al español. De esta forma, la intensidad de los flujos de entrada en la UE se estaría traduciendo en menores niveles de educación agregados de la población extranjera. Ello obligaría a reforzar las acciones de mejora educativa y las oportunidades de formación de la población extranjera en la región, en paralelo a un aumento de la capacidad de atracción sobre los perfiles formativos más ajustados a las necesidades del tejido productivo. Con ello, se contribuiría a promover la competitividad de la región frente a otros países receptores que, en la actualidad, atraen a una mayor proporción de personas trabajadoras migrantes con mayores niveles de cualificación[212].

GRÁFICO 49: NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (16-64) SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO, EDAD Y SEXO EN LA UE-27, 2024
(porcentaje)



Nota: la estadística de Eurostat clasifica a la población como extranjera si su país de nacimiento extranjero es distinto al de recepción. Sin datos sobre 'educación primaria o secundaria incompleta' para Bulgaria y Rumanía; y para Eslovaquia (2024).
Fuente: Eurostat, edat_lfs_9912

LA CUALIFICACIÓN COMO ESCUDO FRENTE AL DESEMPLEO

El nivel de formación contribuye a definir la relación de las personas trabajadoras con el empleo y, específicamente, actúa como factor preventivo de la probabilidad de desempleo (cuadro 7). En este sentido, la tasa de desempleo entre las personas trabajadoras de origen extranjero desciende en cada tramo de edad cuanto mayor es el nivel de cualificación. Además, esta relación se cumple para ambos sexos.

[212] Los países con los porcentajes más elevados de población migrante con un nivel de educación terciario son Canadá, Australia, Irlanda, Reino Unido, Nueva Zelanda y Estados Unidos. OCDE y Comisión Europea (2023): *Indicators of Immigrant Integration 2023. Settling in*.

CUADRO 7: TASAS DE DESEMPLEO SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS, ORIGEN Y SEXO, 2024
(porcentaje)

		1 Secundaria incompleta		2 Educación Secundaria		3 Educación superior		total	
		ES	EX	ES	EX	ES	EX	ES	EX
Ambos sexos	total	15,1	17,8	10,9	15,9	6,1	11,9	10,1	15,9
	16-24	39,0	30,6	24,7	23,6	19,3	20,7	26,6	26,2
	25-34	21,3	20,9	12,0	16,5	8,7	12,3	11,7	16,4
	35-44	13,5	17,0	7,6	14,0	4,3	10,7	7,5	14,2
	45-54	13,7	15,3	8,1	13,9	4,4	10,6	7,9	13,7
	55+	14,1	18,4	9,1	16,5	4,5	13,5	9,2	16,7
Hombres	total	13,7	15,7	9,4	15,3	5,2	10,3	9,0	14,5
	16-24	36,8	29,5	23,1	24,6	17,9	19,2	26,0	26,3
	25-34	19,5	17,4	11,0	15,3	8,5	11,5	11,6	14,9
	35-44	10,4	14,4	5,4	12,8	3,1	9,4	6,1	12,7
	45-54	10,2	13,0	5,9	13,9	3,6	8,4	6,3	12,2
	55+	11,8	16,8	8,2	13,6	3,5	9,9	7,9	14,3
Mujeres	total	20,5	20,5	12,8	16,6	6,9	13,2	11,4	17,3
	16-24	43,2	32,2	26,6	22,3	20,5	22,1	27,3	26,1
	25-34	24,6	26,1	13,8	17,7	8,9	12,9	11,8	18,0
	35-44	19,8	20,0	10,1	15,1	5,3	11,6	9,1	15,7
	45-54	19,1	18,2	10,6	14,0	5,0	12,4	9,5	15,3
	55+	17,0	20,4	10,1	19,3	5,5	17,9	10,7	19,5

Nota: extranjeros incluye dobles nacionalidades.
Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

Sin embargo, esto no se traduce en que la formación iguale a trabajadores autóctonos y de origen migrante frente al desempleo. Al contrario, a un mismo nivel de estudios, el desempleo es más elevado en las personas trabajadoras de origen migrante y, en promedio, las mayores diferenciales de paro se registran entre las personas trabajadoras con estudios terciarios (especialmente en el caso de las mujeres) y los hombres con estudios secundarios.

En cambio, la relación se iguala en el caso de las mujeres con estudios primarios y se invierte (esto es, favorece a las personas trabajadores migrantes) en el caso de los hombres jóvenes, entre los 16 y los 34 años, con un nivel de estudios bajo -se trata de una excepción significativa, ya que se refiere al 21,2 por 100 del total-, y las mujeres entre 45 y 54 años con ese mismo nivel de educación. Fuera de este patrón, las mujeres con estudios secundarios entre 16 y 24 años también presentan tasas de desempleo más bajas que las autóctonas del mismo grupo.

DESAJUSTES DE CUALIFICACIÓN: RETO LABORAL, PRODUCTIVO Y CON IMPACTO ESPECÍFICO ENTRE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DE ORIGEN MIGRANTE

El nivel de cualificación no siempre se traduce en el desempeño de ocupaciones con requisitos de formación equivalentes, por lo que genera desajustes. De esta forma, la sobrecualificación hace referencia al desajuste producido cuando el nivel de cualificación formal alcanzado por las personas trabajadoras excede los requisitos del empleo en que están ocupadas. En sentido inverso, los desajustes por infracualificación se producen cuando el nivel de cualificación formal no alcanza el requerido. La sobrecualificación disminuye el retorno de la inversión en educación en el largo plazo, puede producir un deterioro de las competencias y motivación de las personas trabajadoras, y puede

desincentivar la participación laboral o en acciones de formación. En términos agregados, supone un despilfarro de talento y potencial productivo, y evidencia una conexión insuficiente entre el sistema educativo y el tejido productivo[213]. Por otro lado, la infracualificación puede conducir a ineficiencias o un desempeño ineficaz en el empleo.

Tales desajustes, y la sobrecualificación particularmente, plantean retos específicos para las personas de origen migrante. En este sentido, la expectativa de un menor rendimiento del nivel de cualificación aportado puede desanimar la migración de personas trabajadoras cualificadas hacia países donde este fenómeno tenga una mayor incidencia. Además, las personas de origen migrante tienen una exposición relativamente mayor a la sobrecualificación en los países anfitriones, a causa de las barreras administrativas al reconocimiento y homologación de las cualificaciones y competencias adquiridas en los países de origen, los obstáculos a la transferabilidad de las competencias en el desempeño del puesto de trabajo (especialmente, si los períodos de ajuste son elevados o requieren de acompañamiento en el puesto de trabajo), las dificultades de acreditación de experiencia laboral previa o las barreras lingüísticas. A todo ello, y en ausencia de los mecanismos de protección y prevención necesarios, según la OIT cabe añadir el efecto de las posibles prácticas discriminatorias en el empleo como una vía adicional de desajuste entre las cualificaciones aportadas y el contenido de los empleos[214].

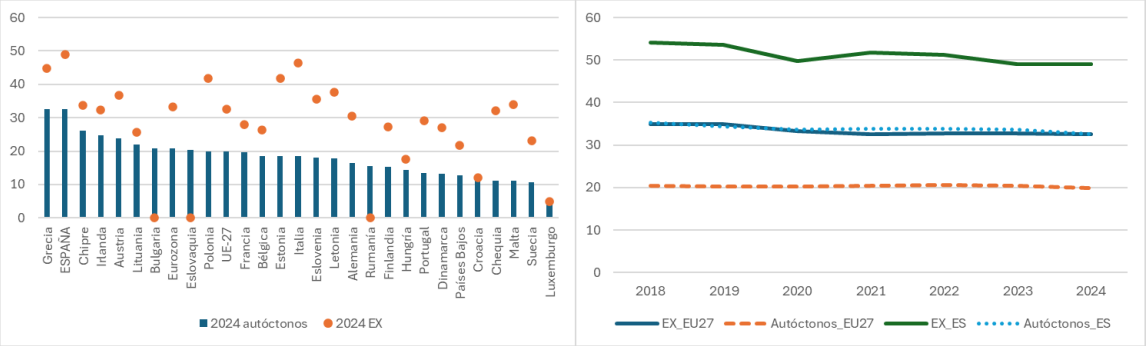
Finalmente, la propia dinámica migratoria puede incentivar los desajustes si se buscan vías inmediatas de entrada al empleo que garanticen la viabilidad económica del proyecto migratorio, especialmente cuando no existen opciones de apoyo económico temporal formal o informal (redes). Si estas opciones de empleo subóptimas por debajo del nivel de cualificación real se alargan en el tiempo u operan obstáculos a la movilidad ocupacional, los desajustes de competencias pueden cronificarse.

Frente a estos elementos, y según análisis recientes en el ámbito comparado europeo[215], existen factores mitigadores de la incidencia de la sobrecualificación, tales como la procedencia de otro país de la UE, el nivel de formación alcanzado por alguno de los progenitores o haber adquirido el mayor nivel de cualificación alcanzado ya en el país de recepción. Por contra, la falta de competencia lingüística contribuiría a la sobrecualificación.

[213] *Memoria CES 2024*, pp. 181 y 225.
[214] Sparreboom, T. y A. Tarvid (2017): *Skills mismatch of natives and immigrants in Europe*, Technical Report. Labour migration branch, OIT, Ginebra, p. 13
[215] Comisión Europea (2025): *Employment and social developments in Europe*, Quarterly Review, January, pp. 13 y ss.

En términos comparados, España presenta la tasa más elevada de sobrecualificación de la UE entre las personas trabajadoras extranjeras y la segunda más alta, tras Grecia, en cuanto a las autóctonas[216] (gráfico 50, izq.). En todos los países, la incidencia de la sobrecualificación entre las personas trabajadoras de origen migrante es mayor que entre las autóctonas y, por sexo, afecta más a las mujeres, tanto en el caso de las de origen migrante como las autóctonas. La evolución de las tasas de sobrecualificación (gráfico 50, derecha), sin grandes cambios durante el período reciente, subraya la persistencia del fenómeno.

GRÁFICO 50: SOBRECUALIFICACIÓN SEGÚN PROCEDENCIA EN ESPAÑA Y LA UE-27, 2018-2024
(porcentaje)



Notas: desajustes referidos a sobrecualificación exclusivamente, definida como el porcentaje de personas ocupadas con un nivel de educación superior empleados en ocupaciones de cualificación media o baja. La procedencia se refiere al país de nacimiento de las personas trabajadoras ocupadas.
Fuente: Eurostat, lfsa_eoqgac.

Algunas estimaciones recientes sobre el coste económico que representa para España la sobrecualificación de las personas trabajadoras de origen migrante sitúan la pérdida entre el 0,28 y el 0,89 por 100 del PIB anual[217].

[216] La sobrecualificación autóctona en España se iguala, de hecho, a la sobrecualificación media de las personas trabajadoras extranjeras en el conjunto de la UE-27. Nótese que la estadística de Eurostat solamente mide los desajustes de sobrecualificación.

[217] El extremo inferior de esta horquilla pertenece a la estimación de R. Mahía y Medina, E. (2024): *Análisis del impacto económico de la discriminación y la desigualdad entre la población autóctona y la extranjera residente en España*, MISSM-OBERAXE, pp. 36 y ss, y resulta de la agregación de la pérdida por sobrecualificación debida a personas trabajadoras extranjeras con estudios superiores (0,21 por 100 del PIB) y a aquellas con estudios secundarios (0,07 por 100). La horquilla superior corresponde al estudio comparado de Ramalho da Silva, B. et al (2024): 'Analysis of data previously unavailable to journalists reveals exclusion of skilled migrants from the jobs Europe most needs to fill to prevent economic decline', *Lighthouse Reports*, que se ciñe a la sobrecualificación de personas trabajadoras extranjeras con estudios terciarios, pero incluye el cálculo del coste económico representado por las personas en situación de desempleo y subempleo.

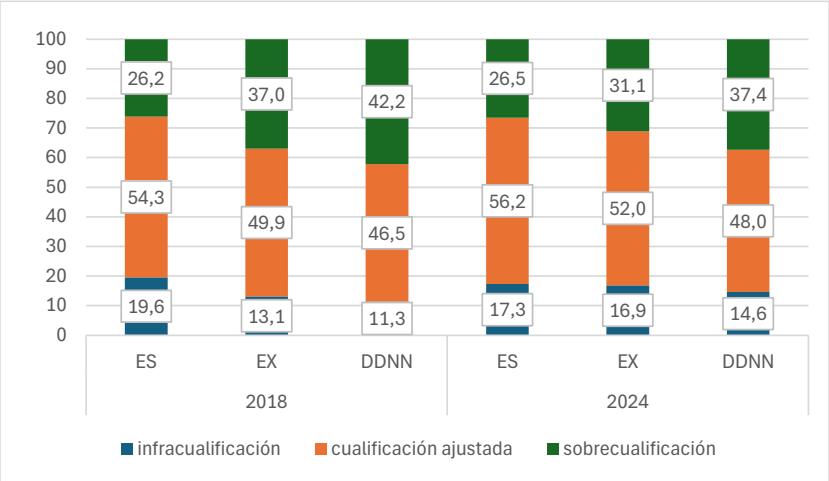
La incidencia de los desajustes de cualificación en España es elevada, de forma que cerca de la mitad de las personas de origen migrante empleadas lo están en ocupaciones que no corresponden a su nivel de cualificación (gráfico 51). Específicamente, el 31,1 por 100 de ellas está sobrecualificada. El fenómeno afecta también a la población autóctona, aunque en menor medida (1 de cada 4 personas ocupadas). La evolución cronológica reciente revela una tendencia de mejora del ajuste de las cualificaciones entre la población extranjera, para quienes disminuye la sobrecualificación significativamente (casi 6 pp menos), aunque aumenta la infracualificación (en casi 4 pp). La situación de la población autóctona, en cambio, destaca por la persistencia de la sobrecualificación -ligero aumento en realidad- durante el período reciente, en contra de lo sucedido en los otros grupos.

Es fundamental precisar que los análisis y cálculos de los desajustes de cualificación cuentan con la limitación de considerar los niveles de formación alcanzados como únicos determinantes de la sobrecualificación o infracualificación. Así, no incorporan las cualificaciones no formales, competencias y experiencia adquiridas que no solamente suplen, sino que, en muchas ocasiones, son las que habilitan a las personas trabajadoras para el desempeño eficaz de los empleos[218].

Asimismo, cabe señalar que el cálculo agregado enmascara las diferencias de edad en la composición en los grupos. Dado que la sobrecualificación es más elevada en los intervalos de edad más jóvenes, cabría pensar en la existencia de un cierto sesgo al alza para la población ocupada de origen migrante, dada su mayor concentración relativa en esos tramos etarios. Por otro lado, la incidencia de los desajustes varía según las fases del ciclo económico y los niveles de desempleo, lo cual complica la comparación de desajustes a lo largo del tiempo y, también, entre países.

[218] El reto planteado por el insuficiente reconocimiento de competencias y experiencia se aborda específicamente en una sección posterior del epígrafe.

GRÁFICO 51: DESAJUSTES DE CUALIFICACIÓN EN LAS PERSONAS OCUPADAS, 2018 Y 2024
(porcentaje)

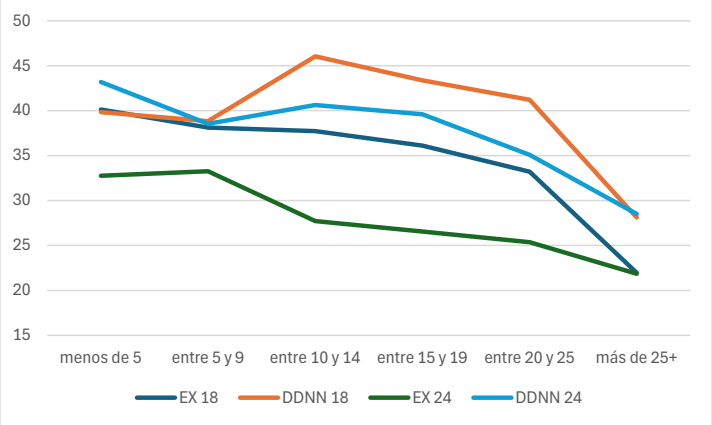


Nota: cálculos realizados según metodología OCDE. los ajustes se producen cuando coinciden las categorías CNO 5 y 9 con CNED-14 0-2; CNO 4 y 7-8 con CNED-14 3-4 y CNO 1-3 con CNED-14 5 y superiores. Se excluyen de los cálculos las categorías CNO 0 y 6. La sobrecualificación (infracualificación) se produce en presencia de niveles educativos superiores (inferiores) a los de ajuste.
Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

Resulta interesante destacar las diferencias entre la población ocupada extranjera y la de doble nacionalidad. Aunque el último grupo comparte la disminución reciente de la sobrecualificación, esta persiste por encima de la de la población ocupada extranjera. Se trata de un resultado preocupante, en la medida que el acceso a la doble nacionalidad suele producirse tras períodos de estancia suficientemente largos y, en principio, favorecedores de un mejor ajuste entre cualificación y ocupación. En realidad, esto sigue sucediendo así, ya que al analizar la tasa de sobrecualificación según años de estancia, se detecta una tendencia descendente a medida que aumentan los años (gráfico 52). Por ello, la explicación quizás resida en las cualificaciones de las personas ocupadas con doble nacionalidad y sus diferencias con las cualificaciones de las personas extranjeras, tanto las aportadas en origen como las adquiridas a lo largo de su estancia en España[219].

[219] Respecto a las primeras, se aprecian tasas de sobrecualificación mayores a las de las personas extranjeras en períodos de estancia inferiores a los 5 años. Respecto a las segundas, se advierte un repunte en la sobrecualificación de las dobles nacionalidades en torno a los 10-14 años de estancia, que cabría relacionar con mejoras educativas en el país de llegada que no son absorbidas, al menos inmediatamente, con mejoras ocupacionales. Por tanto, las personas que acceden a la doble nacionalidad migran con niveles de cualificación que las exponen a la sobrecualificación en mayor medida que los niveles presentados por las personas extranjeras. Además, las dobles nacionalidades gozarían de mayores oportunidades de cualificación en España que las personas extranjeras que, al menos durante un período inicial, se traducirían en un repunte de la sobrecualificación.

GRÁFICO 52: SOBRECUALIFICACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DE ORIGEN MIGRANTE SEGÚN AÑOS DE RESIDENCIA, 2018 Y 2024
(porcentaje)



Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

PRINCIPALES FOCOS DE DESAJUSTE DE CUALIFICACIÓN: UN ANÁLISIS DESAGREGADO

El análisis desagregado según sexo, niveles de cualificación de las personas empleadas y su cruce con la cualificación requerida en los puestos ocupados permite delimitar los principales focos de desajuste (cuadro 8). En este caso, resultan especialmente patentes los desajustes producidos en el empleo de las mujeres. Por un lado, el que se produce entre las mujeres autóctonas con un nivel educativo medio (secundaria completa) pero que se encuentran mayoritariamente concentradas en ocupaciones de cualificación baja (57,1 por 100 del total). Dado que este segmento específico de sobrecualificación disminuye entre las trabajadoras de mayor edad en una lógica consistente con la dinámica de la carrera profesional, el resultado parece apuntar al efecto negativo de los años centrales de crianza y cuidados sobre la precisión del ajuste entre cualificación y ocupación, ante la falta de corresponsabilidad y de acceso a servicios de cuidados a la infancia. Además, este impacto contrasta con la relativa estabilidad observada entre las mujeres con estudios superiores[220].

Los desajustes entre las mujeres de origen migrante -tanto extranjeras como con doble nacionalidad- son en cambio más intensos. En primer lugar, porque las mujeres con nivel educativo medio, que es donde se concentran los mayores desajustes, se emplean mayoritariamente en ocupaciones de baja cualificación. Si bien esto sucede también entre las españolas, el fenómeno es más acentuado entre las de origen migrante y sucede en 3 de cada 4 casos. En segundo lugar, porque una parte significativa de las mujeres con educación superior se emplea en ocupaciones de baja cualificación (casi 4 de cada 10). Ambas evidencias sugieren que las ocupaciones de baja cualificación representan una especie de techo para una parte importante de las mujeres de origen migrante,

[220] Estos resultados correspondientes al cruce entre los datos mostrados en el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** según grupos de edad no se muestran en el texto del informe.

independientemente de que su nivel educativo sea superior al requerido (secundario o terciario). Ahora bien, es necesario señalar la conjunción de este fenómeno con el factor edad (o cohorte), ya que este foco de sobrecualificación se modera ligeramente entre las mujeres más jóvenes (entre los 25 y 34 años, 3 de cada 10 con estudios superiores están en ocupaciones de baja cualificación).

CUADRO 8: DESAJUSTES DE CUALIFICACIÓN SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, OCUPACIONAL, SEXO Y NACIONALIDAD, 2024

(porcentaje)

Hombres ES		nivel educativo alcanzado: primaria o secundaria incompleta	secundaria completa	superior
cualificación	baja	34,3	32,0	11,3
	media	56,3	45,3	20,7
	alta	9,4	22,7	68,0

Hombres EX		nivel educativo alcanzado: primaria o secundaria incompleta	secundaria completa	superior
cualificación	baja	53,2	39,2	20,1
	media	43,5	48,0	22,4
	alta	3,4	12,7	57,5

Hombres DDNN		nivel educativo alcanzado: primaria o secundaria incompleta	secundaria completa	superior
cualificación	baja	40,7	43,9	19,1
	media	54,8	42,8	28,2
	alta	4,5	13,3	52,7

Mujeres ES		nivel educativo alcanzado: primaria o secundaria incompleta	secundaria completa	superior
cualificación	baja	77,6	57,1	14,6
	media	17,4	27,7	18,7
	alta	5,0	15,3	66,7

Mujeres EX		nivel educativo alcanzado: primaria o secundaria incompleta	secundaria completa	superior
cualificación	baja	88,0	75,8	39,8
	media	9,8	15,5	14,5
	alta	2,2	8,7	45,7

Mujeres DDNN		nivel educativo alcanzado: primaria o secundaria incompleta	secundaria completa	superior
cualificación	baja	89,1	79,3	32,3
	media	9,2	12,7	16,1
	alta	1,7	8,1	51,6

Nota: la sobre(infra)cualificación se produce allí donde hay mayores desviaciones (esto es, porcentajes elevados de personas trabajadoras empleadas) con respecto a la concentración 'natural' a lo largo de la diagonal 'cualificación ocupación-nivel educativo de la persona empleada'. La metodología OCDE define cualificación baja como CNO 5 y 9; media: CNO 4 y 7-8; alta: CNO 1-3. Se excluyen de los cálculos las categorías CNO 0 y 6.
Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

En cuanto a los hombres de origen migrante, y dentro de un contexto general de ajuste más equilibrado que en las mujeres de esa misma procedencia, existe una parte importante de trabajadores con educación secundaria en ocupaciones de cualificación baja (4 de cada 10). El fenómeno se manifiesta con mayor claridad entre los 25 y 34 años, que por su peso elevado arrastra el resultado agregado.

Por otra parte, cabe destacar el foco de infratitulación que existe entre los hombres con estudios primarios en ocupaciones de cualificación media (más significativamente, a partir de los 35 años). Esto mismo se aprecia con mayor claridad entre los hombres autóctonos a partir de los 24 años.

Al indagar en los resultados de las dobles nacionalidades, se obtiene alguna pista adicional para explicar su mayor nivel de sobrecualificación agregada con respecto a las personas trabajadoras extranjeras (gráfico 51). Efectivamente, en el caso de los hombres con doble nacionalidad el ajuste es peor que entre los extranjeros y surgen focos de sobrecualificación entre los trabajadores con educación superior empleados en ocupaciones medias y en aquellos con educación intermedia en ocupaciones de baja cualificación. Con signo contrario, cabe advertir una mayor infracualificación proveniente de los hombres con estudios primarios en ocupaciones intermedias. En el caso de las mujeres, el comportamiento de las dobles nacionalidades es peor entre aquellas con estudios secundarios en ocupaciones de baja cualificación, pero mejora entre las ocupadas con educación terciaria.

Sin embargo, una parte de la sobrecualificación de las personas trabajadoras de origen migrante está relacionada con las debilidades de los procedimientos de reconocimiento de la formación obtenida en el extranjero y las mayores dificultades para la acreditación de competencias profesionales adquiridas mediante experiencia laboral o por vías de educación no formal e informal.

Las resoluciones favorables a demandas de homologación y equivalencia[221] de títulos y estudios obtenidos en el extranjero han seguido una tendencia ascendente en los últimos años -con la única excepción del registro correspondiente a 2020, marcado por la pandemia-, de manera acorde con la fase expansiva del último ciclo migratorio[222] (cuadro 9). No obstante, las resoluciones de títulos de carácter profesionalizador representan un volumen relativamente bajo sobre ese total.

CUADRO 9: RESOLUCIONES FAVORABLES DE HOMOLOGACIÓN Y EQUIVALENCIA DE TÍTULOS EXTRANJEROS, 2017-2023

(cifras absolutas)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Titulaciones universitarias							
Homologación profesiones reguladas	3.604	4.648	6.733	4.541	5.198	5.811	-
Otras homologaciones	737	245	102	19	11	3	-
Equivalencia de Grado	2.879	4.214	6.856	3.775	4.559	5.661	-
Equivalencia de Máster	188	387	1.028	502	640	826	-
Equivalencia a Doctor	328	349	489	413	647	683	-
Titulaciones no universitarias							
Enseñanzas de carácter general	31.032	35.086	48.016	41.016	40.050	51.570	72.022
FP	473	376	792	2.715	1.582	1.643	3.132
grado básico	0	0	0	0	10	17	18
grado medio	286	239	453	1.649	644	947	1.924
grado superior	187	137	339	1.066	928	679	1.190
Enseñanzas artísticas y deportivas	110	134	442	190	178	159	93

Nota: El Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, que es el competente para resolver las homologaciones y equivalencias de títulos universitarios, no dispone todavía de los datos correspondientes a 2023.
Fuente: MEFPyD, Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores.

Por ramas de conocimiento, destaca el peso importante de las titulaciones biosanitarias (medicina supone un tercio del total), mientras que las ingenierías suman otra décima parte del total. Ambas ramas son las más representadas dentro de los perfiles STEM, que se cuentan entre los más demandados por el tejido productivo por su especial importancia para impulsar la innovación y cambio tecnológico (cuadro 10).

[221] La homologación hace referencia al reconocimiento necesario de un título específico requerido para ejercer una profesión regulada en España. La equivalencia reconoce que un título extranjero es equiparable a un nivel académico del sistema universitario español (grado o máster) sin que ello habilite para el ejercicio de una profesión regulada.

[222] Las cifras no distinguen por nacionalidad de la persona demandante, por lo que una parte de la serie incluye títulos susceptibles de homologación o equivalencia obtenidos en el extranjero por parte de personas españolas.

CUADRO 10: RESOLUCIONES FAVORABLES DE HOMOLOGACIÓN Y EQUIVALENCIA DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS EXTRANJEROS SEGÚN RAMA DE CONOCIMIENTO, 2022
(cifras absolutas y porcentaje)

	total	mujeres (%)
Homologación de profesiones reguladas		
Arquitecto	1	100,0
Arquitecto técnico	3	33,3
Dentista	75	62,7
Dietista nutricionista	104	88,5
Enfermero	347	76,1
Farmacéutico	37	78,4
Fisioterapeuta	254	64,6
Ingeniero aeronáutico	4	0,0
Ingeniero de caminos, canales y puertos	7	28,6
Ingeniero de telecomunicación	8	37,5
Ingeniero industrial	1	0,0
Ingeniero técnico aeronáutica	3	66,7
Ingeniero técnico agrícola	1	100,0
Ingeniero técnico de obras públicas	129	41,1
Ingeniero técnico de telecomunicación	15	26,7
Ingeniero técnico en topografía	6	100,0
Ingeniero técnico industrial	68	13,2
Ingeniero técnico naval	1	0,0
Logopeda	27	88,9
Maestro en educación infantil	30	100,0
Maestro en educación primaria	20	95,0
Médico	4.471	57,0
Óptico-optometrista	5	60,0
Profesor de ESO y bachillerato, FP y EOI	20	70,0
Psicólogo general sanitario	1	100,0
Terapeuta ocupacional	27	88,9
Veterinario	146	59,6
subtotal	5.811	59,0

(cont.)	total	mujeres (%)
Equivalencia a grado y máster		
Artes y humanidades	1.120	70,0
Ciencias	585	58,6
Ciencias de la salud	326	78,8
Ciencias sociales y jurídicas	3.424	70,0
Ingeniería y arquitectura	1.032	43,0
subtotal	6.487	65,1
Equivalencia a doctor	683	41,7
Total	12.981	61,2

Fuente: MEFPyD, *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores 2025.*

No obstante, tras estas cifras se esconden problemas significativos de gestión administrativa que ralentizan el reconocimiento de estas titulaciones. Por lo que hace a las titulaciones universitarias[223], el ritmo de resolución de expedientes de solicitud de homologaciones y equivalencias durante el período reciente se ha visto desbordado por el aumento de la demanda y la complejidad de los trámites, generándose un cuello de botella para que las personas trabajadoras extranjeras más cualificadas puedan emplearse en puestos acordes a su nivel de cualificación. Ello ha afectado a las personas trabajadoras asentadas en nuestro país, pero también ha inhibido la atracción de personas trabajadoras potencialmente entrantes.

Ante esta situación, el R.D. 889/2022[224] introdujo algunas medidas de agilización a los procedimientos de homologación y equivalencia que, apoyadas en un refuerzo de las plantillas y el impulso a la integración de tecnologías en los procesos, ha logrado acelerar

[223] Son las únicas de las que se dispone de cifras de expedientes resueltos cada año. Las cifras ofrecidas de solicitudes son, en cambio, puntuales.

[224] Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, por el que se establecen las condiciones y los procedimientos de homologación, de declaración de equivalencia y de convalidación de enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros y por el que se regula el procedimiento para establecer la correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior de los títulos universitarios oficiales pertenecientes a ordenaciones académicas anteriores.

el ritmo de resolución de expedientes en el último año en números absolutos (39.975 en 2024, un 60,4 por 100 más que en el año anterior). Esta cifra lograba equilibrarse con la de nuevas solicitudes, pero el retraso administrativo acumulado arroja un balance de un tercio de las solicitudes de homologación y equivalencia recibidas durante la última década sin resolver (en torno a 100 mil)[225]. En todo caso, los tiempos de instrucción y resolución de los expedientes están todavía lejos de ceñirse al plazo máximo contemplado de seis meses[226].

RECONOCIMIENTO DE COMPETENCIAS Y EXPERIENCIA, CLAVE PARA LA CUALIFICACIÓN DEL EMPLEO MIGRANTE

El CES ha subrayado la importancia del reconocimiento y acreditación de competencias adquiridas a través de la experiencia laboral y vías no formales o informales como herramienta facilitadora del progreso en la cualificación y empleabilidad de las personas trabajadoras[227]. Esto resulta especialmente importante para aquellas con niveles de formación más bajos o en posiciones más vulnerables, así como vehículo para una oferta de competencias y cualificaciones profesionales suficiente y adecuadamente dimensionada para las necesidades del tejido productivo[228].

Desde entonces, y gracias al impulso de actuaciones integradas en el PRTR (C20.I1), algunas de las propuestas del CES se han visto reflejadas en el establecimiento de un sistema más dinámico para la evaluación y reconocimiento de competencias enmarcadas en el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, incorporado en la Ley Orgánica 3/2022 y concebido como un procedimiento abierto y permanente[229], frente a las limitaciones del modelo anterior, basado en convocatorias únicas y dedicadas a cualificaciones concretas en cada caso. Lamentablemente, la ausencia de estadísticas sobre competencias reconocidas impide valorar el alcance real de estas mejoras y el

[225] MICIU, 'Gestión de la homologación y equivalencia de títulos extranjeros de Educación Superior', 10 de julio de 2025. Los datos no distinguen según la nacionalidad de las personas solicitantes, de forma que incluyen solicitudes de nacionales que han obtenido títulos en el extranjero.

[226] El nuevo procedimiento tampoco ha ofrecido la respuesta esperada por las personas solicitantes que desistieron de sus expedientes antiguos para reiniciarlos por el nuevo sistema, confiando una tramitación más rápida. Las quejas sobre las tramitaciones de homologación y equivalencia aparecen señaladas en *Informe Anual del Defensor del Pueblo 2023*, p. 212 y en la edición de 2024, pp. 205-206.

[227] Informe CES 3/2015 sobre *Competencias profesionales y empleabilidad*.

[228] *Ibidem*, 181 y ss.

[229] Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. El Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales surge como elemento integrante del Sistema de Formación Profesional contemplado en esta ley y ha sido desarrollado por el R.D. 69/2025, de 4 de febrero, por el que se desarrollan los elementos integrantes y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional, y se modifica el Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones. Para un desarrollo sobre las actuaciones del PRTR en el ámbito de la modernización de la FP y, específicamente, sobre el reconocimiento y acreditación de competencias básicas y profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral, Informe CES 1/2023 sobre *La formación dual en España: situación y perspectivas*, pp. 139 y ss.

cumplimiento de los objetivos marcados[230]. En particular, tampoco permite conocer la participación de personas trabajadoras de origen migrante en estos procedimientos.

En cualquier caso, las personas trabajadoras de origen migrante se enfrentan a obstáculos adicionales que dificultan su acceso al reconocimiento de experiencia o competencias, como el requisito de acreditación formal de la experiencia laboral o formativa exigibles para participar en el procedimiento de reconocimiento, lo que puede alejar a candidatos que no conserven o puedan acceder a documentación en sus países de origen, o hayan desarrollado experiencias laborales en España en condiciones de irregularidad y, por tanto, no acreditables. A ello debe añadirse que las personas en situación de irregularidad administrativa están excluidas de participación en los procedimientos.

Condiciones de trabajo de los empleos de las personas trabajadoras de origen migrante

La concentración de las personas trabajadoras de origen migrante en ocupaciones básicas, los desajustes elevados entre niveles de cualificación y tipo de ocupación, o su mayor vulnerabilidad en su relación con el empleo, sustanciada en la mayor incidencia del desempleo, representan algunas de las principales diferencias en las condiciones del empleo de las personas de origen migrante con relación a las autóctonas.

CONDICIONES SALARIALES

Los datos que se ofrecen a continuación, basados en la Encuesta de Estructura Salarial (EES) y la EPA, permiten una aproximación a la cuantificación de las diferencias salariales que se observan entre personas trabajadoras de origen migrante y autóctonas. Pues bien, los datos de la EES[231] correspondientes a 2023 muestran que la ganancia media anual de los nacionales de países de la Unión Europea distintos a España llega al 90 por 100 de la de los españoles, un porcentaje similar al de los asalariados del resto de Europa[232] (93 por cien), mientras que apenas alcanza al 65 por 100 para las personas trabajadoras latinoamericanas y nacionales del resto del mundo (gráfico 53). Cabe

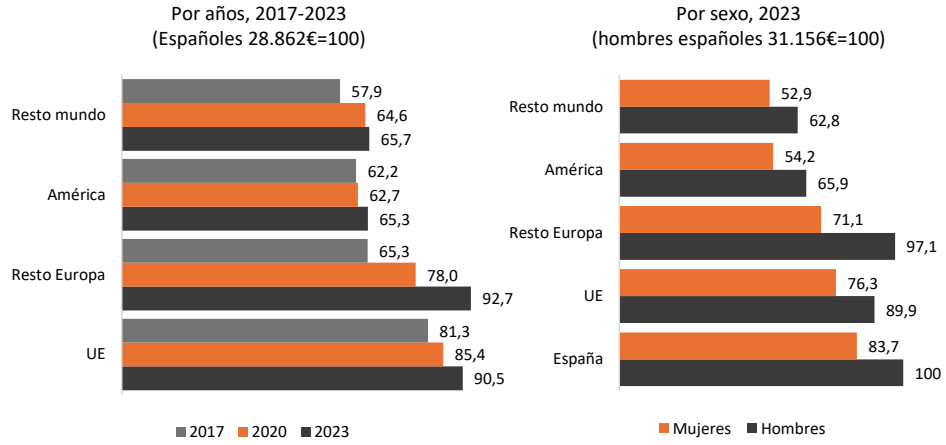
[230] El PRTR señaló el objetivo de acreditar a 3 millones de personas trabajadoras en competencias profesionales adquiridas mediante experiencia laboral en unidades de competencia del Catálogo hasta 2025. Hasta el momento, las acreditaciones habrían alcanzado a más de 500 mil personas trabajadoras según el *V Informe de Ejecución del PRTR* (junio de 2025, p.17). A título indicativo, aunque muy parcial, de la adquisición de competencias por parte de las personas trabajadoras extranjeras, véase la evolución de la participación en acciones de formación para el empleo analizadas en el epígrafe posterior.

[231] En la EES, la variable de referencia es la ganancia bruta anual, que incluye el total de las percepciones salariales en dinero efectivo y remuneraciones en especie. Se computan los devengos brutos, es decir, retribuciones antes de haber practicado las deducciones de las aportaciones a la Seguridad Social por cuenta del trabajador o las retenciones a cuenta del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Hay que tener en cuenta que la cobertura sectorial de esta operación estadística se limita a la industria, la construcción y los servicios, excluyendo por tanto a los asalariados del sector agrario y al personal doméstico, dos sectores donde la concentración de trabajadores extranjeros es elevada y que presentan niveles salariales inferiores a la media, como se detallará más adelante.

[232] Desde 2020 incluye Reino Unido.

destacar que desde 2017 ha mejorado sustancialmente la posición relativa de las personas trabajadoras procedentes de la Unión Europea y del resto de Europa, mientras que para el resto la mejora ha sido mucho más modesta.

GRÁFICO 53: GANANCIA MEDIA ANUAL POR GRUPO DE NACIONALIDAD, 2017-2023
(porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta de Estructura Salarial.

En un mercado laboral ya de por sí relativamente más desfavorable para las personas trabajadoras de origen migrante, las trabajadoras migrantes se enfrentan a una doble penalización salarial, tanto por ser migrantes como por ser mujeres. Para dar idea de la magnitud combinada de las brechas salariales por género y por nacionalidad, el gráfico 53 muestra la ganancia media anual de hombres y mujeres de cada grupo de nacionalidad con relación a la de los hombres españoles, el colectivo mejor remunerado. En estos términos, son las mujeres del resto de Europa, de América Latina y del resto del mundo las que obtienen rentas salariales más bajas, con porcentajes que se limitan al 71, el 54 y el 53 por 100 de las de los hombres españoles, respectivamente.

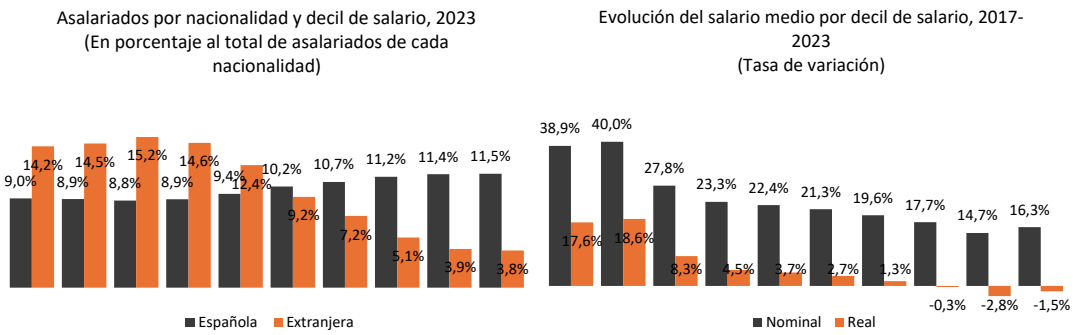
LAS PERSONAS TRABAJADORAS DE ORIGEN MIGRANTE SE CONCENTRAN EN LOS DECILES DE SALARIO MÁS BAJOS

Los datos salariales que proporciona la EPA[233] permiten conocer la distribución de la población extranjera por decil de salario. Pues bien, los datos de 2023 muestran que las personas asalariadas extranjeras se concentran en los deciles de salario más bajos. Concretamente, en los cinco primeros deciles de salario se concentra el 71 por 100 de las personas asalariadas extranjeras o con doble nacionalidad (gráfico 54). Sin embargo, cabe destacar que, a diferencia del periodo 2008-2017 cuando se produjo una significativa caída del poder adquisitivo de los deciles de salario más bajos, desde 2017 se ha

[233] La variable de referencia es el salario mensual bruto del empleo principal que se estima sobre la base de los registros de las declaraciones del IRPF y de los ficheros de altas, bajas, y bases de cotización de la Seguridad Social. En este caso engloba todos los sectores, aunque con un grado de desagregación por colectivos más limitado.

producido una mejora del poder adquisitivo de los salarios más bajos, donde las personas trabajadoras de origen migrante están sobrerrepresentadas (gráfico 54).

GRÁFICO 54: ASALARIADOS POR DECIL Y EVOLUCIÓN DE LOS DECILES DE SALARIO, 2017-2023
(porcentaje)



Fuente: INE, EPA.

Y EN EMPLEOS PEOR PAGADOS

En España, las personas trabajadoras con nacionalidad extranjera se concentran en actividades como los servicios de comidas y bebidas, de alojamientos u otros servicios personales que tienen niveles salariales significativamente inferiores a la media, en torno al 50 por 100 del promedio de todas las actividades (cuadro 4). En cuanto a la distribución de los asalariados extranjeros por ocupaciones, se constata que el 80 por 100 están en ocupaciones con salarios inferiores a la media, que en el caso de los asalariados de nacionalidad española se sitúa en el 60 por 100. Destaca la elevada concentración de las personas trabajadoras de nacionalidad extranjera en ocupaciones elementales y en servicios de restauración, personales, protección y vendedores, que presentan un nivel salarial muy bajo, equivalente al 60 y al 73 por 100 de la media respectivamente (cuadro 3).

LO QUE EXPLICA UNAS CONDICIONES SALARIALES MÁS DESFAVORABLES

La concentración de las personas trabajadoras de origen migrante en empleos peor pagados explica en gran medida unas condiciones salariales más desfavorables en términos relativos[234]. Déficits en el capital humano y social específico del país -como el dominio limitado del idioma, el conocimiento cultural e institucional y la transferibilidad restringida de las cualificaciones educativas adquiridas en el extranjero-, contribuyen a la presencia en empleos con menores niveles retributivos[235]. Estas diferencias se reducen cuando se tiene en cuenta el efecto de diferentes factores relacionados tanto con

[234] Según un reciente estudio explica el 75 por 100 de la brecha salarial: Hermansen, A.S., Penner, A., Boza, I. *et al.* (2025). 'Immigrant–native pay gap driven by lack of access to high-paying jobs'. *Nature*.

[235] Boustan, L. et al. (2025). *Intergenerational Mobility of Immigrants in 15 Destination Countries*, National Bureau of Economic Research.

características personales como con las características de los puestos de trabajo (como una mayor incidencia del empleo a tiempo parcial). Sin embargo, no desaparecen, por lo que, como señalan varios estudios, es posible que factores no observables como redes informales o sesgos institucionales también influyan[236].

DISMINUYE LA DIFERENCIA EN LAS TASAS DE PARCIALIDAD, PERO PERSISTE LA MAYOR INCIDENCIA DE LA INVOLUNTARIEDAD

La tasa de parcialidad de las personas trabajadoras de origen migrante, del 17,6 por 100 en 2024, supera a las de las autóctonas en casi 5 pp (gráfico 55). Esta diferencia se ha recortado desde 2018 gracias a que el descenso en la tasa de parcialidad entre las personas trabajadoras de origen migrante ha sido mayor que entre las autóctonas. La caída de la parcialidad ha beneficiado a todos los grupos de edad salvo a los más jóvenes, entre 16 y 24 años, e independientemente de su sexo y origen.

La parcialidad está atravesada por la dimensión de género, puesto que la incidencia de este tipo de jornada entre las mujeres triplica a la de los hombres, tanto en el caso de las extranjeras como las autóctonas. Las diferencias entre sexos también se manifiestan en los motivos para la parcialidad (gráfico 55, inferior), ya que las mujeres se ven desproporcionadamente afectadas por las responsabilidades de cuidados y, en cambio, aducen menos frecuentemente causas relacionadas con la formación.

La procedencia de las personas trabajadoras marca algunas diferencias relevantes en cuanto a la motivación de la parcialidad y apunta a una mayor incidencia de la parcialidad involuntaria entre las personas de origen migrante, tanto hombres como mujeres. Así, estas se ven afectadas en mayor medida por la imposibilidad de encontrar empleo a tiempo completo[237]. Además, la no voluntad de trabajar a tiempo completo es más baja que la reportada por las personas trabajadoras autóctonas.

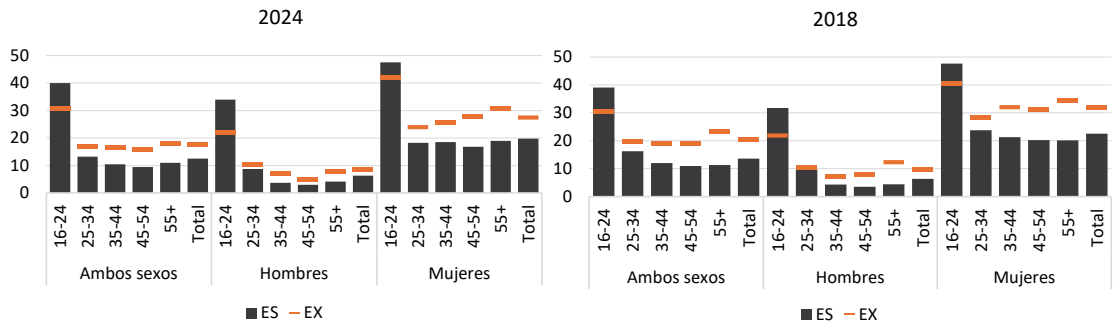
Cabe señalar que el perfil de la parcialidad no se correlaciona de la forma esperada con la incidencia del empleo secundario. En 2024, el empleo secundario afecta por igual a las personas trabajadoras de origen autóctono y migrante (2,6 y 2,5 por 100 del total) y tan solo aumenta significativamente entre las de doble nacionalidad (4,1 por 100)[238].

[236] Hermansen, A.S., Penner, A., Boza, I. *et al.* (2025). 'Immigrant–native pay gap driven by lack of access to high-paying jobs'. *Nature*; Amo-Agyei, S. (2020). *The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals*. International Labour Organization.

[237] Ahora bien, este motivo se mantiene como el principal para la parcialidad entre ambas procedencias y que, por tanto, es mayoritariamente involuntaria; Gorjón, L. y S. de la Rica (2014): *Trabajo a tiempo parcial: precariedad laboral y brechas de género*, Iseak, Informe 2/2024.

[238] Explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

GRÁFICO 55: PARCIALIDAD Y CAUSAS SEGÚN PROCEDENCIA, SEXO Y EDAD, 2018 Y 2024
(porcentaje)



	ES_H	ES_M	EX_H	EX_M
seguir cursos de enseñanza/formación	23,8	10,4	11,4	6,0
responsabilidades de cuidados	4,0	18,1	3,9	13,9
imposibilidad de encontrar trabajo a jornada completa	42,0	41,3	58,2	56,6
no querer trabajo a jornada completa	8,6	10,7	7,3	6,9
otros	21,6	19,5	19,2	16,6

Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

MAYOR INCIDENCIA DEL SUBEMPLEO ENTRE LAS PERSONAS TRABAJADORAS MIGRANTES Y, ESPECIALMENTE, LAS MUJERES

El subempleo, definido como el porcentaje de personas ocupadas que desea trabajar más horas hasta acercarse a las habitualmente trabajadas en su rama de actividad y que está disponible para hacerlo, apunta a una dimensión adicional de menor integración laboral de las personas trabajadoras de origen migrante. Además, y por su propia definición, se trata de un fenómeno conectado con la parcialidad involuntaria.

El subempleo afecta al 14,0 por 100 de las personas ocupadas de origen migrante y, entre estas, mayoritariamente a las mujeres (son el 58,3 por 100 del total) (cuadro 11). Se trata de una incidencia relativamente mayor a la de las personas autóctonas, tanto en el caso de personas con contrato a tiempo completo como parcial, donde las tasas de subempleo son mucho más elevadas de acuerdo con la complementariedad antes apuntada.

CUADRO 11: SUBEMPLEO SEGÚN JORNADA, NACIONALIDAD, EDAD Y SEXO, 2024
(porcentaje)

Nacionalidad	Sexo	Jornada	**Total**	16-24	25-34	35-44	45-54	55+
Española	Ambos sexos	Total	6,1	14,2	7,9	5,3	5,6	4,1
		Completa	2,3	4,4	2,9	2,4	2,3	1,5
		Parcial	32,3	29,0	40,2	30,0	37,2	25,1
	Hombres	Total	4,4	13,2	6,4	3,9	3,5	2,5
		Completa	2,4	4,7	3,3	2,4	2,2	1,6
		Parcial	34,5	29,7	39,2	41,6	43,3	23,1
	Mujeres	Total	8,0	15,5	9,5	6,9	8,0	6,0
		Completa	2,2	3,9	2,6	2,3	2,3	1,3
		Parcial	31,4	28,3	40,7	27,1	36,0	25,6
Extranjera	Ambos sexos	Total	14,0	18,0	14,6	13,5	14,0	12,2
		Completa	6,5	8,7	6,8	6,5	6,9	4,3
		Parcial	49,2	39,0	53,4	49,0	51,1	47,6
	Hombres	Total	11,3	16,5	13,5	10,9	9,8	8,0
		Completa	7,3	8,5	8,1	7,4	7,6	4,6
		Parcial	54,0	44,8	60,5	56,7	54,5	47,1
	Mujeres	Total	17,1	19,9	15,8	16,1	18,5	17,4
		Completa	5,5	9,0	5,0	5,4	6,0	3,8
		Parcial	47,6	35,0	50,1	46,9	50,5	47,7

Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

Centrándonos en el perfil de las personas trabajadoras de origen migrante a tiempo parcial, la incidencia del subempleo es consistentemente mayor entre las mujeres (frente a las autóctonas) y entre los hombres en edades centrales, que son el grupo con mayor peso poblacional y donde se concentran las expectativas de éxito de los proyectos migratorios. La incidencia del subempleo pone de relieve la existencia de un reto de insuficiencia de horas en una parte significativa de las personas trabajadoras (1,7 millones; el 7,7 por 100 del total), a relacionar, entre otras, con barreras individuales a una mayor participación en el empleo de índole formativa, un acceso insuficiente a servicios de cuidados o una distribución de las horas de trabajo que pudiera resultar en un número insuficiente de estas para las personas trabajadoras.

DESCENSO PRONUNCIADO DE LA TEMPORALIDAD

Una de las mejoras recientes más sustanciales y positivas en las características de los empleos de la población trabajadora de origen extranjero radica en el pronunciado descenso de la tasa de temporalidad, similar además a la de la población autóctona (4,3 pp de diferencia en 2024, frente a los 15,6 pp en 2018). La convergencia es incluso mayor entre las personas trabajadoras con doble nacionalidad.

La composición de la temporalidad según la nacionalidad introduce alguna diferencia significativa, puesto que la brecha significativamente más elevada de las mujeres autóctonas frente a los hombres empuja al alza la tasa total (cuadro 12). Entre las personas extranjeras (incluidas las de doble nacionalidad), la brecha de género es menor, y ello contribuye a mitigar los niveles de temporalidad más elevados, especialmente entre los hombres con respecto a los autóctonos.

Otra diferencia radica en que para las personas trabajadoras autóctonas (ambos sexos) la edad marca una trayectoria de descenso en la tasa de temporalidad, mientras que entre las personas trabajadoras de origen migrante (extranjeras y de doble nacionalidad) se advierte un cierto estancamiento en los intervalos de más edad, lo que apunta a una vulnerabilidad relativamente mayor ante la temporalidad por ese motivo.

CUADRO 12: TEMPORALIDAD SEGÚN NACIONALIDAD, EDAD Y SEXO, 2024
(porcentaje)

	ES			Doble nacionalidad			EX		
	H	M	ambos	H	M	ambos	H	M	ambos
16-24	42,6	50,8	46,3	26,8	35,7	30,8	40,8	37,3	39,3
25-34	18,8	27,9	23,2	19,2	22,4	20,8	20,2	23,2	21,7
35-44	9,9	15,8	12,7	9,5	14,9	12,7	17,1	19,4	18,2
45-54	8,2	12,7	10,4	11,8	12,9	12,5	12,3	17,6	14,8
55+	6,3	10,0	8,1	10,1	11,9	11,1	15,0	14,8	14,9
Total	12,6	18,1	15,2	14,2	16,5	15,5	18,3	20,7	19,5

Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

SITUACIÓN PROFESIONAL: PESO MARGINAL DEL EMPLEO ASALARIADO PÚBLICO…

El principal factor diferencial en la situación profesional de las personas trabajadoras de origen migrante radica en su presencia marginal entre el empleo asalariado público, que en 2024 representó el 2,0 por 100 sobre el total de la ocupación en ese grupo, frente al 19,9 por 100 que supone entre las personas autóctonas. La oportunidad de acceso a este tipo de empleo asalariado, que tiene además un especial impacto entre las mujeres dada la feminización de este[239], apenas incrementa con la doble nacionalidad (5,0 por 100).

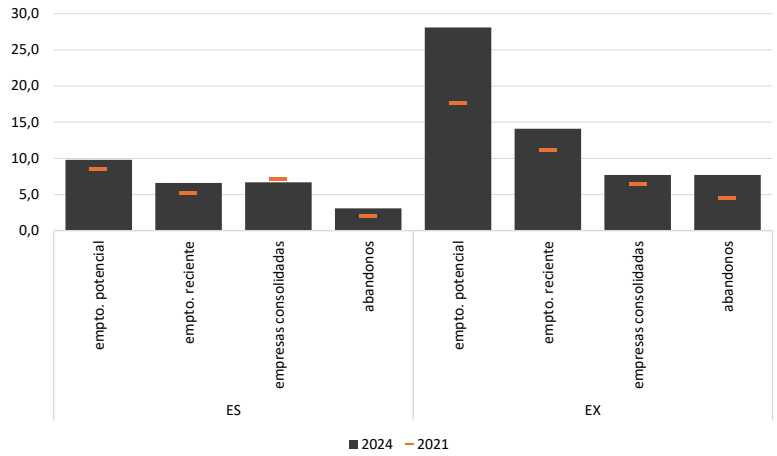
No hay grandes diferencias, en cambio, en cuanto a la incidencia del trabajo por cuenta propia, donde se encuadra el 15,0 por 100 de la población autóctona ocupada y el 14,7 por 100 de la extranjera. En ambos casos, dos terceras partes corresponden a la figura del empresario sin asalariados o trabajador independiente.

La región de procedencia de las personas inmigrantes marca diferencias significativas, puesto que la incidencia del trabajo por cuenta propia resulta especialmente elevada entre las personas europeas extracomunitarias (26,5 por 100) y del resto del mundo (20,1 por 100), mientras que se reduce notablemente entre las de origen latinoamericano (8,1 por 100). Aunque la incidencia del trabajo por cuenta propia es superior entre los hombres, se da una excepción en el caso de las personas migrantes procedentes del 'resto del mundo y apátridas', donde la tasa de mujeres trabajadoras por cuenta propia supera la de los hombres (26,4 frente al 17,3 por 100).

[239] Cabe recordar, además, como algunas de las ocupaciones con mayor peso en el empleo femenino autóctono (enseñanza, atención sanitaria) se encuentran estrechamente relacionadas con el sector público. Como se ha constatado anteriormente, la presencia de las trabajadoras de origen migrante en esas ocupaciones es muy baja.

El trabajo por cuenta propia da cabida a las personas que desarrollan proyectos de emprendimiento. Según el Informe GEM para España, la contribución de la población extranjera residente al emprendimiento resulta significativa[240]. En este sentido, la intención emprendedora entre las personas de origen migrante es tres veces mayor que la autóctona, lo cual augura un peso cada vez mayor de la actividad emprendedora de esa procedencia (gráfico 56). Este diferencial de emprendimiento en favor de la población de origen migrante se relaciona habitualmente con la mayor estrechez de alternativas laborales (emprendimiento de necesidad) y el peso más elevado de los grupos etarios más jóvenes, en los que la proclividad al emprendimiento es mayor[241].

GRÁFICO 56: TASA DE EMPRENDIMIENTO SEGÚN PROCEDENCIA, 2021 Y 2024
(porcentaje)



Notas: emprendedores potenciales: porcentaje de población adulta que manifiesta intención de emprender en los próximos tres años; emprendimiento reciente: porcentaje involucrado en iniciativas emprendedoras en los últimos 3,5 años; empresas consolidadas: porcentaje involucrado en iniciativas de más de 3,5 años; abandonos: por cierre, traspaso o jubilación.
Fuente: Informe GEM España 2024-2025

De esta forma, el porcentaje de emprendimiento reciente de la población adulta extranjera duplica al de la española. Ahora bien, la diferencia entre la intención emprendedora y el emprendimiento reciente entre las personas de origen migrante es significativo y mayor que entre las personas autóctonas, lo que sugiere mayores dificultades relativas para cristalizar proyectos -entre ellas, mayores barreras de acceso al crédito, menor capacidad de asumir los costes iniciales de arranque, etc.-.

[240] Calvo, N; A. Fernández-Laviada e Y. Atrio (2025): *Global Entrepreneurship Monitor: Informe GEM España 2024-2025*. El informe hace referencia a la población emprendedora nacida en el extranjero.

[241] Cabe añadir como incentivo adicional, la Ley de Startups, que establece incentivos para la adquisición de un visado de residencia a los emprendedores extranjeros.

Asimismo, la distribución de proyectos según origen de la persona emprendedora tiende a equilibrarse en las iniciativas consolidadas (con más de tres años y medio de vida), debido a la mayor tasa de abandono de las iniciativas lideradas por personas extranjeras, que multiplica por dos y medio la tasa de las de origen autóctono y revela una menor sostenibilidad relativa de los proyectos. Las apuntadas dificultades a la materialización y consolidación de las iniciativas de emprendimiento de las personas de origen migrante señalan la necesidad de un refuerzo de las políticas de apoyo al emprendimiento focalizado en los retos específicos de este grupo.

AUNQUE A MENUDO PERSISTEN, LAS DIFERENCIAS TIENDEN A REDUCIRSE CON EL TIEMPO

Las personas trabajadoras de origen migrante suelen tener tasas de desempleo más elevadas y menores probabilidades de empleo en comparación con los nativos a su llegada[242]. No obstante, la mayoría de los estudios coinciden en que sus tasas de empleo y desempleo tienden a converger con las de los trabajadores nativos con el paso del tiempo a medida que se reconocen sus habilidades, adquieren mayor fluidez en el idioma, comprenden mejor el mercado laboral y, en general, mejoran su capital humano, lo que refleja un proceso de integración gradual en el mercado laboral del país de acogida[243].

En cualquier caso, la tasa de empleo no refleja la calidad del empleo encontrado. Por lo tanto, debe complementarse con otros resultados que reflejen la calidad del emparejamiento. Según un reciente estudio su progresión profesional se produce a lo largo del tiempo, aunque no a lo largo de toda la escala ocupacional, sino dentro del mismo segmento laboral, es decir, entre grupos adyacentes[244]. La mejora de las condiciones también se refleja en su comportamiento salarial ya que, con el tiempo, los inmigrantes mejoran su posición relativa y las diferencias salariales se reducen. Sin embargo, en España no desaparecen, a diferencia de lo observado en otros países donde la brecha salarial desaparece pasados unos años[245].

[242] Amuedo-Dorantes, C., y De la Rica, S. (2007). Labour market assimilation of recent immigrants in Spain. *British Journal of Industrial Relations*, 45(2), 257-284; Fernández, C., y Ortega, C. (2008). Labor market assimilation of immigrants in Spain: employment at the expense of bad job-matches?. *Spanish Economic Review*, 10(2), 83-107.

[243] Rodríguez-Planas, N., & Nollenberger, N. (2016). Labor market integration of new immigrants in Spain. *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1), 4.

[244] Peña, B. E., Odriozola, L. A., & Esnaola, A. A. (2025). Occupational and wage assimilation of immigrants in the Spanish labour market. *Revista Prisma Social*, (50), 141-166.

[245] Izquierdo, M., Lacuesta, A., & Vegas, R. (2009). Assimilation of immigrants in Spain: A longitudinal analysis. *Labour Economics*, 16(6), 669-678. Luthra, R., Platt, L., & Salamońska, J. (2018). Types of Migration: The Motivations, Composition, and Early Integration Patterns of "New Migrants" in Europe. *International Migration Review* 52(2), 368-403; Okoampah, S. (2016). Estimating earnings assimilation of immigrants to Germany: Evidence from a double cohort model. *Ruhr Economic Papers*, No. 630. Leibniz Information Centre for Economics.

El empleo de las segundas generaciones

Para completar el análisis de la población de origen inmigrante y entender su proceso de integración en la sociedad española, es fundamental considerar la situación de sus descendientes. Estos representan un grupo de la población que irá adquiriendo una representación cada vez mayor con relación al conjunto de la sociedad, pero que, en muchas ocasiones, resulta difícil de identificar en las estadísticas, dado que han nacido en España y la mayoría cuenta con nacionalidad española. El interés en este grupo radica en comprender el funcionamiento del proceso de integración social, evaluando el impacto del acceso al mercado laboral en esa dinámica e identificando posibles diferencias entre distintos grupos.

MOVILIDAD ASCENDENTE, AUNQUE NO ALCANCE A IGUALARLAS CON LOS AUTÓCTONOS

A medida que transcurren los años de residencia en el país de acogida, la mayoría de los estudios coinciden en señalar que la primera generación de personas trabajadoras inmigrantes tiende a mejorar su integración laboral, acercándola a la de la población autóctona[246]. Para las segundas generaciones, la expectativa de integración es incluso superior, en la medida que el nacimiento o llegada muy temprana al país anfitrión supone el seguimiento de etapas formativas dentro del sistema educativo autóctono, un mejor conocimiento del contexto sociocultural y laboral, y una mayor amplitud de redes. Todo ello debería traducirse, al menos a priori, en un mayor rendimiento laboral de las competencias adquiridas.

Efectivamente, la evidencia internacional confirma la movilidad ascendente de las segundas generaciones de migrantes con respecto a sus progenitores, aunque los resultados varían según las regiones de procedencia de estos o el grado de vinculación cultural con los países de origen si ello se asocia, por ejemplo, al mantenimiento de estereotipos negativos sobre la relación de las mujeres con el empleo. Además, la literatura ha subrayado el peso de factores como la situación socioeconómica de los hogares, el grado de acceso a instrumentos de apoyo público en los países de acogida o la menor incidencia de barreras discriminatorias como variables explicativas de tal movilidad ascendente[247].

Sin embargo, la mejora intergeneracional no se traduce en equiparación laboral con los pares autóctonos. En un estudio comparado reciente de la OIT en el que se controlan las

[246] Brindle, B. et al (2025): 'Upward mobility? Earnings trajectories for recent immigrants', The Migration Observatory (online); Fernández-Macías, E. et al. (2015): 'Employment and occupational mobility among recently arrived immigrants: the Spanish case 1997-2007', *Population Research and Policy Review*, 34, pp. 243-277

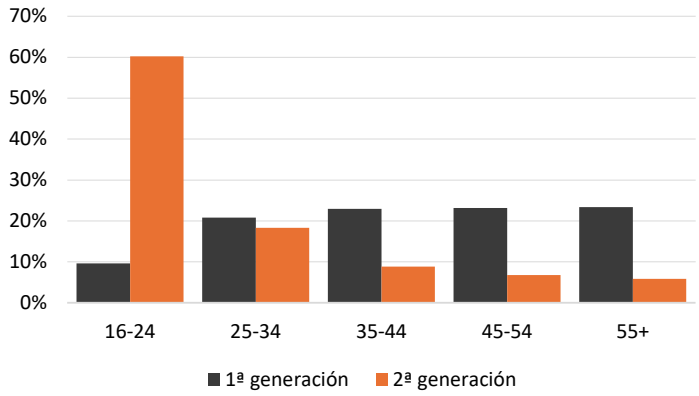
[247] Boustan, L (et al.) (2025): 'Intergenerational mobility of immigrants in 15 destination countries', CEPR Discussion Paper, núm. 20003; OCDE (2017): *Catching Up? Intergenerational Mobility and Children of Immigrants*.

diferencias en las características individuales básicas entre grupos -específicamente, nivel educativo y edad-, se observa la persistencia de brechas en la participación laboral de las segundas generaciones, que es inferior a la de las personas trabajadoras autóctonas, y en la incidencia del desempleo, en este caso, superior[248]. Por sexo, las diferencias son mayores en el caso de los hombres, lo cual sugiere que la integración laboral de las mujeres es más rápida[249].

SEGUNDAS GENERACIONES EN ESPAÑA: MEJORES PERSPECTIVAS LABORALES

Aunque los estudios centrados en los hijos e hijas de personas inmigrantes en España son relativamente recientes, sobre todo debido a la escasez de datos (paliada parcialmente desde hace poco tiempo) y a la juventud del colectivo (gráfico 57), los resultados sostienen la mejora de las perspectivas laborales de la población inmigrante en términos intergeneracionales[250].

GRÁFICO 57: DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD DE LA PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN DE POBLACIÓN DE ORIGEN MIGRANTE EN EDAD DE TRABAJAR, 2024
(porcentajes)



Nota: medias anuales. La segunda generación hace referencia a las personas descendientes de al menos un progenitor nacido en el extranjero.
Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

Los resultados más recientes, basados en el análisis de la EPA de 2024, confirman la tesis de mejoras significativas en la integración laboral de las segundas generaciones con

[248] Das. U.; G. Dellaferrera y S. Ananian (2025): 'A study of the employment and earnings outcomes of second-generation migrants', ILO working paper 141.
[249] España está incluida en la muestra de 32 países objeto del estudio. Sin embargo, aunque los resultados del análisis econométrico de la participación laboral e incidencia del desempleo son consistentes con el patrón general, no son significativos.
[250] Comet, J. M. (2025): 'La segunda generación de inmigrantes en el mercado de trabajo español', *Panorama social*, 41, pp. 113-126; Bayona-i-Carrasco, J., y A. Domingo (2024): 'Descendientes de inmigrantes nacidos en España: ¿hacia una integración segmentada?', *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 187, 25-44. Centrado en el grupo de edad más joven (16-24), Cachón, L. (2022): 'Los inmigrantes jóvenes en el mercado de trabajo en España: la asimilación segmentada en acción', *Mediterráneo Económico*, 36, pp. 39-55.

respecto a las primeras. Si bien las segundas generaciones al comienzo de su carrera laboral (menores de 25 años) experimentan mayores tasas de desempleo -y, dada la composición etaria del grupo, ello impulsa el agregado-, los grupos por encima de esa edad presentan con carácter general mayores tasas de actividad, así como menores tasas de desempleo (cuadro 13). En relación con las condiciones de los empleos, se constata una reducción significativa de la parcialidad involuntaria y menores tasas de subempleo de las segundas generaciones frente a los niveles de la primera generación. En cambio, la parcialidad y temporalidad de las segundas generaciones es mayor que la de las primeras, especialmente en los tramos de edad más jóvenes.

CUADRO 13: TASAS DE ACTIVIDAD, PARO Y CONDICIONES DE EMPLEO DE LA PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN DE PERSONAS TRABAJADORAS DE ORIGEN MIGRANTE Y AUTÓCTONAS SEGÚN EDAD Y SEXO, 2024

(porcentajes)

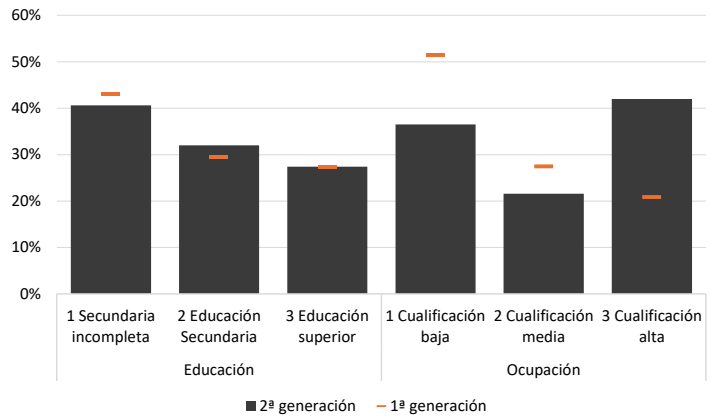
		Actividad			Paro			Parcialidad			Parcialidad involuntaria			Temporalidad			Subempleo		
		ES	1ª	2ª	ES	1ª	2ª	ES	1ª	2ª	ES	1ª	2ª	ES	1ª	2ª	ES	1ª	2ª
Ambos sexos	**Total**	**56,2**	**71,4**	**50,3**	**10,1**	**15,4**	**19,3**	**12,5**	**17,1**	**22,5**	**41,5**	**56,5**	**35,6**	**15,2**	**17,9**	**26,2**	**6,1**	**13,4**	**9,8**
	16-24	35,7	49,2	30,6	26,6	25,3	32,9	40,0	31,2	44,5	33,3	45,9	26,2	46,3	37,0	42,9	14,2	17,9	15,0
	25-34	87,7	82,5	83,7	11,7	16,1	12,6	13,2	16,9	13,7	52,0	58,4	59,3	23,2	21,2	25,2	7,9	14,2	9,4
	35-44	90,8	84,1	89,6	7,5	14,1	10,3	10,5	16,4	11,9	37,1	52,1	34,0	12,7	16,7	10,8	5,3	13,1	5,5
	45-54	87,9	84,8	88,9	7,9	13,5	10,0	9,4	15,3	12,5	46,4	61,5	49,6	10,4	14,2	11,0	5,6	13,4	6,3
	55+	29,0	44,8	45,2	9,2	15,9	10,9	11,0	16,8	11,2	38,4	60,6	38,1	8,1	13,0	12,3	4,1	11,0	5,3
Hombres	**Total**	**61,0**	**78,5**	**53,9**	**9,0**	**13,9**	**18,1**	**6,3**	**8,2**	**16,2**	**42,0**	**57,6**	**36,3**	**12,6**	**16,7**	**22,2**	**4,4**	**10,6**	**9,1**
	16-24	38,1	53,6	33,0	26,0	25,7	30,6	33,9	22,2	38,1	32,4	47,9	30,4	42,6	36,5	41,3	13,2	16,4	17,1
	25-34	88,9	89,4	84,1	11,6	14,3	12,6	8,7	10,5	9,4	52,3	62,5	60,2	18,8	19,7	19,3	6,4	13,1	7,0
	35-44	93,5	93,1	90,8	6,1	12,4	9,5	3,8	6,9	4,8	49,9	59,6	34,0	9,9	15,4	5,5	3,9	10,4	5,5
	45-54	91,2	90,2	90,7	6,3	12,0	12,3	3,0	4,5	3,7	52,6	60,7	43,2	8,2	12,2	7,0	3,5	9,4	3,1
	55+	33,7	54,0	55,0	7,9	13,3	5,6	4,2	7,7	4,4	29,3	52,3	13,3	6,3	12,4	8,6	2,5	7,2	4,7
Mujeres	**Total**	**51,5**	**65,2**	**46,6**	**11,4**	**17,1**	**20,7**	**19,8**	**26,9**	**30,3**	**41,3**	**56,1**	**35,2**	**18,1**	**19,2**	**30,8**	**8,0**	**16,4**	**10,6**
	16-24	33,2	44,6	28,2	27,4	24,8	35,5	47,6	42,3	52,4	34,1	44,6	22,5	50,8	37,7	44,8	15,5	19,9	12,3
	25-34	86,3	76,3	83,2	11,8	18,0	12,7	18,3	23,8	19,0	51,9	56,4	58,8	27,9	22,8	32,0	9,5	15,4	12,4
	35-44	87,8	77,2	88,1	9,2	15,7	11,3	18,6	25,6	20,4	34,0	50,1	34,0	15,8	17,8	16,7	6,9	15,7	5,5
	45-54	84,4	79,8	86,5	9,5	15,0	7,0	16,9	27,0	23,2	45,1	61,6	50,9	12,7	16,1	15,0	8,0	17,6	10,3
	55+	24,9	37,3	35,7	10,7	19,0	18,9	19,0	28,6	22,9	40,8	63,4	46,2	10,0	13,7	18,4	6,0	15,9	6,3

Nota: medias anuales.
Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

Con todo, el resultado más positivo tiene que ver con el cambio ocupacional. Si bien la distribución por nivel de estudios de la primera y segunda generación es muy similar (gráfico 58, izq.), a diferencia de los primeros, la segunda generación trabaja mayoritariamente en ocupaciones de mayor cualificación y, de este modo, parece superar la constatada sobreconcentración de las personas trabajadoras migrantes en ocupaciones elementales y de baja cualificación (gráfico 58, dcha.). Este resultado está alineado con estudios recientes que concluyen que las segundas generaciones -independientemente de su sexo y región de procedencia- tienen una mayor probabilidad que sus progenitores de acceder a ocupaciones con mejores condiciones[251]. Además, esta mejora consigue incluso acercar la distribución ocupacional de las segundas generaciones a la de sus pares autóctonos.

[251] Comet, J. M. (2025): 'La segunda generación…*Ibidem*

GRÁFICO 58: DISTRIBUCIÓN POR NIVEL DE ESTUDIOS Y CUALIFICACIÓN OCUPACIONAL DE LA PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN DE POBLACIÓN DE ORIGEN MIGRANTE, 2024
(porcentajes)



Fuente: explotación y elaboración propia a partir de microdatos de INE, EPA

AUNQUE CON MATICES SEGÚN SUS CARACTERÍSTICAS

Sin embargo, existen matices a la mejora generalizada de la segunda generación. En particular, existen importantes diferencias según sexo o procedencia. Por lo que respecta a las mujeres, cabe subrayar que las de segunda generación parecen estar asimilándose más rápido que los hombres, en línea con la tendencia internacional. Por procedencia, las segundas generaciones de mujeres de origen africano y europeo del Este son las que aumentan más significativamente sus tasas de actividad con respecto a las primeras generaciones, mientras que las mujeres latinas presentan una mayor estabilidad, en parte porque ya presentan tasas bastante elevadas en la primera generación. En cambio, el riesgo de desempleo de los descendientes de los europeos del Este y de los africanos es significativamente mayor que el de sus respectivas primeras generaciones, mientras los hombres latinos de segunda generación reducen la incidencia del desempleo e, incluso, la acercan a los niveles autóctonos[252].

3.2.3. Políticas activas de empleo y personas de origen migrante

Las políticas activas de empleo cumplen con una función esencial para la promoción de la empleabilidad de las personas trabajadoras. Junto a las actuaciones en el ámbito de orientación e intermediación o las bonificaciones a la contratación, que promueven la integración de grupos de personas trabajadoras con dificultades añadidas para acceder al empleo si no cuentan con un apoyo específico, la formación para el empleo representa una herramienta central para el desarrollo de las competencias de las personas trabajadoras, tanto desempleadas como ocupadas.

[252] Comet, J. M. (2025): 'La segunda generación…*Ibidem*

Como el resto de las políticas activas, las acciones de formación para el empleo resultan especialmente relevantes entre las personas trabajadoras con menores niveles de cualificación o en situaciones de vulnerabilidad específicas en su relación con el empleo. De esta forma, y ante las debilidades en la integración laboral de las personas de origen migrante señaladas a lo largo de este epígrafe, la Ley 3/2023, de Empleo, identificó a las personas migrantes como colectivo de atención prioritaria para la política de empleo (art. 50), generador de acciones de empleo suficientemente diferenciadas, y sin menoscabo de que el origen migrante pueda concurrir con otras características igualmente motivadoras de acción prioritaria.

La norma no hace referencia a la situación administrativa de las personas migrantes como elemento relevante para determinar su naturaleza de colectivo de atención prioritaria. Sin embargo, el acceso efectivo a las políticas activas de empleo se encuentra supeditado a la situación de residencia legal de las personas participantes. Singularmente, la inscripción como demandante de empleo, que es la puerta de acceso al dispositivo de políticas, programas y acciones promotoras de la empleabilidad exige la regularidad administrativa o el derecho de acceso al mercado de trabajo[253].

DEMANDAS DE EMPLEO DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS EXTRANJERAS Y PERFIL DE SU DESEMPLEO

El análisis de las demandas de empleo aporta elementos relevantes sobre el perfil del desempleo de las personas trabajadoras de origen migrante y la transición hacia el (re)empleo[254]. Junto a la información sobre la incidencia del paro ofrecida en las primeras secciones de este epígrafe, las características de las demandas de empleo deberían guiar el diseño de las políticas y acciones de promoción de la empleabilidad que deben satisfacer las necesidades de las personas trabajadoras de origen migrante como colectivo de atención prioritaria, así como su concreción en intervenciones específicas por parte de los servicios de empleo.

No obstante, las demandas de empleo hacen referencia a las personas desempleadas registradas como tales en los servicios de empleo y, por tanto, no capturan una parte significativa del desempleo entre las personas trabajadoras de origen migrante. Las diferencias entre ambos perfiles (paro registrado y paro EPA) revela un desajuste de más

[253] Orden TAS/3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los Servicios Públicos de Empleo y en las Agencias de Colocación; Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (art. 9; la disposición adicional octava abre la puerta a la inscripción como demandantes de las personas cuyas autorizaciones de residencia y de trabajo se encuentren en proceso de tramitación).

[254] Las cifras de demandas de empleo se ciñen a las provenientes de personas demandantes de empleo no ocupadas (DENOs). No obstante, cabe señalar que las demandas de empleo no se corresponden exactamente con el número de personas desempleadas registradas, entre otros motivos, por incluir solamente solicitudes de empleo por cuenta ajena.

de 11 pp. entre el peso que representan las personas paradas extranjeras y su peso sobre las demandas de empleo registradas (cuadro 14). En otras palabras, casi la mitad de las personas desempleadas extranjeras no acceden al apoyo a la inserción laboral brindado por los servicios de empleo una vez registrada la demanda de empleo. Por sexo, la brecha entre la situación de desempleo y la demanda de empleo es mayor entre los hombres.

CUADRO 14: DEMANDAS DE EMPLEO Y PERSONAS DESEMPLEADAS, 2024
(números absolutos, porcentajes y puntos porcentuales)

		Demandas empleo		demandas empleo	parados EX	diferencia
		EX	ES	EX s. total (1)	s. total (2)	(2)-(1)
Ambos sexos	16-24	21.682	164.119	11,7	15,8	4,1
	25-34	68.039	331.769	17,0	17,2	0,2
	35-44	102.693	388.315	20,9	29,9	8,9
	45-54	90.310	547.166	14,2	34,6	20,4
	55 y +	69.636	776.989	8,2	26,0	17,8
	Total	352.360	2.208.358	13,8	25,1	11,3
Hombres	16-24	11.843	85.739	12,1	18,7	6,5
	25-34	23.837	143.371	14,3	27,8	13,5
	35-44	33.697	147.120	18,6	34,8	16,1
	45-54	35.949	208.028	14,7	28,1	13,3
	55 y +	29.875	309.697	8,8	16,4	7,6
	Total	135.201	893.955	13,1	25,2	12,1
Mujeres	16-24	9.839	78.380	11,2	15,7	4,5
	25-34	44.202	188.398	19,0	31,9	12,9
	35-44	68.996	241.195	22,2	34,4	12,2
	45-54	54.361	339.138	13,8	24,4	10,6
	55 y +	39.761	467.292	7,8	15,3	7,4
	Total	217.159	1.314.403	14,2	24,9	10,7

Nota: demandas de empleo (parados solamente) pendientes a 31 de diciembre. Parados en el cuarto trimestre, 2024.
Fuente: elaboración propia a partir de SEPE, *Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones*, diciembre 2024; INE, EPA

Además, la brecha de conexión de las personas desempleadas con los servicios de empleo es mayor en el caso de búsqueda de un primer empleo (y relativamente mayor entre las personas extranjeras)[255].

No obstante, cuando el desempleo se canaliza a través de una demanda de empleo, la permanencia en la situación de paro, medida según la antigüedad de las demandas registradas, es menor entre las personas trabajadoras de nacionalidad extranjera (cuadro 15). De esta forma, una de cada tres personas paradas extranjeras se encuentra en situación de desempleo de larga duración, frente a casi la mitad en el caso de las de nacionalidad española. Este dato, unido a la evidencia sobre la mayor incidencia del desempleo entre las personas de origen migrante, sugiere que las trayectorias laborales de estas se caracterizan por un mayor número de transiciones 'desempleo-empleo-desempleo' que en el caso de las personas trabajadoras españolas. En cuanto a las diferencias por sexo, el peso de las mujeres en situación de paro de larga duración es superior entre las mujeres extranjeras (4,5 pp. más que en el caso de las españolas).

[255] R. Mahía (2022): 'Medición de la integración de la población extranjera en el mercado laboral español' *Mediterráneo Económico*, núm. 36, p. 17

CUADRO 15: PERSONAS TRABAJADORAS DESEMPLEADAS SEGÚN LA ANTIGÜEDAD DE LA DEMANDA DE EMPLEO, 2024

(porcentajes)

antigüedad de la demanda	EX	ES
<1 mes	11,6	8,6
entre 1 y 3 meses	22,9	16,2
entre 3 y 6 meses	16,0	13,1
entre 6 y 12 meses	15,4	13,7
entre 12 y 24 meses	14,0	15,8
>24 meses	20,1	32,5
% paro de larga duración	34,1	48,3

paro de larga duración s. total		
	H	M
EX	31,6	68,4
ES	36,1	63,9

Fuente: Observatorio de las Ocupaciones del SEPE (2025): Informe del mercado de trabajo de las personas extranjeras. Estatal. Datos 2024, p. 48

La adquisición y actualización de competencias, el ajuste de estas a las necesidades del mercado de trabajo y el aprendizaje a lo largo de la vida son claves para impulsar la inserción laboral, la permanencia en el empleo y el progreso en las trayectorias laborales. Para las empresas, la formación en el empleo representa un factor de competitividad, de desarrollo del talento de las plantillas, y captación y fidelización de nuevas capacidades acordes a sus necesidades.

En el caso de las personas trabajadoras de origen migrante se añade el reto de ajustar las cualificaciones, capacidades y destrezas a entornos productivos y laborales distintos a los de origen, evitando que las transiciones puedan traducirse en costes significativos o, incluso, permanentes en el tiempo que afecten a su desempeño en el empleo y, de forma agregada, a la capacidad productiva del sistema.

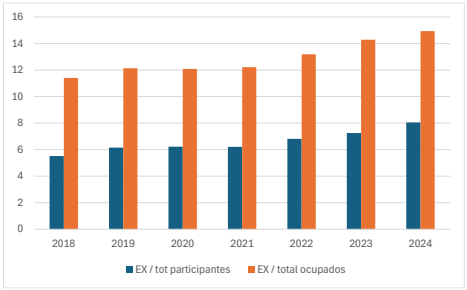
Resulta fundamental interpretar las brechas de acceso a la formación para el empleo analizadas en esta sección -y, en sentido amplio, al resto de acciones de empleabilidad- como manifestaciones adicionales del déficit de integración laboral de las personas trabajadoras de origen migrante. Sin embargo, la trascendencia de esta brecha radica en que, al obstaculizar una vía clave para la mejora de la empleabilidad, retroalimenta y contribuye a perpetuar la debilidad relativa de las personas trabajadoras de origen migrante en su relación con el empleo.

En 2024, las acciones de formación alcanzaron a 6,6 millones de participantes, de los cuales 603.599, el 9,2 por 100, fueron personas trabajadoras extranjeras[256]. Este grupo se benefició del 12,7 por 100 de las horas dedicadas a formación en el año.

[256] FUNDAE. La clasificación según nacionalidad de las personas participantes de la FUNDAE solamente distingue entre extranjeras y españolas. Nuevamente, a efectos de la comparación con los datos de ocupación, se aplica el mismo criterio en la clasificación EPA y las personas con doble nacionalidad se incluyen entre las de nacionalidad española. Por otra parte, cabe señalar que el número de personas trabajadoras que se ha beneficiado de estas acciones es menor al de participantes, puesto que se cuentan participantes según el número de cursos realizados en el año.

En cuanto a la formación programada por las empresas para personas trabajadoras (formación bonificada), cabe subrayar en primer lugar la senda ascendente del peso de las personas trabajadoras extranjeras a lo largo de los últimos años (gráfico 59). De esta forma, en la actualidad alcanza a casi 470 mil personas extranjeras, que representan el 8,1 por 100 de las formadas en esta modalidad. Sin embargo, este porcentaje está netamente por debajo del peso que este grupo representa sobre el total de personas trabajadoras ocupadas (14,9 por 100).

GRÁFICO 59: FORMACIÓN BONIFICADA. CIFRAS Y PERFIL DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS PARTICIPANTES, 2018-2024
(cifras absolutas y porcentajes)



2024	participantes	tasa de partic.	horas/ partic.	mujeres (%)	edad (% s. el total) 16-25	26-35	36-45	46-55	>55	sin clasificar
EX	469.103	14,5	14,3	42,6	10,0	32,0	31,6	20,2	6,1	0,0
EX ocupados	3.234.000	-	-	45,9	6,6	26,3	28,9	26,4	11,8	-
ES	5.354.913	29,1	13,2	46,6	7,0	20,9	27,9	32,4	11,9	0,0
ES ocupados	18.419.900	-	-	46,5	6,0	17,7	24,0	29,6	22,7	-

2024	nivel de formación alcanzado								tamaño de empresa (s. núm. de personas trabajadoras)								
	ed. primaria		ed.secundaria		ed. terciaria		otros										
	H	M	H	M	H	M	H	M	1-5	6-9	10-49	50-99	100-249	250-499	500-999	1.000-4.999	>4.999
EX	52,4	36,4	24,2	28,6	19,5	31,0	3,8	4,0	6,8	3,7	20,7	9,6	13,3	7,7	7,3	14,4	16,5
EX ocupados	46,9	35,6	28,8	31,6	24,3	32,9	-	-	-								
ES	31,1	20,3	28,2	28,1	35,4	43,9	5,4	7,7	3,7	2,2	13,2	8,1	12,5	8,2	8,4	16,2	27,6
ES ocupados	31,9	21,7	23,4	22,3	44,7	56,0	-	-	-								

Nota: en la clasificación según nivel de formación, la EPA no contempla la categoría 'otros estudios'.
Fuente: elaboración propia a partir de Fundae e INE, EPA.

La composición de las personas participantes según sus características permite profundizar en los patrones de participación de las personas trabajadoras extranjeras en la formación bonificada. En positivo, cabe resaltar en primer lugar que, desde 2020, la intensidad de las acciones formativas, medida en términos de número de horas por participante, es ligeramente superior en el caso de las personas trabajadoras extranjeras.

Por otro lado, existe una cierta infrarrepresentación de las mujeres extranjeras, ya que su peso entre las personas participantes es inferior al porcentaje que representan entre la población ocupada extranjera. Se trata, además, de un patrón distinto a las trabajadoras españolas, que participan en la formación bonificada de manera equilibrada a su peso en

la población ocupada. De nuevo, la composición del empleo de las mujeres extranjeras según ramas de actividad explicaría parte de este déficit.

Por edades[257], los 45 años representan un punto de inflexión para la participación en acciones de formación bonificada entre las personas trabajadoras extranjeras, en una dinámica compartida entre hombres y mujeres. De esta forma, entre los 16 y los 45 años se produce una participación superior al peso de la ocupación extranjera en esos intervalos de edad. Se trata, en realidad, de un patrón parejo al de las personas participantes españolas, pero algo más pronunciado y especialmente en las edades más bajas.

A partir de los 45 años, la participación disminuye sensiblemente y queda por debajo del peso de la ocupación en esos intervalos. Entre los trabajadores españoles, este fenómeno se produce solamente a partir de los 55 años. Esta diferencia sugeriría una distinta percepción sobre los períodos en que resulta más rentable, al menos a priori, la inversión en formación promovida por las empresas destinada a personas trabajadoras extranjeras frente a la destinada a personas de nacionalidad española. Estos serían, por un lado, el intervalo más joven, en el que se produce un mayor esfuerzo relativo sobre los trabajadores extranjeros y que se puede relacionar con mayores necesidades relativas de reajuste de cualificaciones en ese grupo, y, a partir de allí, hasta los 45 años como cota superior del período central de actividad (*prime age)*.

Esta dinámica apunta a un déficit de los trabajadores de más edad en el acceso a oportunidades de formación conducentes a una mayor empleabilidad y una posición de mayor fortaleza en el mercado laboral. Se trata de un problema común al de las personas trabajadoras españolas, pero que se manifiesta más prematuramente. En este sentido, el ya observado desplazamiento gradual de la pirámide de edad de las personas trabajadoras de origen migrante (gráfico 40) anuncia la necesidad de atajar estos déficits de participación y prevenir, entre otros, un mayor riesgo de desempleo de larga duración en este segmento de edad.

La distribución de participantes según nivel formativo revela una proporción muy elevada de trabajadores extranjeros con estudios primarios; suponen el 41,7 por 100 del total, casi 15 pp. por encima de los trabajadores españoles. No obstante, las diferencias por sexo son especialmente relevantes en este caso, puesto que las mujeres extranjeras participantes en formación bonificada se distribuyen de manera más equilibrada entre los tres niveles educativos y de forma acorde al peso de cada nivel formativo en la ocupación. La participación de los hombres extranjeros, en cambio, está muy volcada sobre el nivel de

[257] Los intervalos de edad que permiten las desagregaciones de Fundae y la EPA del INE no son estrictamente comparables. En el segundo caso son: 16-24; 25-34; 35-44; 45-54; y 55+. Este desajuste debe ser tenido en cuenta para las tablas sucesivas en las filas referidas a población ocupada o activa.

estudios primario, que se encuentra incluso sobrerrepresentado con respecto a su peso en la ocupación.

Por lo que respecta al tamaño de las empresas, la diferencia más destacable en el patrón de participación según nacionalidades radica en que la distribución de las personas trabajadoras extranjeras es relativamente mayor en los tamaños pequeños (hasta los 49 trabajadores) y, en cambio, pierde peso en las empresas de mayor tamaño por encima de las 5.000 personas trabajadoras (11 pp menos que en el caso de los trabajadores españoles)[258].

PERMISOS INDIVIDUALES DE FORMACIÓN, UNA OPCIÓN MINORITARIA, ESPECIALMENTE ENTRE LAS PERSONAS TRABAJADORAS EXTRANJERAS

La incidencia de los permisos individuales de formación (PIF), que es muy limitada entre el conjunto de personas trabajadoras, lo es incluso más entre las extranjeras. Los 212 PIF cursados por personas trabajadores extranjeras suponen solamente el 3,4 por 100 del total. Las personas trabajadoras extranjeras entre 26 y 35 años suponen cerca del 40 por 100 de beneficiarios de PIF. En consonancia con el patrón general, la participación mayoritaria se produce entre personas trabajadoras con estudios terciarios. Ambos elementos (juventud y alta cualificación) concuerdan con la dedicación principal actual de los PIF, destinados mayoritariamente a cursar estudios universitarios.

PARTICIPACIÓN Y PERFIL DE LA FORMACIÓN SUBVENCIONADA PARA PERSONAS EXTRANJERAS PRIORITARIAMENTE OCUPADAS

La participación de personas trabajadoras extranjeras en la formación subvencionada prioritariamente dirigida a personas ocupadas[259] (representan el 18,3 por 100 sobre el total de participantes en 2024) ha crecido en los últimos años, hasta equilibrarse e, incluso, superar su peso en la población activa (gráfico 60). Se trata, además, de una modalidad de formación mayoritariamente participada por mujeres, casi el 60 por 100 del total tanto en el caso de las trabajadoras de nacionalidad extranjera como las españolas.

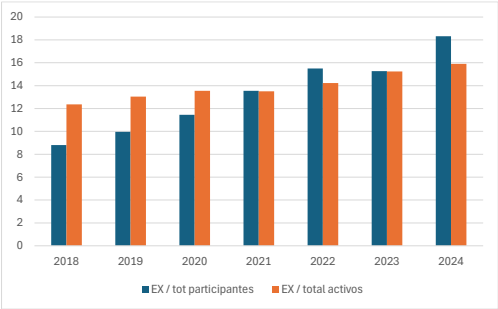
Ambas características coinciden con el auge de la impartición en modalidad de teleformación, que ya representa el 92 por 100 del total. Aunque no se dispone de datos sobre la incidencia de la teleformación según nacionalidad, resulta inevitable asociar el ascenso de la participación en la formación subvencionada a la ventaja que supone esa modalidad de impartición en términos de mayor accesibilidad, especialmente entre las

[258] No se dispone de datos EPA según tamaño del establecimiento y nacionalidad de las personas trabajadoras ocupadas, por lo que no se derivan conclusiones sobre la infra/sobrerrepresentación de los participantes en relación con su peso en la población ocupada.

[259] No se dispone de datos de formación subvencionada prioritariamente dirigida a personas desempleadas según nacionalidad por parte del MITES (Estadística de Formación Profesional para el Empleo).

personas trabajadoras extranjeras y, dentro de estas, las mujeres específicamente, con dificultades añadidas para conciliar la actividad personal y laboral con la formativa.

GRÁFICO 60: FORMACIÓN SUBVENCIONADA DIRIGIDA PRIORITARIAMENTE A PERSONAS OCUPADAS, CIFRAS Y PERFIL DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS PARTICIPANTES, 2018-2024
(cifras absolutas y porcentajes)



2024	participantes	tasa de partic.	horas/ partic.	mujeres (%)	edad (% s. el total)						nivel de formación alcanzado							
					16-25	26-35	36-45	46-55	>55	n.d.	ed. primaria		ed.secundaria		ed. terciaria		otros estudios	
											H	M	H	M	H	M	H	M
EX	134.496	3,5	72,9	59,9	7,6	32,7	33,9	19,8	6,0	0,0	70,9	71,6	18,6	18,0	10,4	10,2	0,2	0,2
EX activos	3.884.200	-	-	47,0	7,4	26,3	28,5	25,9	11,9	-	48,0	37,9	28,8	31,2	23,2	30,9	-	-
ES	599.456	2,9	71,4	59,0	8,6	23,6	29,3	29,3	9,1	0,1	56,4	55,5	19,4	18,5	24,0	25,9	0,1	0,1
ES activos	20.540.200	-	-	47,2	7,0	18,1	23,3	29,4	22,3	-	33,6	24,0	23,5	22,7	42,9	53,3	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de Fundae e INE, EPA.

En relación con el acceso de los distintos grupos de edad, el perfil resulta similar al de la formación bonificada. Esto es, la participación de los grupos de edad más jóvenes es relativamente mayor con respecto a su peso en la distribución etaria de la población activa. Se trata de un patrón común al de la población española, aunque más pronunciado, y tras el cual se produce un descenso significativo de la participación a partir de los 45 años (a los 55, en las personas trabajadoras de nacionalidad española).

Por lo que respecta al nivel de estudios de los participantes, se detecta un peso muy mayoritario de los estudios primarios (7 de cada 10), superior a lo que ello representa entre la población autóctona (algo más de la mitad) y en detrimento de la participación relativa de la población con estudios terciarios. A diferencia de lo detectado en la formación bonificada y los PIF, en la subvencionada no se advierten diferencias significativas en cuanto a la participación de los distintos niveles educativos según sexo.

Dado que la iniciativa de participación en la formación subvencionada recae en las personas trabajadoras, cabe interpretar estos resultados como fruto de las percepciones propias sobre, por un lado, las necesidades formativas y, por otro, sobre el rendimiento potencial de la adquisición de competencias. Ello resulta coherente con un perfil de participación sesgado hacia los niveles de formación más bajos, desde los cuales hay mayores oportunidades de mejora en términos de empleabilidad, y hacia las edades más bajas, con horizontes de carrera laboral más amplios. En este sentido, y dada la representatividad de este perfil entre el conjunto de la población trabajadora de origen migrante, el sistema de formación subvencionada debería tratar de responder

adecuadamente a esta orientación de la demanda, lo que también impactaría positivamente sobre el tejido productivo.

Impulso a una mayor integración laboral de las personas migrantes: clave para el desarrollo productivo

Resulta ineludible profundizar en una mayor integración de las personas trabajadoras de origen migrante en el empleo, una vez constatada la existencia de brechas significativas en las distintas dimensiones que componen esa integración. Junto al incremento de la participación laboral y eliminación de obstáculos a la misma, y la mejora de las condiciones de los empleos, resulta fundamental incidir en el papel de la formación como pilar para la integración laboral. Más todavía cuando, según los análisis prospectivos de referencia, algo más de dos tercios de las necesidades de empleo en España durante la próxima década serán de nivel cualificado[260].

El desarrollo de competencias y acceso a oportunidades de cualificación, recualificación y aprendizaje a lo largo de la vida suponen, como para el resto de personas trabajadoras, un vector principal de promoción de la empleabilidad de las personas trabajadoras de origen migrante. A nivel individual, el acceso a oportunidades de formación incrementa el rendimiento de los proyectos migratorios, en la medida que favorece la movilidad laboral ascendente y permite el acceso a empleos más cualificados o mejor remunerados. Por otra parte, la formación contribuye a suavizar las transiciones laborales, previene el desempleo y favorece el re-empleo, y promueve carreras laborales y contributivas más completas que dan lugar a niveles más adecuados de protección social.

Ante este desafío, la acción de los servicios de empleo resulta clave para la implementación de las políticas de empleo y provisión de los programas y acciones dedicados a la promoción de la empleabilidad y que deben tener la capacidad para enfocarse específicamente sobre grupos de atención prioritaria como las personas de origen migrante.

Junto a ello, se hace necesario reforzar las funciones de prospección y de observatorio de los servicios de empleo, en una estrecha colaboración con las empresas con el objetivo de adecuar las cualificaciones y competencias de las personas trabajadoras a las necesidades del tejido productivo, tanto en perspectiva actual como futura, y conectar esta demanda con los sistemas educativos y formativos.

La falta de datos estadísticos sobre la participación de las personas trabajadoras de origen migrante en dimensiones clave de la formación para el empleo, como la formación subvencionada dirigida prioritariamente a personas desempleadas, así como las necesidades de mejora y homogeneidad en el resto de las fuentes, suponen un primer reto

[260] Cedefop, *2025 Skills Forecast*.

para la mejora de la integración laboral de las personas trabajadoras de origen migrante por la vía de la formación. A partir de ahí, es necesario abordar las brechas de participación ya detectadas, y que afectan principalmente a mujeres, personas de más edad y con niveles formativos no básicos.

Todo ello debe organizarse desde una lógica sistémica, en la que los sistemas educativos, el reconocimiento de titulaciones extranjeras, de capacidades y de experiencia laboral, y la formación para el empleo actúen de forma coherente, integrada y unísona en favor de una oferta de aprendizaje continuo que beneficie a personas trabajadoras y empresas. Para ello, es urgente redoblar los esfuerzos de coordinación y colaboración entre las instituciones (servicios de empleo, proveedores de formación para el empleo, instituciones educativas) y administraciones implicadas, con el objetivo de acercar la oferta formativa y de acciones de empleabilidad en torno a las personas trabajadoras, simplificando el acceso a las mismas.

RECUADRO 15: CONCLUSIONES SOBRE EL EMPLEO DE LAS PERSONAS DE ORIGEN MIGRANTE

Características y relación con el empleo

- La población de origen migrante -en la que se incluyen las personas de nacionalidad extranjera y aquellas con doble nacionalidad- ha sido protagonista del dinamismo del empleo en los últimos años. Solamente en 2024 contribuyó al 79,2 por 100 del incremento del empleo, alcanzó un peso en la población activa del 21,3 por 100 (casi 6 pp más que en 2018), a la vez que viene compensando la disminución de la población activa autóctona.
- La concentración de la población trabajadora de origen migrante en las edades centrales impulsa las tasas de actividad y ocupación agregadas. La tasa de actividad de las personas trabajadoras de origen migrante en España es superior a la de la población autóctona, en parte por la elevada participación laboral de las mujeres procedentes de fuera de la UE, por encima de la registrada en los países de nuestro entorno.
- No obstante, existen debilidades importantes en la relación de las personas trabajadoras de origen migrante con el empleo. Así, tanto las tasas de actividad como de ocupación son inferiores a las de las autóctonas entre los 25 y los 54 años. La brecha resulta más pronunciada en el caso de las mujeres y, aunque en el período reciente se han recortado las distancias con respecto a las trabajadoras autóctonas entre los 35 y 54 años, la diferencia ha aumentado para el intervalo 25-34.
- La incidencia del desempleo es netamente superior. Destacan las tasas de desempleo relativamente más elevadas de las personas trabajadoras latinas y, muy notablemente, de las procedentes del resto del mundo. Las mujeres de esa procedencia presentan tasas de desempleo especialmente elevadas en todas las edades, mientras que, en positivo, destaca la menor incidencia del desempleo en mujeres jóvenes de la UE y europeas extracomunitarias frente a las autóctonas.

Ocupaciones y sectores de actividad

- El empleo de las personas trabajadoras de origen migrante se concentra mayoritariamente en las ocupaciones con menores requisitos de cualificación o especialización, como las relacionadas con ‘servicios de restauración, personales o comerciales’ o las ‘elementales’.
- Por ramas de actividad, el empleo de origen migrante tiene un peso mayor al del conjunto de la economía en el servicio doméstico, servicios de restauración, de alojamiento, construcción de edificios, construcción especializada y servicios asociados o el sector primario.
- El dinamismo del empleo en los últimos años ha ofrecido oportunidades al conjunto de las personas trabajadoras, independientemente de su procedencia. En las tres actividades con una mayor creación de empleo en términos absolutos entre 2018 y 2024, el aporte de la ocupación autóctona ha sido mayoritario. Por su parte, el aporte del empleo de origen migrante ha sido comparativamente elevado en algunas ramas especialmente dinámicas como la construcción y ramas asociadas, o el transporte. Junto a estas, el aporte migrante ha resultado crucial a la hora de compensar la salida de personas trabajadoras autóctonas

en otras ramas. De ello parece desprenderse la existencia de nichos de empleo inicial o de entrada para las personas trabajadoras de origen migrante, caracterizados por niveles de cualificación bajos o en actividades en retroceso de empleo (o ambos).

Empleo e irregularidad administrativa

- Aunque las desviaciones entre ocupación EPA y afiliación a la Seguridad Social responden a características específicas de sectores y ramas de actividad y presentan, además, variaciones importantes que dificultan su explicación, existen algunas ramas con déficits de afiliación significativos y que justifican la necesidad de acciones focalizadas que garanticen el cumplimiento de los derechos y las obligaciones entre las personas trabajadoras y las empresas.

Formación y desajustes

- La distribución ocupacional de la población trabajadora migrante guarda relación con su nivel de formación que, en términos agregados, es inferior al de la población autóctona. El peso de los niveles de formación primaria y secundaria es superior al de la población autóctona, mientras que el porcentaje con educación superior es inferior. No obstante, en los últimos años ha habido una mejora educativa protagonizada por las personas trabajadoras más jóvenes.
- La incidencia de los desajustes de cualificación en España es elevada, de forma que el 31,1 por 100 de las personas trabajadoras extranjeras está sobrecualificada, a pesar de una ligera mejora en los últimos años. Las personas de origen migrante y, especialmente entre estas, las mujeres, tienen una exposición relativamente mayor a la sobrecualificación. A ello contribuyen las barreras administrativas a la homologación y equivalencia de titulaciones y al reconocimiento de cualificaciones y competencias. La sobrecualificación también afecta a la población autóctona, aunque en menor medida (1 de cada 4 personas ocupadas).

Condiciones laborales

- Las personas trabajadoras de origen migrante tienen condiciones salariales más desfavorables en relación con las de la población autóctona, principalmente porque se concentran en sectores y ocupaciones peor remunerados.
- La tasa de parcialidad es superior y con mayor incidencia de la involuntariedad, especialmente entre las mujeres, mientras que ha disminuido la temporalidad. El subempleo resulta más común que entre las personas trabajadoras autóctonas. La población migrante presenta una mayor propensión al emprendimiento, aunque afronta mayores dificultades para consolidar los proyectos.
- Las diferencias con respecto a las condiciones laborales de las personas trabajadoras autóctonas tienden a reducirse con el tiempo. Sin embargo, en muchos casos no desaparecen y tienen mayores dificultades para acceder a ocupaciones con condiciones más favorables.

Políticas activas de empleo

- La Ley 3/2023, de Empleo, identifica a las personas trabajadoras de origen migrante como un colectivo de atención prioritaria para la política de empleo. Una de cada tres personas paradas extranjeras se encuentra en situación de desempleo de larga duración, frente a casi la mitad en el caso de las de nacionalidad española. Sin embargo, casi la mitad de las personas desempleadas extranjeras no acceden al apoyo a la inserción laboral brindado por los servicios de empleo.
- La participación en formación bonificada de las personas trabajadoras extranjeras es creciente y con un impulso destacable en las empresas de menor tamaño, aunque mujeres y personas trabajadoras de más edad acceden en menor medida a lo esperado según su peso en la ocupación. La proporción de participantes con estudios primarios es elevada, y relativamente superior a la de las personas trabajadoras autóctonas.
- En cuanto a la formación subvencionada prioritariamente dirigida a personas ocupadas, se registra una participación creciente e, incluso, superior al peso de la población extranjera sobre la población activa. Se trata, además, de una modalidad de formación mayoritariamente participada por mujeres.

Segundas generaciones

- Las segundas generaciones presentan un mayor grado de integración laboral con respecto a sus progenitores en términos generales. Aunque la evidencia para España todavía es algo escasa y está influida por el gran peso de las personas más jóvenes, los grupos de edad por encima de los 25 años presentan con carácter general mayores tasas de actividad y menores tasas de desempleo. Además, se constata una reducción significativa de la parcialidad involuntaria, menores tasas de subempleo y acceden a más empleos cualificados, rompiendo con la sobreconcentración en ocupaciones básicas y menos cualificadas de las primeras generaciones. Sin embargo, se observan importantes

diferencias por sexo y procedencia: la convergencia de las mujeres es más rápida y los descendientes de países de Europa del este y africanos obtienen peores resultados laborales que sus progenitores. Con todo, las mejoras todavía no equivalen a una plena equiparación con las personas trabajadoras autóctonas.

4. CIUDADANÍA, INTEGRACIÓN, INCLUSIÓN E INTERCULTURALIDAD

4.1. Actitudes y valores hacia la inmigración

El crecimiento de la población extranjera o de origen migrante en España desde la década de los noventa no solo ha sido un vector destacado del dinamismo económico y del empleo, dimensiones analizadas en capítulos precedentes, sino que también ha contribuido a importantes transformaciones de la sociedad española. La diversidad social y cultural se ha visto ampliada y dinamizada por las migraciones, aportando nuevos valores, tradiciones o formas de vida que, en buena medida, enriquecen y potencian el carácter ya de por sí plural de la sociedad española.

Sin embargo, al margen de los efectos positivos que la migración puede tener, las coyunturas sociales y políticas que atraviesa el país influyen decisivamente en las diversas y heterogéneas actitudes y valores tanto de la población receptora como de la población migrante[261]. Conocer la manera en que se vive, experimenta o percibe la migración es crucial para la elaboración de políticas migratorias, tanto aquellas orientadas a generar condiciones de inclusión y participación social y política de las personas migrantes, como las destinadas a establecer marcos de prevención de comportamientos y discursos xenófobos o racistas. Además, conocer las actitudes de la población, especialmente cuando son desfavorables, es fundamental debido al potencial disruptivo que estas pueden tener, no solo en los procesos electorales o en la formulación de políticas públicas, sino, sobre todo, en las relaciones intergrupales y en la cohesión social[262].

En este contexto, y teniendo en cuenta la evolución del hecho migratorio y la importancia de la opinión pública en la definición del abanico de políticas que resulten viables, resulta llamativo que la última encuesta específica del CIS, junto al OBERAXE, sobre actitudes y valores ante la migración en España se realizará en 2017. Si bien los datos de los Barómetros del CIS que a continuación se analizan constituyen una herramienta útil para

[261] Como se apunta en un trabajo relativamente reciente del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, los estudios sobre la migración en España se han centrado en cuestiones relativas a las características sociodemográficas, su procedencia y trayectorias de las personas migrantes, así como en el impacto de la migración en el mundo del trabajo, la economía o las políticas sociales. En cambio, el interés por conocer las actitudes y formas de participación en la vida social y política de la población inmigrante ha sido mucho menor y ha emergido de forma más tardía: Morales, L., Mendez Lago, M., Pérez-Nievas, S., Palacios, I., Pamies, C., & Sánchez-Vítores, I. (2022). *Las encuestas a población migrante en España 2000-2021*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

[262] Rinken, S., & Mariscal-de-Gante, Á. (2024). Do dependents matter? Exploring multiple dimensions of attitudes toward immigration and immigrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 50(16).

conocer el estado de la opinión pública respecto de determinadas temáticas, entre ellas la inmigración, presentan limitaciones a la hora de profundizar en cómo se configuran las actitudes de la sociedad española hacia este fenómeno. En particular, dificultan la identificación de los elementos que más influyen en las actitudes desfavorables y los rasgos comunes que comparten diferentes grupos, incluidas las personas de origen migrante, en función de sus opiniones y actitudes hacia la inmigración[263].

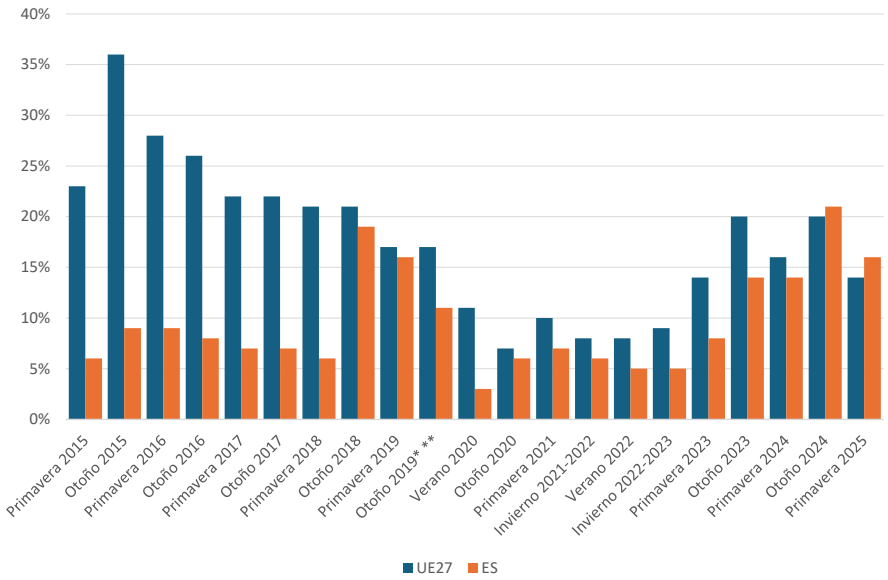
PERCEPCIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA Y EUROPA

Las actitudes hacia la inmigración pueden pivotar entre momentos de aceptación y reconocimiento de los beneficios positivos de la inmigración, a otros en los que el escepticismo, rechazo o incluso la identificación del fenómeno como un problema se hacen protagonistas. Así, las consideraciones sobre la migración son cambiantes en función de múltiples variables que pueden ser de tipo sociodemográficas (edad, género, nivel de renta, educación, etc.), pero también político-contextuales, permitiendo identificar los cambios en los discursos públicos sobre la migración (por ejemplo, de un discurso público que intenta comprender los efectos económicos o laborales de la inmigración, a uno que identifica el fenómeno como un problema). De ello puede dar cuenta, por ejemplo, el último informe sobre migraciones elaborado por el CES. En este se apuntaba a que, según datos del Eurobarómetro de mayo de 2018, el 6 por 100 de la población española señalaba la migración como uno de los principales problemas del país, frente al 21 por 100 como media de la UE. Seis meses más tarde, en otoño de 2018, el Eurobarómetro mostraba que la percepción de la migración como uno de los principales problemas del país se había triplicado en España, hasta alcanzar el 19 por 100 (gráfico 61).

En este sentido, durante la última década la discusión pública en torno a la inmigración ha estado condicionada tanto por fuertes flujos migratorios como el derivado del conflicto en Siria en 2015, como también por el crecimiento de discursos políticos que demonizan la inmigración. España no ha sido ajena a esta realidad y, a pesar de los aspectos positivos que se pueden argumentar en favor de la inmigración en España, en los últimos años, en algunos segmentos de la población, la percepción de que la inmigración constituye un problema importante para el país ha crecido considerablemente. De hecho, las dos últimas dos oleadas del Eurobarómetro muestran que por primera vez en una década la percepción de la migración como un problema en España es superior que en la media de la UE.

[263] González Enríquez, C., Mariscal-de-Gante, Á., & Rinken, S. (2024). Las actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes en España. Una tipología. *Papers. Revista de Sociología*, 109(3), e3261.

GRÁFICO 61: PERCEPCIÓN DE LA MIGRACIÓN COMO UN PROBLEMA



Nota: pregunta formulada "¿Cuáles cree usted que son los dos problemas más importantes que enfrenta (NUESTRO PAÍS) en este momento?
* otoño de 2019 es la última edición en la que se recogen datos correspondientes a la EU-28.
** esta edición divide el diseño metodológico. Se toman las respuestas correspondientes a SPLIT A.
Fuente: Eurobarómetro.

PREOCUPANTE INCREMENTO DE LA PERCEPCIÓN DE LA INMIGRACIÓN COMO UN PROBLEMA EN EL CIS

Los datos del Barómetro del CIS resultan igualmente llamativos en este sentido. En los últimos diez años, la percepción de la inmigración como un problema para el país se había mantenido a una distancia considerable respecto de los dos principales problemas identificados por la sociedad española. Si bien las prioridades pueden variar según diferentes coyunturas (desempleo, crisis económica, corrupción política, pandemia, etc.), no era habitual que la inmigración alcanzara un nivel de relevancia tan alto como problema nacional.

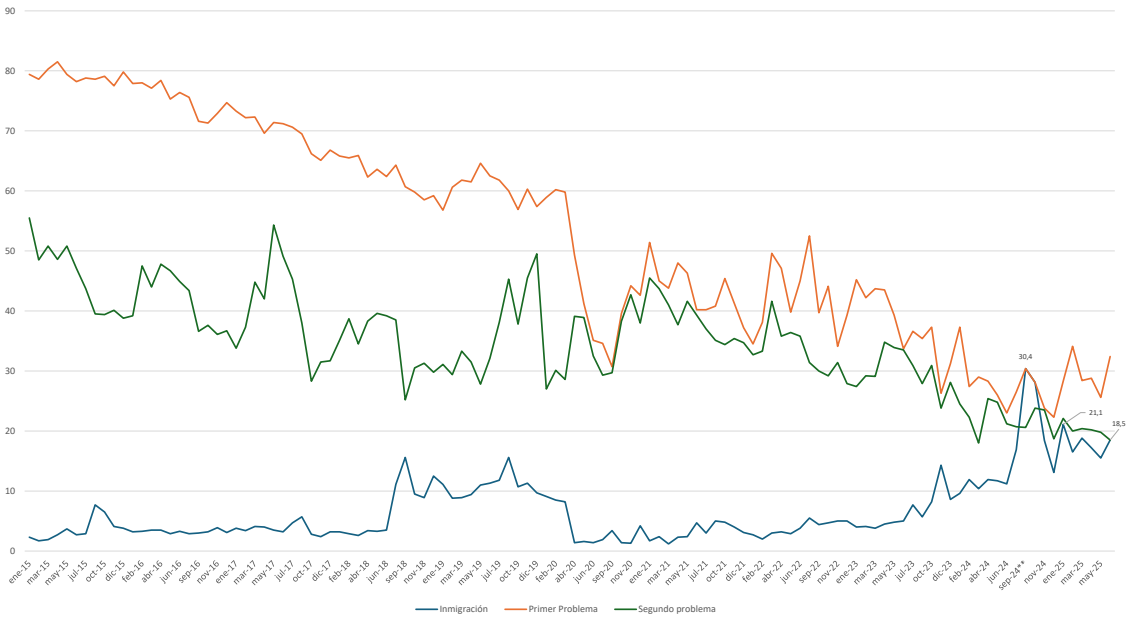
Ahora bien, aunque significativos e indicativos de cierto clima de época respecto de la inmigración, los datos deben tomarse con cierta cautela, pues relevan la notoriedad relativa de la inmigración como problema social y político, pero no son datos que permitan hacer un diagnóstico riguroso sobre las actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes. En otras palabras, los datos deben tomarse como representativos de los vaivenes de la opinión pública sobre las principales preocupaciones sociales y políticas, pero no como reflejo exclusivo de facetas actitudinales. En la medida en la que son datos de opinión pública, los resultados fluctúan en función del grado de protagonismo que este

u otros asuntos tengan en la agenda mediática, sin que ello implique afirmar ni negar que las actitudes y valores hayan cambiado[264].

Coincidiendo con los datos del Eurobarómetro, los sondeos del CIS reflejan que, desde 2023 y especialmente a lo largo de 2024 y 2025, emerge en España cierto clima de opinión pública que identifica la inmigración como un problema para el país (gráfico 62). De hecho, los barómetros de septiembre y octubre de 2024 muestran, por primera vez en una década, que la inmigración aparece como el principal problema que enfrenta el país, y que, en general, la percepción de la inmigración como un problema ha adquirido un peso significativo en la opinión pública española.

El último dato disponible, correspondiente a junio de 2025, muestra que el 18,5 por 100 de la población encuestada considera que la inmigración es el segundo problema más relevante, solo por detrás de la vivienda y por delante de otras preocupaciones como los problemas de índole económica (17,9 por 100).

GRÁFICO 62: EVOLUCIÓN DE LA PREOCUPACIÓN POR LA INMIGRACIÓN FRENTE A LOS DOS PRINCIPALES PROBLEMAS EN ESPAÑA.



Nota: pregunta formulada "¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?"
** La inmigración aparece como primer problema
Fuente: Barómetro mensual del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2015-2025.

Los datos sobre la percepción de la inmigración como un problema son, sin duda, llamativos. Aunque no permitan extraer conclusiones sobre cambios profundos en actitudes y valores, sí advierten del impacto que puede tener en la opinión pública la

[264] Esta y otras cautelas sobre la cuestión de la inmigración en los barómetros del CIS pueden consultarse en: Finotelli, C., & Rinken, S. (2025). *La realidad migratoria española y su gestión: hechos y percepciones*. Fundación de Estudios sobre la Economía Española 2025/05.

propagación de discursos políticos nativistas, de cierto nacionalismo excluyente y, en ocasiones, de un marcado fundamentalismo culturalista. Estos discursos, promovidos por determinadas corrientes políticas de marcado discurso xenófobo y con notable influencia en la esfera pública, estigmatizan o incluso criminalizan la inmigración al presentarla como un problema o una amenaza para el país, sustentándose en argumentos poco fundamentados y carentes de respaldo empírico.

Estas narrativas estigmatizantes sobre la inmigración ya no se refieren únicamente a quienes llegan en busca de mejores condiciones de vida, asilo o protección, sino también a aquellas personas que, habiendo nacido en España, y por tanto autóctonas desde una perspectiva objetiva y españolas desde un sentido subjetivo[265], son encasilladas en el sintagma "migrante" con el propósito de situarlas en un espacio social jerárquicamente inferior. La inclusión, en este sentido, no supone un antagonismo entre identidades, sino la posibilidad de poder vivir simultáneamente diferentes identidades (como la de sentirse español y tener orígenes migrantes) sin que estas tengan porque ser mutuamente excluyentes. Las narrativas nativistas y fundamentalistas, por el contrario, se sustentan en la exigencia de una asimilación total a su propia concepción, excluyente y rígida, de lo que constituye la cultura "española" y, en caso de que esta no se produzca, en la estigmatización de quienes son señalados como "diferentes".

AUMENTO DE LA POLARIZACIÓN Y LOS DISCURSOS Y DELITOS DE ODIO

Esta situación coincide, además, con una tendencia creciente a la proliferación de discursos de odio (véase recuadro 16) que logran salir de sus burbujas o nichos comunicativos, llegando a interpelar a una parte significativa de la sociedad. En este sentido, la preocupación por los discursos de odio no radica solo en su presencia, sino en dos aspectos clave, estrechamente relacionados: a) la polarización que generan entre, por un lado, quienes expresan abiertamente su aceptación de mensajes antes relegados al ámbito privado o tabú (disminución del sesgo de deseabilidad social), y, por otro, quienes estigmatizan cualquier opinión que se acerque a los postulados promovidos por formaciones o grupos que difunden estos discursos; b) el apego afectivo que determinadas audiencias desarrollan hacia los marcos interpretativos que construyen la inmigración como un problema. El apego emocional o afectivo a estos marcos dificulta la refutación de los mensajes de odio, incluso cuando estos pueden ser desmentidos con datos veraces. De este modo, se produce una desconexión entre la inmigración como un fenómeno que puede contribuir —y de hecho lo hace— económica, laboral y culturalmente al país y la inmigración percibida como una amenaza.

[265] Uno de los resultados que revela la Investigación Longitudinal sobre la Segunda Generación (ILSEG) es que el 82 por 100 de los niños y niñas nacidas en España con al menos un progenitor extranjero se identifican como españoles/as. Al respecto véase Portes, A., & Aparicio, R. (2025). Hijos de inmigrantes: sus orígenes e integración en España. *Panorama Social*, 41, 9–22.

A este respecto, desde 2020 el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE) realiza un trabajo de monitorización de mensajes con contenido de odio que pueden ser constitutivos de delito, de infracción administrativa o de vulneración de las normas de conducta de las plataformas digitales, en cinco redes sociales: Facebook, Instagram, TikTok, YouTube y X. En su último informe anual[266], el Observatorio concluye que alrededor del 80 por 100 de los mensajes de odio detectados se dirigen a colectivos diana, frente al 20 por 100 que se dirige a personas concretas. El estudio subraya que esta tendencia confirma la naturaleza estructural del discurso de odio, el cual tiende a reforzar estereotipos y a alimentar actitudes hostiles hacia los diferentes grupos a los que se dirige. Los cuatro grupos diana más representados (cada uno con al menos un 20 por 100 de los mensajes de odio detectados) son las "personas originarias del norte de África", "personas africanas y afrodescendientes", "personas inmigrantes" y "personas musulmanas", lo que evidencia una tendencia a la generalización de la discriminación basada en el origen, la nacionalidad o la religión.

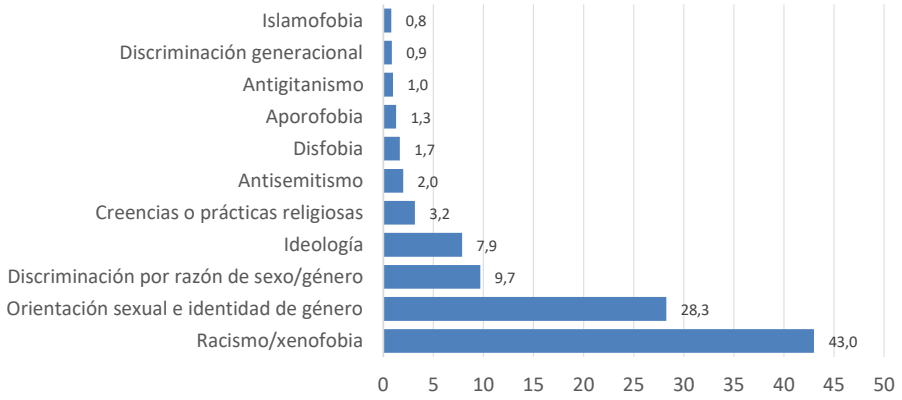
El espectro de conductas vinculadas a los discursos de odio es amplio y de distinta intensidad, desde formas de estigmatización sutiles a través de un lenguaje irónico o eufemístico con apelaciones emocionales a, por ejemplo, el "miedo al inmigrante", hasta manifestaciones más extremas como los insultos directos, la deshumanización o incluso las agresiones físicas. El trabajo de OBERAXE analiza las diferentes tipologías de estos discursos, constatando que estas manifestaciones van más allá de la siempre ofensa: generan un clima en el que se vulnera la dignidad de las personas por el hecho de pertenecer a un colectivo específico, reduciéndolas a estereotipos biológicos o nacionales e ignorando su identidad y humanidad.

La manifestación más extrema son aquellos discursos que favorecen la aceptación y promoción de actos constitutivos de delitos de odio, entendidos como actos que constituyen una infracción penal y están motivados por un sesgo o prejuicio hacia la víctima[267]. De acuerdo con el último informe del Ministerio del Interior sobre evolución de los delitos de odio en España durante 2024, los hechos conocidos y registrados como delitos de odio de naturaleza racista/xenófoba descendieron un 6 por 100 respecto de 2023. Sin embargo, este tipo de delitos representa un 43 por 100 del total (gráfico 63).

[266] Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia [OBERAXE] (2025). *Informe Anual de Monitorización del Discurso de Odio en Redes Sociales 2024*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

[267] Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. (2021). *Los delitos de odio motivados por el racismo y la xenofobia*. Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).

GRÁFICO 63: DISTRIBUCIÓN DE LOS HECHOS CONOCIDOS REGISTRADOS COMO DELITOS DE ODIO, 2024.
(porcentaje)



Fuente: Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio. (2024). *Informe sobre la evolución de los delitos e incidentes de odio en España 2024*. Ministerio del Interior.

En este contexto, los discursos que sitúan a los inmigrantes como *outsiders* lo hacen mediante emociones vinculadas a la pertenencia, la identidad cultural o la percepción de amenaza, entre otras. Por ello, la lucha contra los discursos de odio no se limita a una cuestión de veracidad informativa, sino que exige abordar algo muchas veces más complejo: desarticular los marcos emocionales que los sostienen y proponer y construir narrativas[268] alternativas que interpelen a la ética y la empatía de la ciudadanía.

RECUADRO 16: LAS DIMENSIONES DEL "DESORDEN INFORMATIVO" Y LA CONSTRUCCIÓN DE DISCURSO DE ODIO

Desde un punto de vista meramente descriptivo, el discurso de odio se entiende como aquel tipo de lenguaje o expresión que manifiesta desagrado, rechazo o discriminación hacia una persona, grupo o institución. Este tipo de discurso puede suponer un menoscabo a la imagen, dignidad o reputación de las personas, y en ocasiones llegar a fomentar la violencia, incitar al odio, o implicar ataques o amenazas que atenten contra la integridad, los derechos o las ideas de estas. Los discursos de odio se construyen en contextos de "desorden informativo", que se pueden caracterizar por:

1. La **desinformación** (dis-information). Información que es falsa y deliberadamente creada para causar daño a una persona, un grupo social, una organización o un país. Un ejemplo sería la difusión de noticias o mensajes falsos que atribuyen a una persona migrante la comisión de un delito. El objetivo es causar daño y durante el tiempo que el mensaje circula entre quienes lo consumen y reproducen, consiguen contribuir a una asociación estigmatizante entre migración y delincuencia.
2. La **mala información** (mal-information). Información que está basada en la realidad, pero es utilizada para infringir daño a un persona, organización o país. Por ejemplo, el uso de estadísticas oficiales para alimentar discursos estigmatizantes, estableciendo analogías engañosas entre ciertos grupos sociales y problemáticas específicas. Esto implica el uso de datos genuinos, en ocasiones despojados de su contexto original, con la intención de señalar, más que de conocer.
3. La **información errónea** (mis-information). Información falsa, pero que no está creada con la intención de causar daño a las personas. Suele producirse en contextos de producción de "noticias de última hora" (por ejemplo, testigos que graban con sus teléfonos un

[268] Sobre el rol y efecto que tienen las narrativas políticas en general, y las narrativas sobre la inmigración en particular, véase: Pizarro Carrasco, J. J., Igartua, J.-J., & Benet-Martínez, V. (2024). *The influence of narratives on subsequent narratives about immigration: Individuals as narratively shaped shapers of reality* (BRIDGES Working Paper No. 29). BRIDGES.

accidente o una catástrofe natural), donde individuos publican o comparten rumores falsos en redes sociales de forma inconsciente. No lo hacen con la intención de causar daño, e incluso pueden buscar ser útiles ante una eventualidad.

4. A las categorías anteriores puede añadirse el **cometido humorístico** en forma de sátiras, parodias o memes que, al ser percibidos como genuinos e inocentes, pueden contaminar el discurso público, generar ruido informativo e incluso reforzar estereotipos.

En este sentido, los discursos de odio pueden encajar en cualquiera de estas categorías cuando su objetivo es atacar a un grupo en función de un factor identitario específico, como el género, la religión, la etnia o la nacionalidad, entre otros.

Ahora bien, dependiendo de la forma en que se expresen, pueden ser **explícitos** y relativamente inequívocos, con mensajes que buscan causar daño directo a las víctimas; por ejemplo, deshumanizando a las personas o difundiendo la idea de que el "otro" es inferior, o que representa una amenaza para la sociedad.

Pero también pueden ser **implícitos**, especialmente cuando se expresan en argumentos que refuerzan estereotipos negativos y pueden llevar a la sociedad a desarrollar impresiones negativas de ciertos grupos: presencia de insultos leves, microagresiones y/o contenido discriminatorio o negativo basado en características como etnia, nacionalidad, religión, género, atributos físicos, ideas, ideologías, etc.

Los discursos de odio construidos deliberadamente pivotan en el mal uso de la información y, especialmente, en la desinformación. En estos casos, un discurso de odio suele cumplir cuatro criterios: a) criterio de **vulnerabilidad** al estar dirigido a un colectivo potencialmente vulnerable; b) criterio de **humillación**, toda vez que hay cierta pretensión de humillar a ese grupo; c) criterio de **malignidad**, ya que hay una invitación implícita o explícita de excluir a ese grupo; y, finalmente, d) criterio de **intencionalidad**, ya que busca deliberadamente provocar estos efectos.

Los discursos de odio contra los inmigrantes contribuyen, por tanto, a construir sentimientos de rechazo hacia ellos, fomentando una sensación de inseguridad entre la ciudadanía, y exacerbando actitudes xenófobas. A menudo son discursos interseccionales, en tanto que combinan diferentes ejes de estigmatización: migración como amenaza a la seguridad, migración vinculada a la violencia contra las mujeres por parte de migrantes no blancos, migración como carga económica, etc.

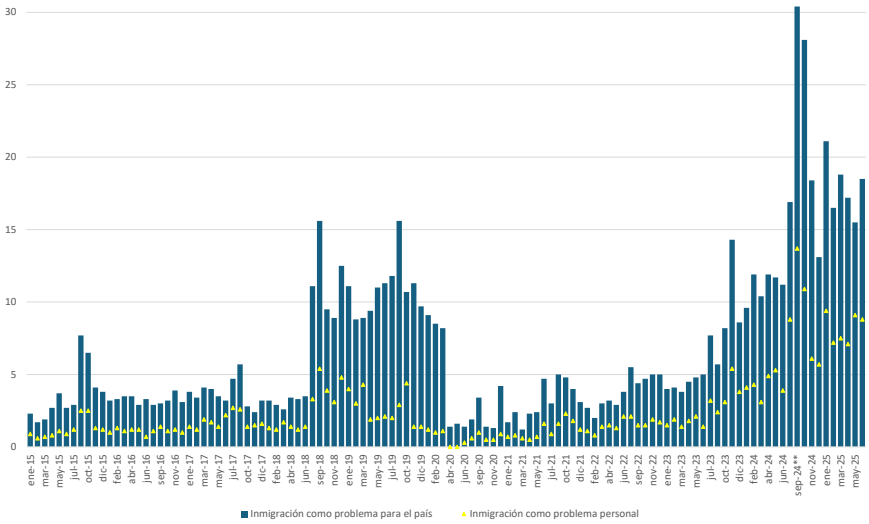
Más allá de su ausencia de veracidad, los discursos de odio reflejan cómo determinadas corrientes políticas de discurso xenófobo, medios de comunicación, creadores de opinión pública, etc.—, desarrollan estrategias en redes sociales que buscan movilizar nuevos nichos de votantes, especialmente en contextos de creciente desafección hacia el establishment político. El contenido de los mensajes busca despertar una suerte de resentimiento social frente a la erosión de un supuesto conjunto de creencias y valores (nacionales, religiosos, culturales, etc.) y busca activar sentimientos en un amplio espectro que van desde el miedo o ansiedad al rechazo, odio o desprecio.

Fuente: basado en Wardle, C., & Derakhshan, H. (2017). *Information disorder. Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*. Council of Europe; Lilleker, D., & Pérez-Escolar, M. (2023). Demonising Migrants in Contexts of Extremism: Analysis of Hate Speech in UK and Spain. *Politics and Governance*, 11(2); y Martínez, P. R., Villanueva, A. S., Campos, P. R., Joya, L. M., Sánchez, A. J. S., Espinosa, J. J. S., Lirola, F. V., & Berlanga, M. C. L. (2025). Emergence and Development of a News Hate Cycle About Immigrants: The Case of Immigrants Transferred from the Canary Islands to the Spanish Mainland. *Journalism and Media*, 6(1), 5.

LA INMIGRACIÓN NO SE PERCIBE COMO UN PROBLEMA PERSONAL CON LA MISMA INTENSIDAD

Otro aspecto de interés es el contraste entre la percepción de la inmigración como un problema para el país y su consideración como un problema a nivel personal. Si bien existe una correlación positiva entre ambas variables, la distancia de la segunda respecto de la primera es considerable, lo que podría ser indicativo de cierta disonancia entre la experiencia vivida y la experiencia percibida en relación con la inmigración.

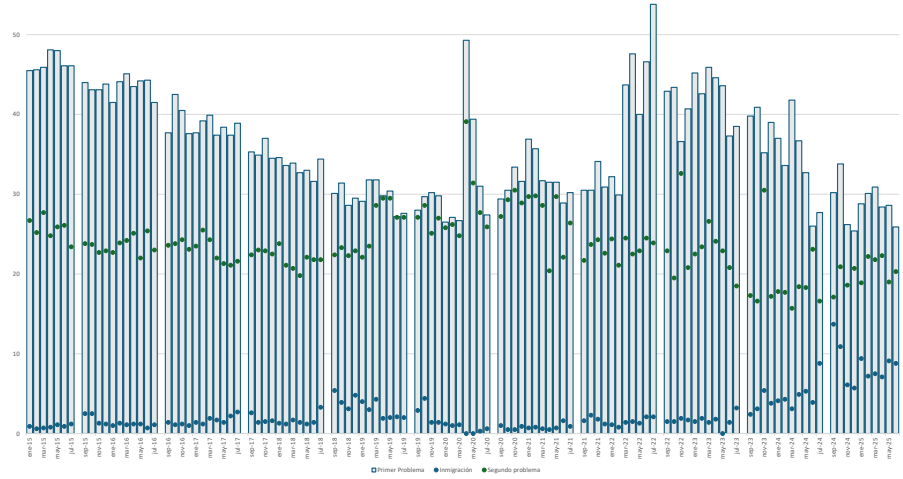
GRÁFICO 64: EVOLUCIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LA INMIGRACIÓN COMO PROBLEMA PARA ESPAÑA Y COMO PROBLEMA A NIVEL PERSONAL



Nota: preguntas formuladas "¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?" y "¿Y cuál es el problema que a Ud., personalmente, le afecta más? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?"
Fuente: Barómetro mensual del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2015-2025.

De hecho, si se analiza la relación entre la evolución de la percepción de la inmigración como un problema que afecta a nivel personal junto a los dos principales problemas identificados por la ciudadanía en las distintas oleadas del Barómetro del CIS (gráfico 65), se observa que, aunque su presencia ha aumentado en los últimos años, la inmigración no alcanza los niveles de preocupación que se atribuyen a otras cuestiones.

GRÁFICO 65: EVOLUCIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LA INMIGRACIÓN COMO PROBLEMA PERSONAL EN RELACIÓN CON LOS DOS PRINCIPALES PROBLEMAS.



Fuente: Barómetro mensual del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2015-2025.

Así, aun cuando se registran repuntes puntuales en su relevancia, la inmigración tiende a situarse por detrás de problemas percibidos como más urgentes o acuciantes, como el paro, la vivienda o la situación económica, entre otras. Esta evolución sugiere que, si bien

la preocupación por la inmigración ha ganado visibilidad, todavía no ocupa de forma consistente un lugar prioritario en la jerarquía de problemas personales para la mayoría de la población; si bien sí lo hace en la jerarquía de problemas que enfrenta el país.

LA PERCEPCIÓN DE LA INMIGRACIÓN COMO PROBLEMA: ¿PREOCUPACIÓN SOCIAL O INDIVIDUAL?

Los datos del CIS sobre la percepción de la inmigración como un problema parecen indicar que las actitudes negativas hacia la inmigración son más de tipo sociotrópico que egotrópico[269]. Es decir, que la percepción del riesgo o del problema se basa más en cómo la inmigración afecta a la colectividad que en cómo afecta individualmente a cada persona.

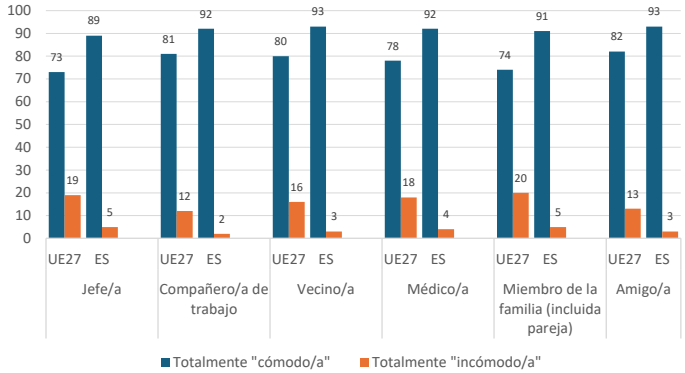
Sin perjuicio de que estos aspectos deban ser analizados con mayor profundidad —por ejemplo, analizando diferentes dimensiones actitudinales, diferenciando las actitudes hacia la inmigración de las actitudes hacia las personas de origen migrante, o evitando tratar a la población migrante como un grupo homogéneo—, los cambios de tendencia que muestra el Barómetro del CIS o el Eurobarómetro deben ponerse en relación con el hecho de que la emergencia y extensión de los discursos de odio, o de aquellos que sitúan a la inmigración desde una visión xenófoba y como eje de polarización política, tienden a articularse cada vez más en torno a preocupaciones simbólicas, que generan mayor apego emocional, que exclusivamente a preocupaciones de tipo material.

Cambios profundos en la dimensión egotrópica podrían conllevar un riesgo significativo de menoscabo de la cohesión y la convivencia social. Conviene recordar que, incluso existiendo algunos indicadores que apunten a cierto malestar difuso hacia aspectos como la gestión y política migratoria —la encuesta EASIE de 2020[270] mostraba que la sociedad española considera que las normas que regulan la inmigración son demasiado (32 por 100) o más bien tolerantes (29 por 100)—, España se ha caracterizado por ser uno de los países de Europa con menor rechazo a la convivencia con la inmigración, y donde la sensación de incomodidad ante dicha convivencia es excepcionalmente reducida, especialmente si se la compara con otros países o la media de la UE (gráfico 66).

[269] Rinken y Mariscal-de-Gante, op. cit.

[270] Encuesta sobre actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes en España (EASIE survey), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2020.

GRÁFICO 66: COMODIDAD PERCIBIDA ANTE LA PRESENCIA DE INMIGRANTES SEGÚN EL ROL SOCIAL



Nota: pregunta formulada: ¿Usted personalmente se sentiría cómodo o incómodo teniendo a un inmigrante como su…? Los gráficos no incluyen las respuestas "no sabe" o "no contesta".
Fuente: Eurobarómetro, 2021.

La imposibilidad de extraer conclusiones exhaustivas sobre las actitudes y valores hacia la inmigración se debe tanto a las múltiples dimensiones que atraviesan este fenómeno, como a la necesidad de datos actualizados que permitan análisis longitudinales. Las opiniones sobre las "políticas migratorias", por ejemplo, no permiten establecer equivalencias directas con las opiniones respecto de la "convivencia con población de origen migrante". Del mismo modo, una parte de la sociedad puede considerar que la inmigración tiene un impacto positivo en la economía, y al mismo tiempo percibir que las personas migrantes reciben un trato preferente por parte del gobierno en comparación con la población autóctona.

ESPAÑA TIENE LA OPORTUNIDAD DE SEGUIR SIENDO UN EJEMPLO DE CONVIVENCIA Y DE MEJORAR SU COHESIÓN SOCIAL

Sin embargo, más allá de las múltiples capas y matices que configuran las actitudes hacia la inmigración, España ha logrado constituirse como una suerte de excepción en el contexto europeo en términos de convivencia e inclusión social. Pero este logro no está garantizado de forma permanente. Lo que despierta el interés y preocupación de analistas, así como de este informe, es el impacto que podría tener en la sociedad la emergencia y consolidación de discursos políticos que sitúan a la inmigración como eje vertebrador del descontento y la desafección frente a la situación política o económica del país.

Por ello, resulta imprescindible contar con la capacidad de observar y analizar la evolución de las actitudes en materia migratoria, con el fin de articular estrategias que prevengan la perpetuación y, aún más preocupante, la intensificación de opiniones, posturas y actitudes desfavorables, e incluso abiertamente nativistas, hacia el hecho migratorio. El objetivo último, sin embargo, es la salvaguarda de la cohesión social.

Contranarrativas frente a los discursos de odio

Una de las características más significativas de los contextos de polarización política, en los que las narrativas de odio cobran fuerza y protagonismo, es su capacidad para condicionar la discusión pública. Incluso los actores sociales y políticos que se posicionan de manera firme contra los discursos estigmatizantes suelen verse obligados a participar en un debate que no promovieron, y, en la mayoría de los casos, buscan alejarse del marco de discusión con silencio o respondiendo de forma reactiva. Es decir, sin articular una contra narrativa que permita comprender la realidad desde una perspectiva alternativa y, lo que puede ser aún más problemático, adoptando ciertos supuestos que refuerzan los discursos de odio.

En este sentido, desde diferentes espacios académicos y no académicos se han planteado diversas estrategias, no solo para comprender el fenómeno de la desinformación y la propagación de discursos discriminatorios, xenófobos o antiinmigración, sino también para tejer redes y ofrecer formas distintas de entender e interpretar la complejidad del mundo, desactivando marcos carentes de veracidad que buscan señalar culpables fáciles.

En este sentido, el último informe publicado del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (FISI)[271] enfatiza, por ejemplo, en la importancia de las estrategias de mediación intercultural como herramienta de convivencia, inclusión y prevención del racismo y la xenofobia.

Por su parte, un trabajo reciente publicado por CIDOB[272] propone, a través de un decálogo detallado, distintos elementos que, basados en evidencia científica, son clave para la construcción de marcos de sentido alternativos sobre la inmigración. Entre ellos, destaca, la necesidad de que las narrativas contra el odio sean coherentes con la experiencia propia de aquellos a quienes van dirigidos los mensajes; evitar centrar el discurso en la inmigración cuando el problema real tiene que ver con deficiencias en las políticas públicas que afectan al conjunto de la ciudadanía; con las cautelas debidas, también interpelar y persuadir desde lo afectivo y emocional; o garantizar la participación activa de las personas migrantes en la construcción de estos relatos, sin asumir que todas comparten una misma visión. Además, estas narrativas deben orientarse a transformar la realidad: controlar el relato no equivale, por sí solo, a garantizar mejores políticas, servicios públicos de calidad o una mayor protección de derechos.

---

[271] Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (FISI). (2025). *Informe anual 2024 sobre la situación de las personas migrantes y refugiadas en España*. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

[272] Garcés, B. (2025). Decálogo para una narrativa alternativa sobre las migraciones. *Notes Internacionals* CIDOB, 315, 1–7. El trabajo bebe en buena medida de las conclusiones a las que llegó el proyecto BRIDGES: CIDOB. (2021–2024). BRIDGES: Assess*ing the production and impact of migration narratives*. Proyecto financiado por el programa Horizonte 2020 de la Unión Europea.

RECUADRO 17: CONCLUSIONES SOBRE ACTITUDES Y VALORES HACIA LA INMIGRACIÓN

- España ha experimentado un aumento en la percepción negativa de la inmigración como problema nacional. Aunque tradicionalmente la inmigración no figuraba entre las principales preocupaciones de la población, desde 2023, y especialmente en 2024 y 2025, su relevancia ha crecido notablemente en la opinión pública.
- Los datos apuntan a que este cambio se da más a nivel sociotrópico (preocupación por el país) que egotrópico (preocupación personal), lo que sugiere una percepción más simbólica que vivencial del fenómeno migratorio. De hecho, la convivencia con personas migrantes es considerablemente positiva en España en comparación con Europa.
- El desorden informativo favorece los discursos de odio y la estigmatización de la población migrante. Este fenómeno se ve impulsado por corrientes políticas de discurso xenófobo que recurren a la desinformación (mentiras intencionadas) o la mala información (uso dañino de información veraz), provocando incluso información errónea (rumores sin mala intención), lo que refuerza estereotipos negativos, afecta a la percepción pública de la inmigración y, sobre todo, debilita la cohesión social.

Participación social, cultural y política de la población de origen migrante

Suele ocurrir que las consideraciones sobre la inclusión e integración de las personas de origen migrante estén sobredeterminadas por su acceso al mercado laboral y a la autonomía económica, entendidos como los principales vehículos para alcanzarla. Sin dejar de reconocer que el bienestar material ocupa un lugar central en la vida de toda persona, el ejercicio de una ciudadanía plena, y por tanto de una inclusión en sentido amplio, no se limita al ámbito económico, sino que requiere también el ejercicio de derechos sociales, culturales y políticos. Conviene, en este sentido, que las políticas de inclusión social dirigidas a la población migrante adopten una perspectiva holística en la que el acceso al empleo de calidad constituya una prioridad, sin que ello suponga relegar las otras tres dimensiones a un plano secundario o de menor importancia.

SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS RESIDENTES EN ESPAÑA

Los y las ciudadanas extracomunitarias residentes legalmente en España no tienen reconocido el derecho al sufragio activo ni pasivo, salvo en aquellos casos en los que exista acuerdo de reciprocidad con el país del que es originaria la persona migrante[273]. Estos acuerdos les habilitan para votar o ser elegidos en las elecciones a nivel local[274], no existiendo posibilidad de sufragio, en ninguna de sus modalidades, en las elecciones autonómicas, generales o europeas.

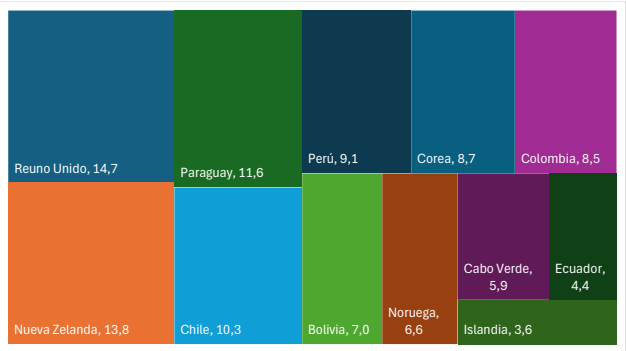
La participación político-electoral de las personas migrantes extracomunitarias es, por tanto, marginal, no solo por el limitado número de países con los que España mantiene acuerdos de reciprocidad, sino sobre todo por las exiguas tasas de alta en el censo electoral

[273] España mantiene acuerdos de reciprocidad de voto con Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Reino Unido y Trinidad y Tobago.

[274] A diferencia de las personas con nacionalidad española residentes en España, que forman parte del censo electoral de forma automática, los extranjeros con derecho a voto que quieran participar electoralmente deben previamente solicitar su inscripción en el censo electoral (Real Decreto 202/1995, de 10 de febrero, por el que se dispone la formación del censo electoral de extranjeros residentes en España para las elecciones municipales).

de las personas con derecho a voto. Para las elecciones municipales de mayo de 2023, 415.261 personas tenían derecho a voto, sin embargo, tan solo el 11,7 por 100 de estas estaba dada de alta en el censo electoral (gráfico 67).

GRÁFICO 67: PORCENTAJE DE RESIDENTES EXTRACOMUNITARIOS INSCRITOS EN EL CENSO ELECTORAL PARA VOTAR EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE MAYO DE 2023.



Nota: Ninguna persona con derecho a voto proveniente de Trinidad y Tobago solicitó el alta en el censo electoral
Fuente: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, OBERAXE. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Pero más allá de las limitaciones formales que existen en el derecho a participación político-electoral de las personas migrantes, esta situación no facilita el conocimiento que se tiene sobre sus preferencias y actitudes políticas respecto al lugar en el que desarrollan su vida. Los barómetros del CIS, de enorme riqueza por su frecuencia y por las series temporales que ofrecen —once barómetros al año desde 1979—, son herramientas imprescindibles para conocer los valores y actitudes de la ciudadanía hacia las políticas, las instituciones y, en general, hacia aspectos centrales de la opinión pública. Al limitar el universo encuestados a quienes poseen la nacionalidad española, no es posible conocer el orden de preferencias políticas de las personas migrantes, así como todos aquellos aspectos socio, político y culturales que analiza el barómetro mensual del CIS.

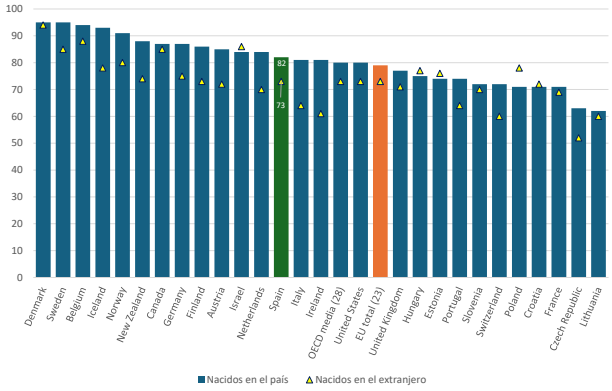
Más específicamente, estos barómetros permiten estudiar las actitudes y valores que la sociedad en general tiene sobre la inmigración, pero al no incorporar una muestra estadísticamente representativa de personas migrantes, no es posible conocer la opinión, actitudes y valores que tienen los migrantes sobre la cuestión. Así, por ejemplo, si bien podemos analizar el lugar que ocupa la migración como un problema en la sociedad española, no es posible conocer la opinión de las personas inmigrantes sobre esta temática o sobre cómo afecta en sus vidas.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE POBLACIÓN DE ORIGEN MIGRANTE CON NACIONALIDAD ESPAÑOLA

Los datos muestran un escenario distinto en cuanto a la participación electoral declarada por personas de origen migrante que cuentan con la nacionalidad española. De acuerdo con los indicadores de la OCDE de 2023, el 73 por 100 de los españoles nacidos en el

extranjero participó en el último ciclo electoral, frente al 82 por 100 de los nacidos en territorio español (gráfico 68).

GRÁFICO 68: PARTICIPACIÓN DECLARADA EN LAS ELECCIONES MÁS RECIENTES
(Personas de 18 años o más con la nacionalidad del país de acogida, 2012–2020)



Fuente: OECD Indicators of Immigrant Integration, 2023.

Esto, como señala el propio informe[275], resulta indicativo del interés o deseo de la población de origen migrante de expresarse y formar parte activa de la sociedad del país de acogida, involucrándose en la elección de quienes la gobiernan. De hecho, mientras que en muchos países la participación electoral de nacionales nacidos en el extranjero ha disminuido, España es uno de los países donde dicha participación ha aumentado más (alrededor de un 8 por 100 desde la década de los 2000, solo superada por Dinamarca en el entorno europeo).

REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS MIGRANTES

Un componente fundamental de la inclusión sociopolítica de las personas de origen migrante es su presencia en los espacios de representación política. Ello no implica necesariamente la existencia de una relación directa entre la elección de representantes con antecedentes migrantes y la adopción de políticas más o menos favorables hacia la inmigración o hacia la propia población migrante. Lo relevante de esta dimensión de la representación es la medida en que el acceso a los órganos legislativos resulta efectivamente posible para las personas con trayectorias migratorias, así como el grado en que este colectivo se encuentra infra o sobrerrepresentado en el ámbito político.

En la actualidad, no existe información pública sobre el número de personas con orígenes migrantes presentes en instituciones de representación política a nivel autonómico o local. A nivel nacional, sin embargo, un estudio reciente[276] ha publicado un informe en el que

[275] OECD/European Commission (2023), *Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In*, OECD Publishing, Paris.
[276] Morales, L., & Pamies, C. (2025). *REPCHANCE SPAIN. Diversity in Spanish Politics. Drivers and Obstacles for the Inclusion of Minorities in Elected Office*. Robert Bosch Stiftung GmbH.

analiza la representación política de personas de origen migrante en cinco parlamentos nacionales europeos, entre ellos el Congreso de los Diputados en España.

Las motivaciones que inciden en la implicación política de las personas migrantes son multifactoriales, varían según los contextos y responden tanto a dinámicas individuales como colectivas[277]. No obstante, desde una perspectiva estrictamente cuantitativa, España presenta un nivel de representación política de las personas migrantes considerablemente inferior al registrado en los demás países analizados.

El estudio muestra que, mientras la población de origen migrante en España ha pasado de representar alrededor del 1 por 100 en la década de 1990 a superar actualmente el 15 por 100, la proporción de diputados de origen migrante apenas ha experimentado cambios y se sitúa hoy por debajo del 2 por 100. Esta situación contrasta con la de los demás países incluidos en el análisis —Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Suiza—, donde dicha proporción oscila entre el 10 y el 20 por 100.

PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

Más allá de la participación política formal de las personas migrantes, la participación social y de manera voluntaria en organizaciones de carácter humanitario y de cooperación, deportivas, de ocio, religiosas, artística, culturales, sindicatos, u organizaciones de mujeres, entre otras, es un importante indicador de los lazos sociales que se tejen con la comunidad en la que desarrollan sus vidas.

En España, los indicadores de participación social de la población migrante son muy similares a los de la población autóctona, y en la última década la participación ha crecido en torno al 5 por 100. Sin embargo, aunque esto podría interpretarse de forma positiva, no lo es tanto, ya que, a nivel global, la afiliación voluntaria a organizaciones de la sociedad civil es una de las más bajas de Europa, situándose alrededor del 30 por 100, con una media a nivel europeo de alrededor del 50 por 100. De hecho, en los países nórdicos las tasas de participación voluntaria en organizaciones de la sociedad civil supera al 70 por 100 de la población, tanto autóctona como extranjera[278].

[277] Debe considerarse, en este sentido, el papel clave de los partidos políticos a la hora de decidir incluir o no personas de origen migrante en las listas electorales. Esta decisión depende, a su vez, de múltiples factores que los partidos políticos interpretan como ventaja o desventaja en función de sus propios posicionamientos respecto de la inmigración, el nivel de incidencia que pueda tener el estadio de opinión pública al respecto, entre muchos otros. Al respecto, véase Vintila, D., & Morales, L. (2018). La representación política de las personas de origen inmigrante en España e Italia. *Papers. Revista de Sociologia*, 103(4), 521–550.

[278] OECD/European Commission (2023), *op. cit.* El estudio se basa en los datos de: European Value Study (EVC) y World Value Survey (WVS), 2017-20.

RECUADRO 18: PARTICIPACIÓN SOCIAL, CULTURAL Y POLÍTICA

- La población extranjera no tiene derecho a votar o ser elegida, salvo acuerdos de reciprocidad con su país de origen, y estos acuerdos solo aplican a elecciones locales.
- La exclusión del derecho a voto limita el conocimiento sobre las preferencias y valores políticos de las personas migrantes, ya que los barómetros del CIS solo incluyen ciudadanos españoles y no reflejan la perspectiva migrante sobre cuestiones sociales y políticas.
- Por el contrario, entre quienes cuentan con la nacionalidad española, la participación electoral es alta (73 por 100 frente al 82 por 100 de los nacidos en España), mostrando interés en involucrarse en la vida política y social del país.
- La participación en organizaciones sociales y culturales de los migrantes es similar a la de la población autóctona y, aunque ha crecido, sigue siendo baja en comparación con otros países europeos.

4.2. Condiciones de vida, políticas de bienestar e inclusión social

El análisis de las condiciones de vida de la población a través de las fuentes disponibles, con sus importantes limitaciones, arroja una marcada brecha social entre población de nacionalidad extranjera y la de nacionalidad española, como ya señalara el CES en su informe 02/2019 sobre *La inmigración en España: efectos y oportunidades*. No obstante, el hecho de que la Encuesta de Condiciones de Vida sólo incorpore a la población de nacionalidad extranjera y no contemple en su universo de estudio a la población nacida en el extranjero y que ha adquirido la nacionalidad en los últimos años, puede introducir un cierto sesgo en la interpretación de sus resultados, al mostrar predominantemente la situación de las personas llegadas más recientemente, que son generalmente más aquejadas por las dificultades de los primeros años de abrirse paso en un nuevo país.

Con todo, a partir de buena parte de los indicadores de seguimiento del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Oberaxe), en el *Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión, contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027)*, se presenta un análisis general que permite poner en evidencia los principales avances y retos pendientes en las condiciones de vida de la población migrante y las brechas respecto a la población autóctona. Un análisis que se completa con una perspectiva más amplia de integración social a partir de la *Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA* en el que se constata que la exclusión social ha disminuido, aunque sigue siendo elevada[279].

No en vano, como se detallará a continuación, en los seis años transcurridos desde que citado informe CES 02/2019 sobre La inmigración en España se publicara, se constata una mejora en las distintas dimensiones que conforman las condiciones sociales de la población migrante, y una reducción de la brecha social respecto a la población nacional,

[279] Datos extraídos de la presentación de los resultados de dicha Encuesta por parte de Thomas Ubrich (Comité Técnico de la Fundación FOESSA), en su comparecencia ante la Comisión de Trabajo que elabora el presente informe.

aunque insuficiente, pues persiste en niveles elevados. De hecho, la población migrante sigue siendo más vulnerable al riesgo de pobreza y exclusión social, a los problemas de acceso y mantenimiento de la vivienda, además de a la asistencia sanitaria. En el ámbito educativo, por su parte, también hay indicadores de desigualdad entre el alumnado extranjero y el nacional en términos de acceso y rendimiento educativo.

Todo ello pone de manifiesto que el objetivo de lograr una mayor cohesión social pasa, necesariamente, por seguir avanzando, por un lado, en la creación de empleo de calidad y en el alcance, suficiencia y mejora de las principales políticas sociales universalistas, para toda la población que cumpla los requisitos de acceso independientemente de su nacionalidad y origen, así como, al mismo tiempo, a la inclusión de políticas focalizadas que, dentro de cada área de intervención, se dirijan a prevenir y reducir el impacto todavía determinante del país de origen en el bienestar social y material de la población.

4.2.1. Situación socioeconómica de las personas migrantes

MEJORAN LAS CONDICIONES MATERIALES DE LA POBLACIÓN MIGRANTE, AUNQUE MANTIENE ALTOS NIVELES DE POBREZA

Cabe destacar, en primer lugar, la mejora de la renta media de la población migrante que, entre 2019 y 2024, se incrementó un 57 por 100 entre la población extranjera comunitaria, y un 47 por 100 entre los extranjeros extracomunitarios, frente a un 28 por 100 entre la población autóctona[280]. Un aumento relativamente mayor que obedece al contexto de crecimiento económico y del empleo de los últimos años, y al hecho de que la principal fuente de renta de la mayoría de los hogares encabezados por inmigrantes procede, en mayor medida que en los encabezados por autóctonos, de los salarios percibidos en el mercado de trabajo pues, como se ha visto con anterioridad en el informe, gran parte de la población inmigrante se encuentra en edad activa y presenta una elevada participación laboral, mientras que la proporción de pensionistas es todavía reducida[281]. Además, hay que tener en cuenta el impacto de las políticas sociales desarrolladas en ese período para mejorar las rentas más bajas, como las subidas del SMI o el despliegue del IMV, así como el posible efecto de cambio de composición de la población migrante con la llegada de personas con mejor perfil sociocultural y educativo.

[280] La renta media por unidad de consumo se obtiene, para cada hogar, dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo equivalentes para tener en cuenta economías de escala en los hogares al compartir el consumo diversos miembros. El número de unidades de consumo se calcula utilizando la escala de la OCDE modificada, que concede un peso de 1 al primer adulto, un peso de 0,5 a los demás adultos y un peso de 0,3 a los menores de 14 años. Una vez calculado el ingreso por unidad de consumo del hogar se adjudica éste por igual a cada uno de sus miembros.

[281] Se ha de tener en cuenta, además, que buena parte de la población extranjera, especialmente la que lleva menos tiempo en el país, tiene menor capacidad de ahorro y acumulación de riqueza lo que disminuye su acceso a rentas procedentes de activos inmobiliarios o financieros.

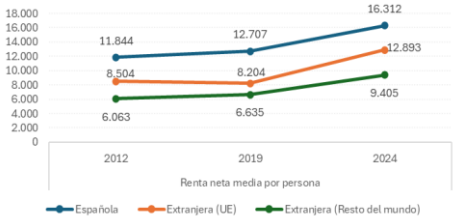
De esta forma, la brecha en las rentas medias entre la población extranjera y la autóctona se ha visto notablemente atenuada. La renta media de la población extracomunitaria, que llegó a ser la mitad de la de los autóctonos en 2019, es un 42 por 100 inferior en 2024. La renta media de los extranjeros comunitarios, por su parte, ha pasado a ser un 21 por 100 inferior a la de los nacionales en 2024, frente al 35 por 100 en 2019. Con todo, siguen siendo diferencias elevadas y que vienen explicadas, en buena medida, por razones estructurales relacionadas principalmente con la mayor vulnerabilidad relativa de los extranjeros en el mercado de trabajo español, como se ha detallado con anterioridad en el informe.

De este modo, las personas de nacionalidad extranjera siguen estando sobrerrepresentadas en los deciles de renta más bajos. Concretamente, el 30 por 100 de los extranjeros extracomunitarios, y el 20 por 100 de los extranjeros comunitarios se concentra en el decil más bajo. Y en los cuatro primeros deciles de renta se agrupan el 69 por 100 de los primeros y el 52 por 100 de los segundos. Sin embargo, aunque minoritarios en los deciles más altos, se registra un aumento desde 2019, especialmente entre la población extranjera comunitaria (6,7pp), hasta alcanzar el 18 por 100 en 2024 y, aunque menor, entre la población extranjera extracomunitaria (2,8 pp), llegando a concentrar al 9,5 por 100 de este grupo. Con todo, siguen muy alejados de la población nacional en los deciles más altos, en los que se concentra el 34 por 100 de este grupo.

CUADRO 16: PRINCIPALES INDICADORES DE CONDICIONES ECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN

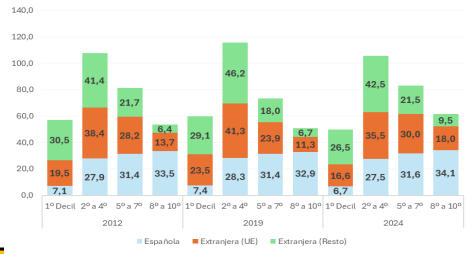
RENTA MEDIA DISPONIBLE

	2012	2019	2024
Española	11.844	12.707	16.312
Extranjera (UE)	8.504	8.204	12.893
Extranjera (Resto del mundo)	6.063	6.635	9.405



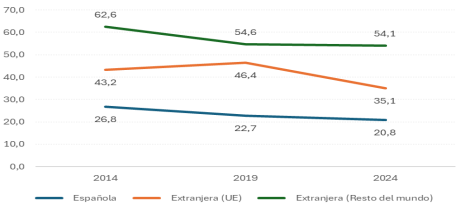
DISTRIBUCIÓN POBLACIÓN POR DECILES DE RENTA

	2012				2019				2024			
	1º Decil	2º a 4º	5º a 7º	8º a 10º	1º Decil	2º a 4º	5º a 7º	8º a 10º	1º Decil	2º a 4º	5º a 7º	8º a 10º
Española	7,1	27,9	31,4	33,5	7,4	28,3	31,4	32,9	6,7	27,5	31,6	34,1
Extranjera (UE)	19,5	38,4	28,2	13,7	23,5	41,3	23,9	11,3	16,6	35,5	30,0	18,0
Extranjera (Resto)	30,5	41,4	21,7	6,4	29,1	46,2	18,0	6,7	26,5	42,5	21,5	9,5



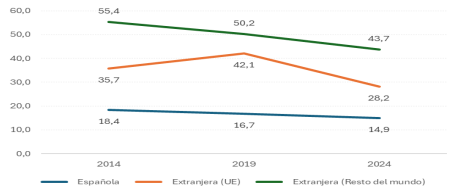
RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL (AROPE)

	2014	2019	2024
Española	26,8	22,7	20,8
Extranjera (UE)	43,2	46,4	35,1
Extranjera (Resto del mundo)	62,6	54,6	54,1



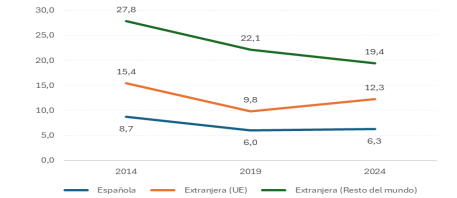
TASA DE POBREZA MONETARIA (renta año anterior a la entrevista)

	2014	2019	2024
Española	18,4	16,7	14,9
Extranjera (UE)	35,7	42,1	28,2
Extranjera (Resto del mundo)	55,4	50,2	43,7



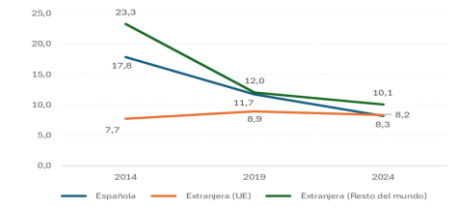
CARENCIA MATERIAL Y SOCIAL SEVERA

	2014	2019	2024
Española	8,7	6,0	6,3
Extranjera (UE)	15,4	9,8	12,3
Extranjera (Resto del mundo)	27,8	22,1	19,4



VIVIENDO EN HOGARES CON BAJA INTENSIDAD EN EL TRABAJO (de 0 a 64 años)

	2014	2019	2024
Española	17,8	11,7	8,2
Extranjera (UE)	7,7	8,9	8,3
Extranjera (Resto del mundo)	23,3	12,0	10,1



Fuente: INE. Encuesta de Condiciones de Vida.

Las mejoras registradas en la renta media disponible y el empleo en los últimos años han repercutido positivamente también en los tres ámbitos que conforman el indicador

europeo de referencia relativo al riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE)[282]. Así, la pobreza monetaria[283] ha descendido entre la población extranjera de manera notable, habiendo pasado de afectar al 28 por 100 de la población comunitaria y al 44 por 100 de los nacionales de países extracomunitarios, lo que supone una reducción de 13,9 pp y 6,5 pp, respectivamente respecto a 2019. Un descenso notable si se tiene en cuenta que se trata de un indicador relativo que suele incrementarse cuando la renta mediana de la población aumenta. Con todo, sigue situándose en niveles elevados, especialmente entre los extranjeros no pertenecientes a la UE, a más de 28 puntos porcentuales por encima de la tasa de pobreza de los autóctonos (cuadro 16).

LA POBLACIÓN EXTRANJERA REPRESENTA UN TERCIO DEL TOTAL EN RIESGO DE POBREZA

En todo caso, conviene señalar que, aunque la población extranjera esté más expuesta al riesgo de pobreza monetaria, la gran mayoría de personas en esa situación son de nacionalidad española (8 millones de personas) mientras que las extranjeras representan un tercio (3,9 millones) del total (12 millones). Conviene recordar por ello que la desigualdad y el riesgo de pobreza, como uno de sus principales exponentes, constituyen problemas estructurales en nuestro país que no cabe atribuir a la inmigración[284]. A pesar de haber constituido la inmigración uno de los principales pilares del crecimiento económico y del empleo de los últimos años, las personas migrantes no han sido las principales beneficiarias de esa bonanza o, al menos, su situación no ha mejorado en la misma medida que lo ha hecho la situación a nivel macro y la de la población autóctona, concentrándose el riesgo de pobreza y exclusión social en mayor medida en las personas de nacionalidad extranjera.

La mejora del empleo también ha repercutido positivamente en el subindicador AROPE relativo a la baja intensidad laboral de los hogares, donde se han registrado descensos entre la población extranjera hasta alcanzar niveles similares a los de los autóctonos[285]. La carencia material y social severa[286], por su parte, ha descendido de manera notable entre la población extranjera extracomunitaria, frente al aumento en los extranjeros comunitarios y también en los autóctonos, aunque siguen siendo los que se sitúan en los

[282] *AROPE*: Personas que se encuentra en alguna y/o algunas de las siguientes situaciones: 1. Pobreza monetaria; 2. Hogares con muy baja intensidad de trabajo y 3. Privación material y social severa.

[283] *Pobreza monetaria*: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda).

[284] Cálculos realizados a partir de los datos de la *Encuesta Continua de Población* (INE), la *Encuesta de Condiciones de Vida* (INE) y de su equivalente europea, *Income and Living conditions* (Eurostat).

[285] *Baja intensidad laboral*: hogares en los que sus miembros en edad de trabajar (personas de 18 a 64 años, excluyendo los estudiantes de 18 a 24 años, los jubilados o retirados, así como las personas inactivas entre 60 y 64 cuya fuente principal de ingresos del hogar sean las pensiones) lo hicieron menos del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia.

[286] *Carencia material y social severa*: proporción de la población que vive en hogares que carecen, al menos, de siete conceptos sobre un total de trece.

niveles más altos de carencia material severa: 13pp por encima de la población autóctona y 7 pp de la población extranjera comunitaria.

En consecuencia, el indicador AROPE registra un descenso desde 2019, especialmente entre la población comunitaria, aunque más atenuado entre los procedentes del resto del mundo. Un descenso que, sin embargo, no ha sido suficiente pues el riesgo de pobreza y exclusión social sigue afectando a más de la mitad de la población extranjera extracomunitaria, y a más de un tercio de los comunitarios, frente al 20 por 100 de la población autóctona. De modo que la brecha social de las condiciones materiales de la población extranjera no comunitaria y comunitaria respecto a la población nacional sigue siendo elevada (33,3pp y 14,3pp, respectivamente).

FUERTE IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA POBLACIÓN EXTRANJERA EXTRACOMUNITARIA

La situación social de la población inmigrante está, pues, estrechamente ligada a la evolución del mercado laboral. De modo que se ha visto favorecida en el contexto de crecimiento del empleo más reciente, pero también se vio muy expuesta a la vulnerabilidad en la situación de crisis que se produjo durante la pandemia, de manera especialmente acentuada entre la población extranjera extracomunitaria: el riesgo de pobreza y exclusión social llegó a afectar al 65 por 100 de este grupo, y la pobreza monetaria al 60 por 100 (frente al 23,6 por 100 y al 17,1 por 100 de la población autóctona, respectivamente).

Con todo, incluso en los contextos de crecimiento, el empleo no siempre exime de padecer situaciones de vulnerabilidad social cuando los ingresos salariales no son suficientes para salir del riesgo de pobreza. Esta situación, conocida como pobreza laboral, afecta de manera más intensa a la población extranjera, en buena medida por estar más expuesta a situaciones de subempleo. Según los datos de un reciente estudio, la tasa de pobreza laboral entre las personas extranjeras comunitarias (18,3 por 100) duplica la tasa de los autóctonos (9,8 por 100). Especialmente grave es la situación las personas extranjeras extracomunitarias, cuya tasa de pobreza laboral (29,5 por 100) es tres veces superior a la de la población nacional[287].

LAS MUJERES MIGRANTES AFRONTAN MAYORES DESVENTAJAS Y MAYOR RIESGO DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIAS DE GÉNERO

Aunque los datos aportados por las encuestas nacionales no permiten explorar con exhaustividad la perspectiva de género en el análisis de las condiciones de vida de la población extranjera, puede inferirse que la vulnerabilidad social, que es mayor entre las mujeres en su conjunto, se vea incrementada cuando éstas son migrantes, sobre todo

[287] ISEAK, *Diagnóstico de la pobreza laboral en España*, Informe 2024.

teniendo en cuenta las brechas en tasas de empleo y ocupación respecto a las mujeres autóctonas, como respecto de los de los hombres de origen migrante, como se ha comentado con anterioridad en el informe. A ello se une que suelen tener mayor número de menores a su cargo en promedio, lo que les hace estar más expuestas a la pobreza y la exclusión social, especialmente cuando encabezan los hogares monomarentales con menores a cargo y/o se encuentran en situación de irregularidad.

Las mujeres migrantes, por tanto, se enfrentan a una confluencia de desventajas y riesgo de discriminación, por la doble condición de ser mujer y migrante, junto a una mayor vulnerabilidad frente al riesgo de violencias de género, tales como el acoso sexual y por razón de sexo en todos los entornos, incluidos los laborales[288], desventajas agravadas en muchas ocasiones por la falta de redes de apoyo y las situaciones de irregularidad.

Según el Informe anual del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del CGPJ, el 50 por 100 de las mujeres víctimas mortales de violencia de género era de nacionalidad distinta a la española, porcentaje superior tanto al que se registró en 2023 (44,8 por 100) como a la media histórica del 35,8 por 100. En cuanto a los agresores, en el 64,6 por 100 de los casos se trataba de españoles. En el 43,8 por 100 de los crímenes, víctima y agresor no compartían nacionalidad.

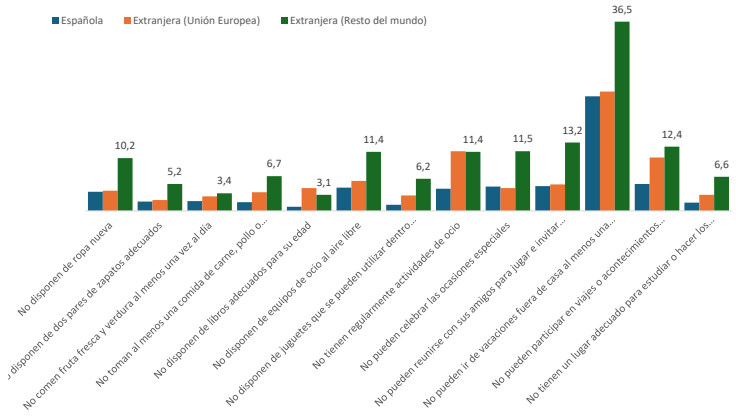
LA CARENCIA MATERIAL EN LA INFANCIA MIGRADA, UN DESAFÍO ESPECIALMENTE GRAVE

Por otro lado, partiendo de que España registra una de las tasas de pobreza infantil más elevadas de la UE, puede igualmente inferirse que la incidencia sea todavía mayor entre la población infantil de origen inmigrante, teniendo en cuenta la mayor vulnerabilidad social de este grupo poblacional, y especialmente cuando son provenientes de países extracomunitarios. Según los datos de la OCDE para el año 2019, el 62,4 por 100 de los menores en hogares de población migrante se encontraba en riesgo de pobreza, frente al 19,8 por 100 de los menores en hogares de población autóctona[289]. Además, según la ECV[290], algunas situaciones de carencia material son más prevalentes en los hogares con menores de 16 años cuya persona de referencia es extranjera, especialmente extracomunitaria. Así, el 36 por 100 de los mismos no puede permitirse salir una semana de vacaciones al año, mientras que más de uno de cada diez se ve privado de actividades como participar en excursiones, poder reunirse con sus amigos para jugar, celebrar las ocasiones especiales o disponer de equipos de ocio al aire libre. Conviene llamar la atención, como hizo el CES recientemente, sobre el desfavorable impacto de las situaciones de pobreza y precariedad material en la infancia en las oportunidades

[288] *Informe Migradas: mujeres migrantes ante la violencia de género*. Realizado por el Área de Mujer del Movimiento por la Paz (2024), financiado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
[289] Fuente. Oberaxe, indicador de diagnóstico 7.1.B, del Bloque 3. Inclusión Activa.
[290] ECV, Módulo especial, 2024. *Carencia material infantil. Acceso a los servicios.*

educativas y las futuras trayectorias laborales lo que, dado el considerable peso de la población extranjera en el grupo de edad constituye un importante desafío para los poderes públicos.

GRÁFICO 69: HOGARES CON DETERMINADAS CARENCIAS MATERIALES PARA LOS MENORES DE 16 AÑOS POR NACIONALIDAD DE LA PERSONA DE REFERENCIA, 2024



Fuente: INE, ECV, Módulo 2024.

EL RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL SE REDUCE POCO EN LAS SEGUNDAS GENERACIONES

Las condiciones materiales de las segundas generaciones de población inmigrante son poco conocidas, si bien, algunos estudios recientes[291] concluyen que el riesgo de pobreza o exclusión social apenas se reduce entre la primera y la segunda generación, tampoco cuando se considera únicamente la población infantil, aunque existen diferencias importantes en función del país o región de origen[292]. El hecho de que la segunda generación no logre cerrar la brecha existente con los autóctonos en términos de condiciones materiales es indicativo de la necesidad de mejorar la eficacia de las políticas sociales, lo que requeriría una mayor vertebración y coordinación con el conjunto de las políticas integración social de la población inmigrante.

4.2.2. Acceso a la vivienda y exclusión residencial

En relación con el acceso a la vivienda, y como señalaba el Informe CES 02/2019, el proceso de inserción residencial de las personas inmigrantes depende de diversos factores que definen sus distintas trayectorias, como el nivel socioeconómico, el estatus jurídico, la reagrupación familiar, el sexo, la existencia de redes sociales y familiares, o las características del empleo. Seis años después y en medio de la intensa crisis actual de la

[291] Arcason, Albert. *Pobreza o exclusión social de la segunda generación de inmigrantes en España*. En FUNCAS, Panorama Social, Nº 41, 2025.

[292] La segunda generación de origen marroquí, por ejemplo, muestran niveles de pobreza que duplican los de los menores de segunda generación de origen ecuatoriano. Asimismo, el riesgo de pobreza o exclusión es superior entre los inmigrantes de origen extracomunitario, frente a los de origen comunitario, independientemente de su generación.

vivienda, la gran mayoría de la población extranjera y de origen inmigrante se encuentra plenamente enraizada en nuestro país, pero algunos indicadores continúan mostrando una mayor exclusión residencial, fundamentalmente entre las personas de nacionalidad extracomunitaria. Las fuentes de información oficiales no permiten conocer a ciencia cierta en qué grado estas circunstancias se corresponden a estadios iniciales de los procesos migratorios o a la consolidación de pautas de peores condiciones residenciales, relacionadas con situaciones económicas más desfavorables.

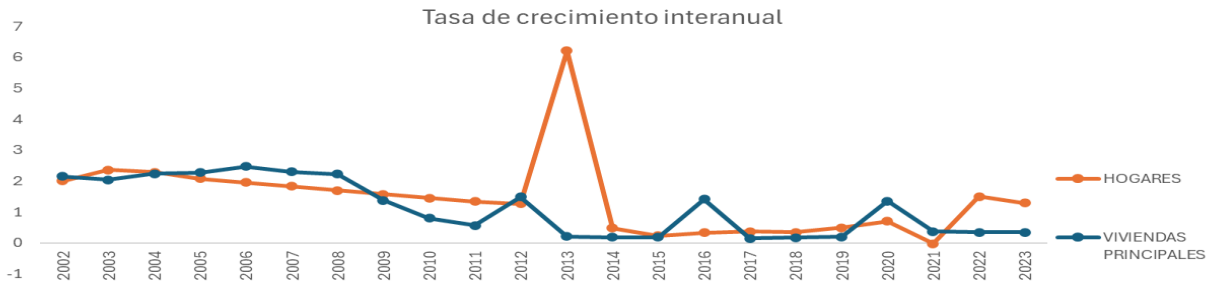
La evolución de la oferta de vivienda no se ha acompasado con el fuerte aumento de población, dinamismo económico y del empleo impulsados por la inmigración no se ha correspondido con la evolución de la oferta de vivienda. Por el contrario, en los últimos años ha permanecido prácticamente estancada, de modo que el parque de viviendas en 2023 apenas había repuntado el 0,3 por 100 respecto al año anterior, mientras la tasa media de aumento anual de los hogares fue del 1,3 por 100 (cuadro 17).[293] Al mismo tiempo, entre enero de 2021 y abril de 2025 la población de nacionalidad extranjera residente en viviendas familiares había aumentado un 28,8 por 100 hasta los 6,8 millones de personas, frente al ligero repunte del 0,5 por 100 de población de nacionalidad española.

En este contexto, desde el anterior informe del CES se han producido tendencias de distinto signo que han podido afectar al acceso y el mantenimiento de la vivienda por parte de la población extranjera y de origen inmigrante. Por una parte, la mejora del empleo (precisamente con un destacado protagonismo de la población inmigrante), los ingresos salariales (especialmente del salario mínimo, preponderante en muchas ocupaciones con fuerte presencia inmigrante) y las condiciones de financiación, podrían haber actuado a favor de una mayor facilidad de acceso a la vivienda. Por otra, la crisis de coste de la vida y, especialmente, la crisis de oferta y los elevados precios de la vivienda sitúan en desventaja a la población en peor situación socioeconómica, grupo que incluyen, como se ha visto, a buena parte de la población extranjera y de origen migratorio.

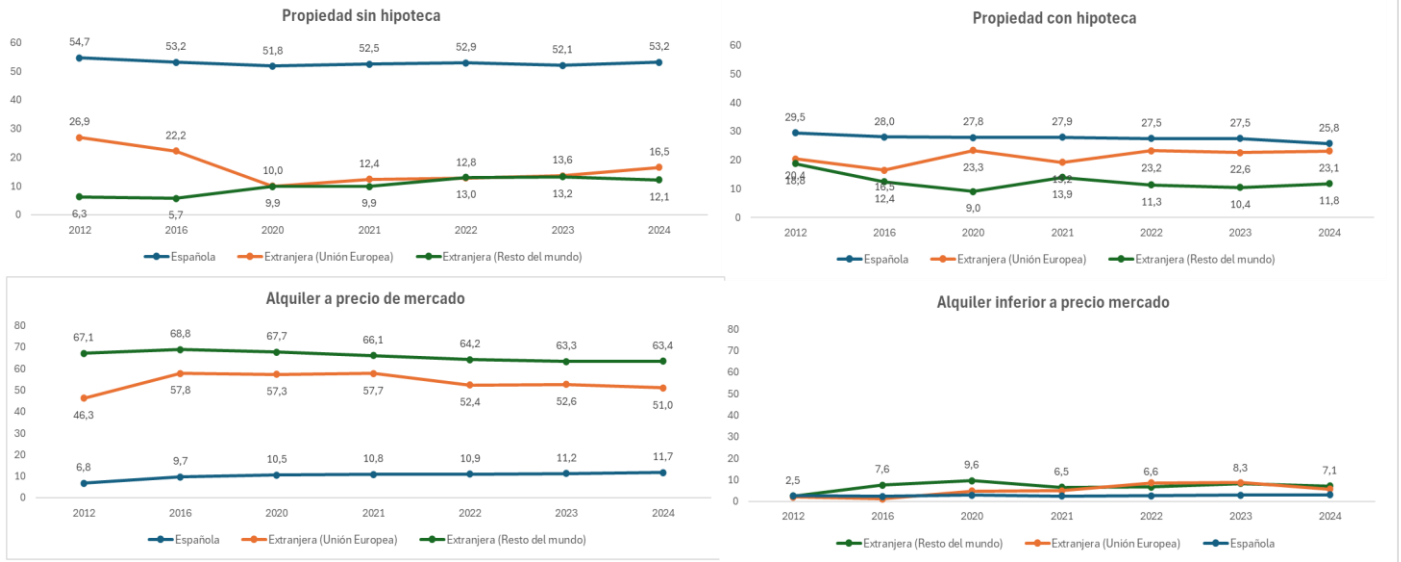
[293] Sobre la evolución del mercado de la vivienda y las políticas en este ámbito, véase CES, Memoria 2024.

CUADRO 17: PARQUE DE VIVIENDAS Y RÉGIMEN DE TENENCIA, POR NACIONALIDAD

EVOLUCIÓN DEL PARQUE DE VIVIENDAS Y DEL NÚMERO DE HOGARES



RÉGIMEN DE TENENCIA



Fuente: Banco de España, Síntesis de indicadores del mercado inmobiliario (serie revisada en marzo de 2025); INE, Encuesta Continua de Población (1 de enero de 2025) INE e INE; Encuesta de Condiciones de Vida.

Respecto al régimen de tenencia de la vivienda, la principal diferencia entre la población inmigrante residente en España y la nativa radica en la preponderancia del alquiler frente a la propiedad. Así, mientras el porcentaje de propietarios entre la población de nacionalidad española se situaba en el 70 por 100 en 2024, la proporción se reducía al 39,5 por 100 en el caso de la población nacional de algún país de la UE y al 23,9 por 100 en el caso de nacionalidad extracomunitaria.

No obstante, se observan dinámicas de cambio desde 2019 que pueden tener que ver con la mayor estabilidad y permanencia de los proyectos migratorios, pero también con cambios en la composición de la población de origen migrante en estos años, en sus perfiles y lugar de procedencia. Así, el peso de la población extracomunitaria en régimen de alquiler ha disminuido desde el 74,5 en 2019 al 70,5 por 100 en 2024 mientras entre la población extranjera de la UE ha aumentado esta forma de tenencia, pasando del 51,2 por 100 en 2019 al 56,6 por 100. El alquiler a precio de mercado es la modalidad dominante, siendo minoritarias alternativas de alquiler inferior a precio inferior al de

mercado (5,6 por 100 en el caso de la población inmigrante europea y 7,1 por 100 en el caso de la extracomunitaria) así como la cesión de vivienda (el 3,8 por 100 en extranjeros comunitarios y 7,1 por 100 entre extracomunitarios).

DIFICULTADES ACENTUADAS PARA HACER FRENTE AL COSTE DE LA VIVIENDA

Hay que destacar a este respecto que las mayores dificultades para hacer frente a los costes de la vivienda se acentúan entre la población inmigrante. No en vano, las tasas de pobreza y exclusión social de este grupo, cuando se imputa el coste del alquiler[294], se ven acrecentadas, mientras desciende entre la población autóctona, lo que acrecienta las brechas entre ambos grupos poblacionales, si bien en menor medida que en años anteriores (cuadro 18).

En el contexto de los últimos años de aumento acumulado del coste de la vida y de crisis de oferta y de precios de la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, las personas de origen inmigrante han podido ver agravado su acceso a este derecho bien por razones puramente económicas, (por situaciones de menor nivel de ingresos o de mayor pérdida de poder adquisitivo), bien por mayores dificultades a la hora de "competir" por una vivienda, especialmente en alquiler, en situaciones en que en la elección se impongan los prejuicios sobre su solvencia, su fiabilidad o su condición de personas u hogares vulnerables. Así, según el INE[295], en 2024 la proporción de personas de nacionalidad extranjera que se sintieron discriminadas a la hora de intentar alquilar o comprar una vivienda (18,3 por 100 entre la población extracomunitaria y 16,5 por 100 entre la comunitaria) supera con mucho a la de nacionalidad española (6,8 por 100).

Asimismo, informes recientes de FOESSA dejan constancia del importante volumen de población que en España utiliza formas precarias de vivienda, incluyendo los 3,4 millones de personas que sufren condiciones de hacinamiento al verse obligadas a compartir vivienda. La sobreocupación[296] de las viviendas afecta de manera más notable a la población extranjera (19 por 100), frente al 5,5, por 100 de la población autóctona. Un problema que es más acentuado entre la población extranjera extracomunitaria (cuadro 18). Este tipo de situaciones, en el caso de las personas y los hogares inmigrantes, además

[294] Alquiler imputado: se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito. El valor que se imputa es el equivalente al alquiler que se pagaría en el mercado por una vivienda similar a la ocupada, menos cualquier alquiler realmente abonado. Asimismo, se deducen de los ingresos totales del hogar los intereses de los préstamos solicitados para la compra de la vivienda principal.

[295] INE, Encuesta de Condiciones de Vida, *Módulo 2024*.

[296] Según Eurostat, se considera que una persona vive en un hogar sobreocupado si la vivienda no tiene a su disposición un número mínimo de habitaciones igual a: una habitación para el hogar; una habitación por pareja en el hogar; una habitación por cada persona de 18 años o más; una habitación por pareja de personas solteras del mismo sexo de entre 12 y 17 años de edad; una habitación por cada persona de entre 12 y 17 años que no esté incluida en la categoría anterior; una habitación por cada par de menores con edades inferiores a los 12 años.

de afectar a su salud y bienestar, puede condicionar en muchas ocasiones el acceso a otros derechos, como el empadronamiento, o a un ejercicio adecuado de los mismos, como la educación, cuando se trata de niños o niñas.[297].

LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL AFECTA ESPECIALMENTE A LA POBLACIÓN DE NACIONALIDAD EXTRACOMUNITARIA

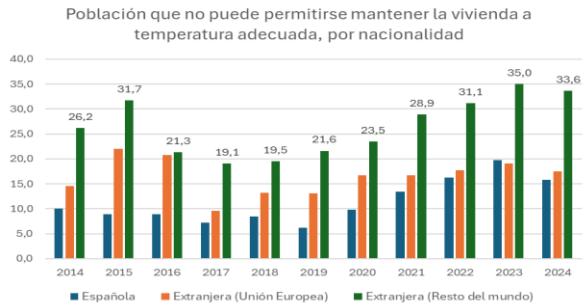
Los indicadores de riesgo de exclusión residencial confirman la peor situación de la población de nacionalidad distinta de la española en prácticamente todos los ámbitos, especialmente en el caso de la población extracomunitaria. Así, la pobreza energética, medida como la proporción de personas que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada, constituye un problema que afecta dos veces más a la población extranjera extracomunitaria (33,6 por 100) que a la de nacionalidad española (15,8 por 100). También la población de nacionalidad comunitaria arroja una situación peor que la autóctona (17,5 por 100) aunque la diferencia es muy inferior. Además, el problema entre la población extracomunitaria ha aumentado nada menos que 15,8 puntos porcentuales entre 2014 y 2024.

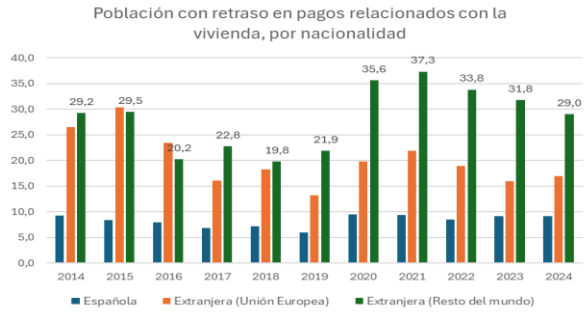
También siguen siendo mucho más acusadas las dificultades para hacer frente a los gastos relacionados con la vivienda por parte de la población de nacionalidad extracomunitaria, especialmente en el contexto de precios crecientes de los últimos años. Así, en 2024 el 29 por 100 de la población de nacionalidad extracomunitaria tuvo que retrasar los pagos relacionados con la vivienda frente al 17 por 100 de población extranjera comunitaria o el 9,2 por 100 de nacionalidad española. No obstante, la situación ha mejorado, reduciéndose en más de 8 puntos porcentuales la proporción de población extranjera extracomunitaria con retrasos en los pagos desde el máximo alcanzado en 2021 tras la crisis sanitaria y económica ocasionada por el COVID 19.

[297] Fundación FOESSA, *La sociedad en riesgo. Hacia un modelo de integración precaria* (2024).

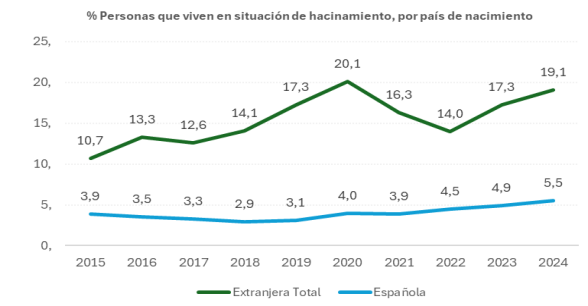
CUADRO 18: VULNERABILIDADES RELACIONADAS CON EL ACCESO Y CALIDAD DE LA VIVIENDA

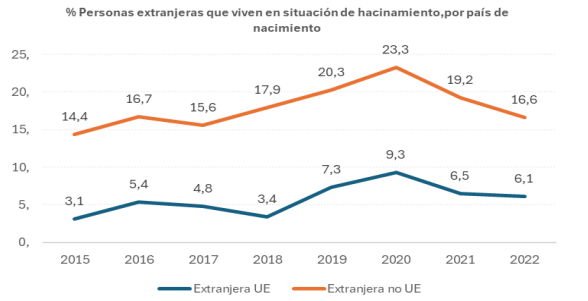
CARENCIA METERIAL RELACIONADA CON LA VIVIENDA



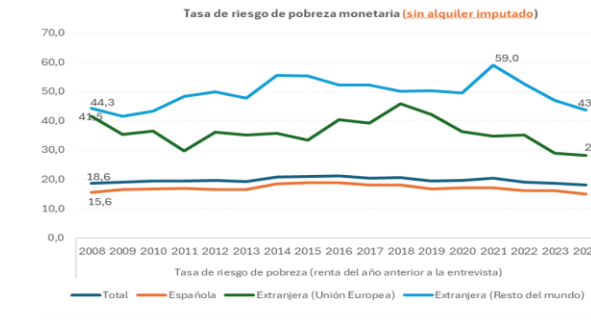


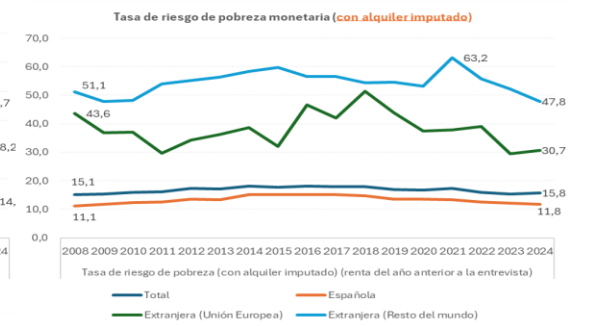
% PERSONAS > 18 AÑOS QUE VIVEN EN VIVIENDAS SOBREOCUPADAS



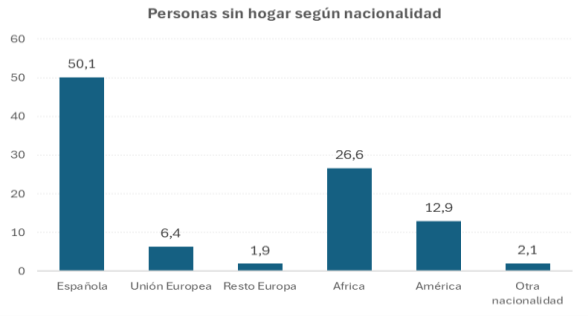


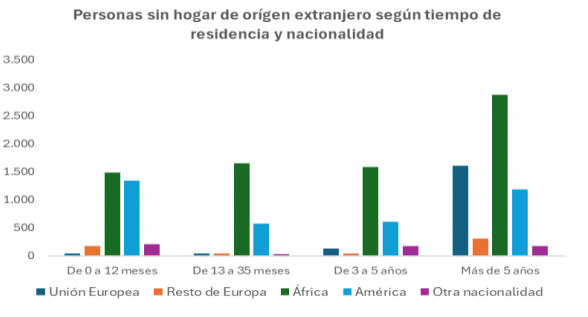
RIESGO DE POBREZA CON COSTE DE VIVIENDA IMPUTADO





PERSONAS SIN HOGAR





Fuente: Eurostat, Income and Living Conditions Survey, INE; Encuesta de Condiciones de Vida: y Encuesta sobre las personas sin hogar.

En todo caso, valga recordar la escasez de la oferta de vivienda social, tanto en propiedad como en alquiler, que caracteriza al parque residencial en España pues, como se señala en la Memoria 2024, tan solo el 3,3 por 100 de los 18 millones de viviendas que

constituyen el parque inmobiliario en España (es decir, unas 596.693 unidades) se encuentran bajo algún tipo de protección pública, cifra muy alejada del tamaño del parque de vivienda social de otros países europeos (el 8 por 100 de media en la UE o el 15 por 100 en Países Bajos, Austria, Dinamarca, Francia o Suecia). En torno al 53,3 por 100 del total de la oferta de vivienda social se encuentran en régimen de alquiler de titularidad pública, mientras que el Observatorio del Alquiler estima, partiendo de los datos facilitados por las comunidades autónomas, que solo el año pasado se registraron unas 375.000 peticiones de alquiler social, cifra que desborda con mucho la actual capacidad de respuesta de las administraciones.

La importancia del asesoramiento para acceder a la escasa oferta disponible de vivienda social[298] pone de relieve la necesidad de que la información llegue a las personas y grupos más vulnerables. Y de manera similar a lo que ocurre con la población autóctona, pero agravado por las circunstancias de la migración (ausencia de redes familiares y sociales, desconocimiento del idioma o de las estructuras públicas de apoyo, etc.), muchas personas extranjeras o de origen migratorio en situación vulnerable carecen de la información, las destrezas digitales o los recursos para moverse con facilidad en el entramado burocrático de las solicitudes de ayudas. Como muestra, valga señalar la distribución por nacionalidad de las personas beneficiarias de las 80.745 viviendas movilizadas a 31 de diciembre de 2024 como parte del Plan de Vivienda en Alquiler Asequible, Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana: el 85 por 100 son de nacionalidad española y un 15 por 100 de procedencia extranjera, destacando entre estas últimas los orígenes rumano, portugués e italiano.

Las situaciones más extremas de exclusión residencial o sinhogarismo afectaban al 49,9 por 100 de las 28.552 personas registradas por el INE en esta situación, lo que representa una parte muy exigua del total de población inmigrante en España, siendo en un 26,6 por 100 de origen africano y en el 12,9 por 100 americano. A pesar de su escaso volumen, hay que tener en cuenta desde el punto de vista del abordaje integral de estas situaciones el hecho de que el 43 por 100 de las personas extranjeras en situación de sinhogarismo permanecen 5 o más años en los alojamientos ofertados y el 22,7 por 100 lo hace durante menos de un año (cuadro 18). Resulta preocupante que el sinhogarismo esté afectando de manera creciente a las mujeres, que han pasado de representar el 19,7 por 100 en 2012 al 23,3 por 100 sobre el total en 2022, así como a las personas menores de 29 años, que aumentaron del 19,3 al 21,1 por 100 en ese periodo[299]. Es probable que el problema del "non take up" en el caso de los apoyos y las ayudas a la vivienda se dé con mayor

[298] Como señala Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales, elaborada por FOESSA en 2021, un 72,85 por 100 de quienes se benefician de un alquiler social recibieron algún tipo de asesoramiento sobre temas de vivienda.

[299] INE, Encuesta sobre las personas sin hogar 2022.

frecuencia entre la población inmigrante más alejada de los circuitos institucionales o con mayores barreras culturales o idiomáticas.

4.2.3. Derecho a la salud y acceso al sistema sanitario

La situación de las personas inmigrantes en términos de salud y de acceso a la red de servicios sanitarios está determinada por muchos factores, entre ellos, y especialmente, por la configuración legal del derecho a la atención sanitaria de carácter público. En este sentido, como analizó el CES en su Informe 1/2024 sobre el Sistema sanitario español: situación actual y perspectivas de futuro, el Real Decreto-ley 7/2018 restituyó el derecho a la protección a la salud de las personas no registradas ni autorizadas como residentes en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española, después de que el Real Decreto-ley 16/2012 limitara el acceso sanitario a este grupo a la vía urgente.

ATENCIÓN SANITARIA: AUNQUE SE PRODUJERON AVANCES EN EL ACCESO LEGAL, EXISTEN LAGUNAS DE COBERTURA

Con todo, la configuración legal actual derivada del Real Decreto-ley 7/2018 presenta lagunas de cobertura derivados de la nueva formulación al derecho a la salud y atención sanitaria a las personas extranjeras que carecen de residencia legal (recuadro 19). Este escenario ha abierto la puerta a distintas interpretaciones acerca de la implementación de la norma que, en algunos casos, han supuesto la exclusión sanitaria a la población inmigrante que se encuentra en situación irregular, como señalara el CES en su Informe 3/2024 sobre Derechos, calidad de vida y atención a la infancia.

RECUADRO 19: DERECHO A LA SALUD Y ATENCIÓN SANITARIA DE LAS PERSONAS NO REGISTRADAS NI AUTORIZADAS COMO RESIDENTES

- Para las personas que, encontrándose en España, carecen de residencia legal, se exige el requisito de acreditación de estancia superior a los 90 días en el país, así como la demostración de que las personas que puedan beneficiarse de esta vía no tienen la obligación de acreditar la cobertura sanitaria por otra vía, no pueden exportar el derecho a cobertura sanitaria desde su país de origen y no existir un tercero obligado al pago.
- Para aquellas personas con estancias menores a los 90 días o incapaces de demostrar ese período mínimo o las condiciones adicionales antes apuntadas, se establece como requisito de acceso a la atención sanitaria un informe de los servicios sociales de las Comunidades Autónomas.

Así, la dificultad de acreditar formalmente estancias superiores a los tres meses, o de recabar documentos expedidos en los países de origen, está suponiendo que muchas personas sin residencia legal sean consideradas, por defecto, en estancia temporal. Por otro lado, la condición de estancia mínima de tres meses ha sido traducida en algunas administraciones autonómicas como un requisito de empadronamiento durante ese período, a veces incluso en la misma Comunidad Autónoma en la que se realiza la solicitud y no en todo el territorio nacional. Finalmente, la ausencia de criterios homogéneos para la valoración de servicios sociales en los casos de estancia temporal ha dado pie a interpretaciones más o menos restrictivas según el territorio.

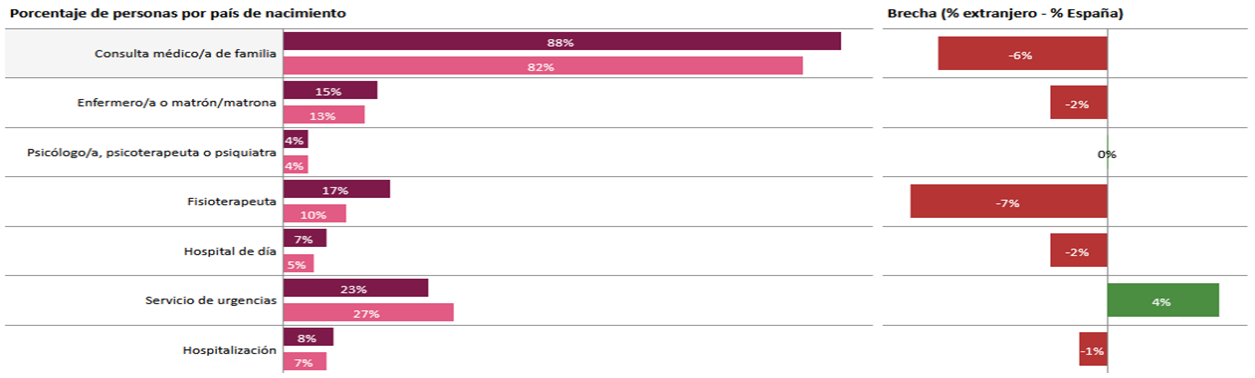
En este sentido, según recoge el Informe Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (FISI) en los primeros tres trimestres de 2023 se registraron más de 17.000 situaciones de barreras de acceso al Sistema Nacional de Salud, afectando a cerca de nueve mil personas en dieciséis comunidades autónomas[300]. Estas situaciones de exclusión sanitaria han sido objeto de atención por parte del Defensor del Pueblo, que recomendó la cobertura universal independientemente de su situación administrativa para grupos que se encuentren en circunstancias de gran vulnerabilidad y que encuentran dificultades para acceder a los servicios sanitarios, como la infancia de origen migratorio sin documentación administrativa, mujeres inmigrantes víctimas de explotación sexual o de trata a la hora de ser atendidas de su embarazo o para acceder a la interrupción voluntaria del mismo así como personas sin recursos económicos con dolencias muy graves o necesitadas de atención urgente[301].

[300] FISI, *Situación de las personas migrantes y refugiadas en España*. Informe Anual 2024. Algunas situaciones destacan por su gravedad, como negar la asistencia sanitaria a recién nacidos españoles y a menores porque sus padres están en situación irregular (cuando tienen derecho por ser ciudadanos españoles y contraviniendo el interés superior del menor); facturar una atención de urgencia a menores y mujeres embarazadas; o dificultades en el ejercicio del derecho por parte de solicitantes de protección internacional y de personas con residencia humanitaria por razones médicas.

[301] Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo al Ministerio de Sanidad, 28 de noviembre de 2019 así como, más recientemente: Defensor del Pueblo (2023): Infancia y adolescencia en el Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2022, p. 62.

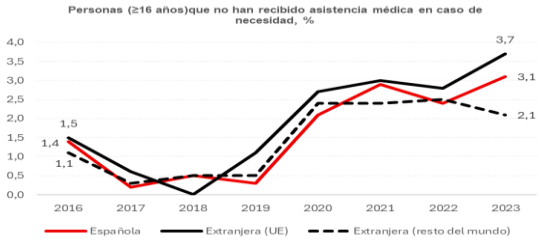
CUADRO 19: SALUD Y ATENCIÓN SANITARIA

BRECHA DE USO DE LOS SERVICIOS SANITARIOS

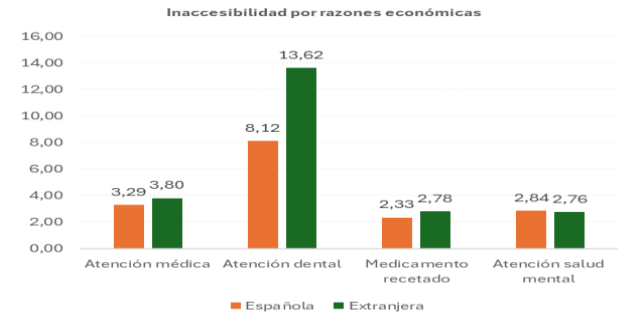


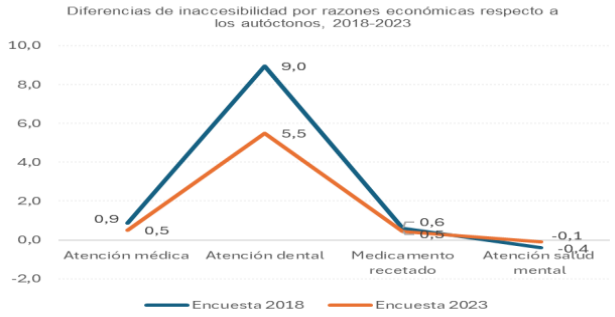
INACCESIBLIDAD A ATENCIÓN MÉDICA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total	6,6	5,3	5,7	6,7	5,4	1,3	1,3	0,2	0,5	0,3	2,1	2,8	2,4	3,1
Española	6,7	5,3	5,9	6,5	5,3	1,1	1,4	0,2	0,5	0,3	2,1	2,9	2,4	3,1
Extranjera (UE)	5,6	6,5	7,2	8,5	4,7	1,8	1,5	0,6	0,0	1,1	2,7	3,0	2,8	3,7
Extranjera (resto del mundo)	6,4	3,9	3,5	8,6	7,6	3,4	1,1	0,3	0,5	0,5	2,4	2,4	2,5	2,1

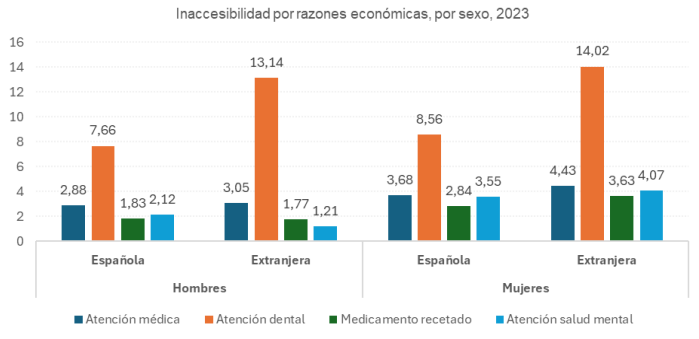


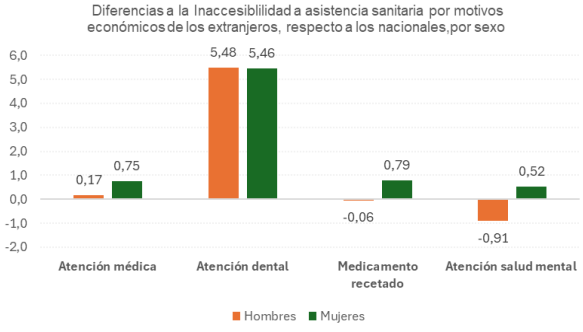
INACCESIBLIDAD A ATENCIÓN MÉDICA POR RAZONES ECONÓMICAS, POR TIPO DE ASISTENCIA





INACCESIBLIDAD A ATENCIÓN MÉDICA POR RAZONES ECONÓMICAS, POR TIPO DE ASISTENCIA, POR SEXO





Fuente: INE, Encuesta de Salud de España y Oberaxe.

Aun cuando la población extranjera cumpla los requisitos legales de acceso a la asistencia sanitaria, se observan patrones diferentes respecto a la población autóctona. En términos generales, la población migrante recurre a los servicios sanitarios con menor frecuencia, al igual que accede con menor frecuencia a las actividades preventivas (citología, mamografía, vacunación antigripal). Este menor uso por parte de las personas inmigrantes de la Atención Primaria y la atención especializada podría venir explicado porque la población inmigrante es más joven, tiene mejor estado de salud, asociada a su menor edad, y a una mejor salud auto percibida, si bien algunos estudios concluyen que ese menor uso de las consultas médicas se mantiene incluso cuando son consideradas sus características sociodemográficas[302]. Por el contrario, el uso de los servicios de urgencias es mayor entre la población migrante, lo que podría responder al desconocimiento del sistema sanitario y del alcance del derecho a la atención sanitaria (por lo que este nivel sería la puerta de acceso al sistema sanitario) o a razones culturales y/o al menor uso de los servicios preventivos, lo que motivarían la asistencia al sistema sanitario cuando la enfermedad ha alcanzado un estado de mayor gravedad[303].

Por otro lado, hay que tener en cuenta la existencia de barreras relacionadas con la inaccesibilidad a la atención sanitaria, entendida como la necesidad de atención médica no satisfecha por distintas razones (no disponer de tiempo; no conocer un buen especialista; miedo al médico, hospitales, exploraciones médicas o tratamiento, entre otras). Tomadas en su conjunto, afectan a un porcentaje reducido de población y con diferencias muy reducidas entre la población extranjera y la nacional (cuadro 19).

En cambio, donde sí se observan diferencias entre la población extranjera y la autóctona es cuando se analizan los problemas de inaccesibilidad por razones económicas, y que está estrechamente relacionada con los niveles más bajos de renta. La atención a la salud bucodental, muy limitada en el Sistema Nacional de Salud (SNS), excluye los tratamientos más habituales, por lo que la mayor parte se realiza en el circuito privado, ocasionando importantes diferencias en el acceso a la atención en función de los ingresos de los hogares que, como se ha visto, con frecuencia resultan ser muy bajos en los hogares extranjeros.

La mayor vulnerabilidad económica de la población inmigrante tiene como consecuencia un riesgo más alto de inaccesibilidad a los servicios de atención que implican desembolsos, siendo la atención bucodental la vertiente más clara. Así, el 13,6 por 100

[302] Antón, J.I y Muñoz de Bustillo, R, *Health care utilisation and immigration in Spain*. European Journal of Health Economics, vol. 11, n.º 5, 2010.

[303] Sara Santamaría-Rodríguez, et.al, *Acceso al sistema sanitario de la población inmigrante en España según posición socioeconómica*, Revista Clínica de Medicina de Familia, 2025.

de la población extranjera no ha podido ver satisfechas sus necesidades de tratamiento, frente al 8,1 por 100 de la población española. Con todo, la inaccesibilidad a la atención bucodental de la población extranjera ha descendido respecto a 2018, cuando afectaba al 20 por 100. De manera que las brechas de inaccesibilidad en este ámbito de la asistencia sanitaria se han reducido notablemente, pasando de 9pp en 2018, a 5,5pp en 2023.

Pero, además, la situación económica desfavorable reduce las posibilidades de acudir al circuito de atención privada como alternativa al sistema sanitario público cuando éste no es capaz de dar pronta solución a los problemas de salud, demorando visitas con el médico especialista, tratamientos o intervenciones quirúrgicas. Por tanto, buena parte de la población extranjera, al igual que la autóctona en situación de vulnerabilidad económica, está más expuesta a los inconvenientes de las listas de espera en el SNS. Al mismo tiempo, el sistema de aportación económica de los usuarios para algunas prestaciones del SNS, como la farmacéutica o la ortoprotésica, puede llevar a los hogares más vulnerables a renunciar a los tratamientos prescritos, o en el mejor de los casos a la discontinuidad en su seguimiento, por su falta de capacidad para asumir los copagos sanitarios, dando lugar a la agudización patologías y al mayor recurso a prestaciones con coste unitario más elevado. Asimismo, puede mermar el acceso a la salud mental, cuya prestación pública está muy limitada, a pesar de que la incidencia de algunos eventos vitales, como el proceso migratorio, o los problemas de integración en el país, entre otros, tienen un impacto enorme en la población migrante incidiendo en su capacidad de integración, construcción de relaciones saludables y participación activa en la comunidad.

NECESIDAD DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

En cuanto a la salud sexual y reproductiva, la información acerca de las interrupciones voluntarias del embarazo (IVE) apuntan a un mayor uso de las mujeres extranjeras de este recurso. Según los datos del INE, el 28 por 100 de la población femenina en edad reproductiva (15 a 44 años) está compuesta por mujeres de nacionalidad extranjera, pero esa población responde del 35,5 por 100 del total de IVEs practicadas en España, de acuerdo con los datos del Ministerio de Sanidad[304]. Esta distribución muestra una cierta sobrerrepresentación en la práctica de IVEs y sugiere la necesidad de abordar sus causas con un enfoque amplio que incluya elementos culturales, de accesibilidad a los servicios sanitarios de planificación familiar y prevención de enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados, habida cuenta de la menor frecuentación en Atención primaria de este segmento de población.

[304] MS, *Interrupción voluntaria del embarazo, datos definitivos correspondientes al año 2024*, 2025.

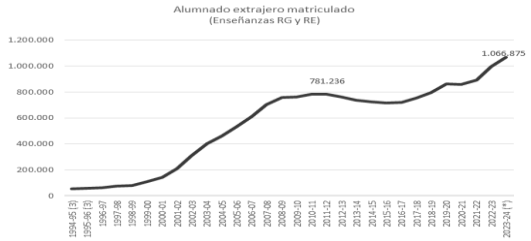
4.2.4. Acceso e integración en el sistema educativo

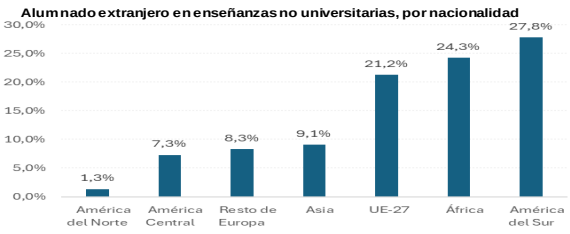
MAYORES DIFICULTADES EN EL ACCESO Y EL RENDIMIENTO ACADÉMICO DEL ALUMNADO EXTRANJERO

Otra de las dimensiones que conforman las condiciones de vida de la población migrante es el acceso a la educación en tanto que representa una herramienta fundamental para atenuar las desigualdades socioeconómicas de las que parten. A este respecto, cabe destacar que a lo largo de los últimos años se registra un progresivo incremento del alumnado extranjero matriculado en enseñanzas no universitarias (45 por 100 en la última década), hasta superar, por primera vez, el millón y el 12,2 por 100 del alumnado matriculado en el curso 2023-2024. Existe, sin embargo, una gran variedad en su implantación por comunidades autónomas, superando el 18 por 100 en las Islas Baleares y, en cambio, apenas el 4 por 100 en Extremadura (cuadro 20). El alumnado más numeroso proviene de Marruecos (200.439), Rumanía (100.144), Colombia (93.753), Venezuela (63.850), Perú (45.612), China (43.868) y Ucrania (40.858), lo que supone numerosas oportunidades y retos para el aprendizaje y la gestión de la diversidad en el sistema educativo.

CUADRO 20: PRINCIPALES INDICADORES EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

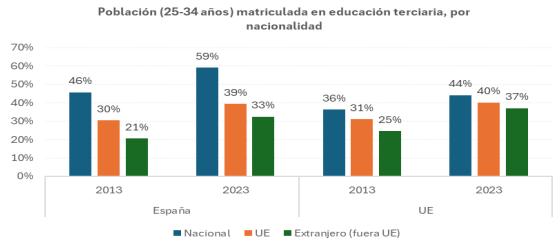
Alumnado extranjero en el sistema educativo español



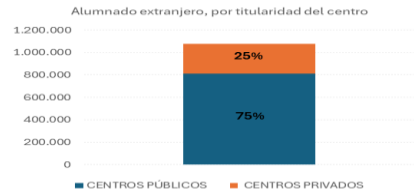


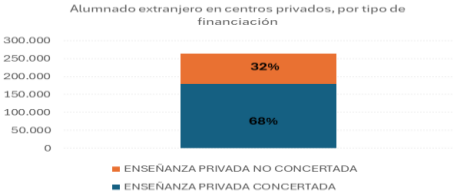
Tasas brutas de escolarización, por nacionalidad y nivel educarivo

Nivel educativo	Españoles	Extranjeros	Brecha (*)
Educación infantil	73%	48%	25
Educación primaria	99%	112%	-13
Educación Secundaria Obligatoria (ESO)	100%	113%	-13
Bachillerato	73%	52%	21
Formación Profesional (**)	54%	44%	10
FP Básica	7%	13%	-6
FP Grado Medio	43%	41%	1
FP Grado Superior	58%	35%	23
Educación superior	30%	15%	15

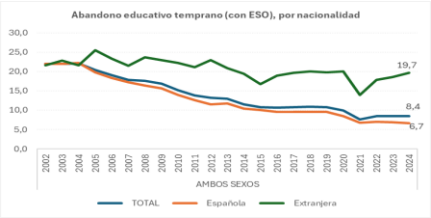


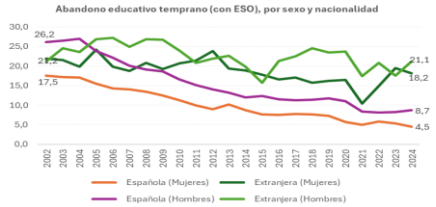
Alumnado extranjero en enseñanzas no universitarias, por titularidad del centro



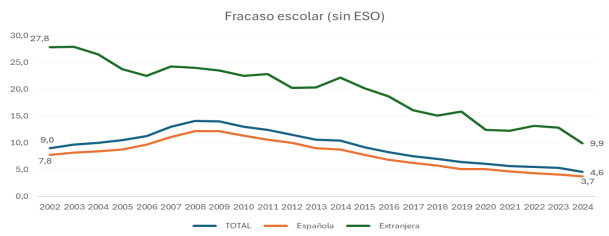


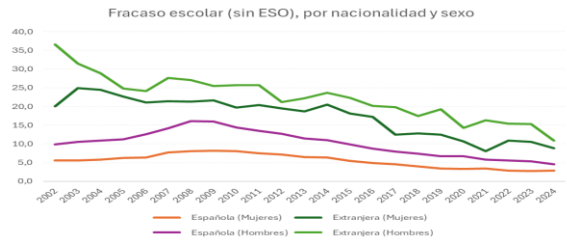
Resultados educativos: Abandono escolar temprano



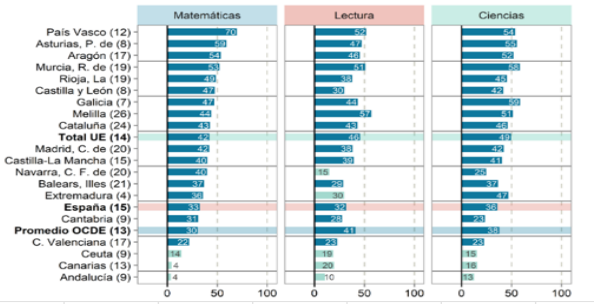


Resultados educativos: Fracaso escolar





Resultados educativos: Competencias Básicas (PISA, 2022) **



*La brecha se ha calculado como la resta entre las tasas de escolarización de los autóctonos y los extranjeros. **Las barras de color azul oscuro son las que son estadísticamente significativas.
Fuente: Estadísticas del MEFD, INEE y Análisis del impacto económico de la discriminación y la desigualdad, 2024.

Las tasas de escolarización de la población migrante son mayores en la enseñanza obligatoria (educación primaria y ESO), mientras que, en el resto de las etapas, correspondientes a enseñanzas no obligatoria, son significativamente más bajas (excepto en la Formación Profesional básica). En consecuencial existen brechas respecto a la población autóctona, especialmente altas, en educación infantil y bachillerato, seguido de los estudios universitarios (cuadro 20).

Por otro lado, destaca la concentración del alumnado extranjero en centros públicos (75 por 100), en comparación con el total del alumnado en enseñanzas no universitarias (66,8 por 100). Y de los que están matriculados en centros privados, lo hacen mayoritariamente en los que tienen financiación pública (68 por 100) (cuadro 20). A esto se suma la existencia de elevados grados de segregación en algunos centros escolares, lo que puede repercutir en los resultados académicos y el desempeño educativo, además de un lastre para la igualdad de oportunidades en el sistema educativo[305].

El alumnado extranjero muestra peores resultados en competencias clave que el alumnado autóctono, como se deduce de los datos del Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes de la OCDE (PISA). Y estos peores resultados se registran en las tres competencias clave que se evalúan en dicho Programa, esto es, competencia matemática, competencia lectora y competencia científica, si bien existe gran diversidad regional. Sin embargo, gran parte de esta diferencia se atribuye a factores socioeconómicos y no solo al origen inmigrante. Al controlar el efecto de la desigualdad económica, la brecha de rendimiento entre ambos grupos se reduce significativamente, aunque no desaparece por completo [306]. No obstante, la población nativa de padres nacidos extranjeros obtiene resultados similares e incluso mejores que la población nativa de padres nativos, lo que es indicativo del carácter integrador del sistema educativo español.

Una de las consecuencias de esos peores resultados en el rendimiento académico del alumnado migrante es que repercute en sus mayores tasas de repetición. Así, el porcentaje de repetición a los 15 años afecta al 35 por 100 de los nativos de padres extranjeros y al 43 por 100 de los nacidos fuera de España, frente al 15 por 100 del alumnado autóctono. Estas mayores tasas de repetición también descienden cuando se deduce el impacto socioeconómico, si bien sigue siendo superior al del alumnado autóctono.

[305] EEMCIE, *II Informe sobre el Estado y la evolución de las migraciones y la convivencia intercultural en España*. Capítulo 4 ¿Por qué es mayor la tasa de abandono escolar de estudiantes extranjeros que la de los autóctonos?.

[306] En los resultados del informe PISA 2022 los estudiantes de origen inmigrante obtienen un promedio de 32.5 puntos menos en matemáticas que sus compañeros nativos. Sin embargo, esta brecha se reduce a 6.6 puntos cuando se considera la desigualdad socioeconómica. Para más detalle, véase: EsadeEcPol, *Todo lo que debes saber de PISA 2022 sobre equidad*, 2023.

La confluencia de un más bajo rendimiento académico, junto con mayores tasas de repetición se asocia a mayores dificultades del alumnado extranjero para continuar en los estudios. La tasa de fracaso escolar (abandono escolar sin título de la ESO) ha descendido de manera notable en las últimas décadas, pero de manera más acusada entre el alumnado extranjero (9 por 100 en 2024, frente al 20 por 100 en 2002), lográndose que la brecha respecto al alumnado autóctono se haya reducido considerablemente (de 20pp en 2002, a apenas 6pp en 2024). El abandono temprano una vez finalizado la enseñanza obligatoria (con el título de la ESO), muestra cierto estancamiento, e incluso un incremento en los últimos años, situándose en torno al 20 por 100 entre la población extranjera, frente a un 6,7 por 100 entre los autóctonos, lo que supone una brecha respecto a los autóctonos mucho mayor que la registrada entre los que abandonan sin título de la ESO. Este dato sería indicativo de que el abandono escolar por parte de la población extranjera se está retrasando a una vez terminan la enseñanza obligatoria y no antes, como venía sucediendo en años anteriores, lo que, siendo positivo, no resta preocupación por su baja matriculación todavía en los estudios postobligatorios (cuadro 20).

Si bien el abandono escolar temprano (con la ESO) es mayor entre los hombres, independientemente de la nacionalidad, resulta preocupante el incremento registrado entre las mujeres extranjeras desde el año 2021, hasta alcanzar el 18 por 100, aunque también los hombres extranjeros han aumentado su tasa de abandono temprano hasta situarse por encima del 20 por 100. De manera que la brecha respecto a la población autóctona ha aumentado de manera notable en los últimos años (cuadro 20). Sin embargo, el abandono temprano de la población extranjera es menor en los ciclos formativos de formación profesional, lo que algunos estudios sugieren que puede deberse a un mejor resultado académico respecto a los autóctonos que realizan estos mismos estudios.[307]

Es sabido que los factores socioeconómicos, culturales, e idiomáticos (cuando se trata de población inmigrante proveniente de países de habla no hispana) intervienen en el peor rendimiento académico y el abandono temprano del alumnado extranjero, lo que requiere de políticas específicas en el entorno escolar para minimizar su impacto (recuadro 20). Sin embargo, incluso cuando se tienen en cuenta dichos factores, los resultados siguen siendo peores, por lo que los mencionados estudios sugieren la influencia de factores adicionales que obstaculizan el proceso de aprendizaje, más allá de las características socioeconómicas de los hogares. Y más concretamente, señalan a que el alumnado extranjero está expuesto a mayores situaciones de discriminación en el aula y a un clima

[307] EEMCIE, Óp.Cit. Pueden verse también datos sobre discriminación en el aula en Oberaxe (indicador 4.2), donde el 13 por 100 del alumnado extranjero declara haber sufrido acoso por parte de otros compañeros, alcanzando el 20 por 100 en los de origen asiático o el 18,6 por 100 entre los de origen andino. El 9 por 100 también haberse sentido excluido de actividades y juegos. El 10 por 100 del alumnado de origen asiático declara que le pusieron problemas a la hora de la matriculación.

escolar más hostil para ellos, lo que tiene repercusiones negativas en su aprendizaje. Se trata de desafíos de calado que no solo afectan el desarrollo académico y profesional a largo plazo, sino que también guardan estrecha relación con otras dimensiones de la integración social. La desigualdad educativa puede perpetuar situaciones de vulnerabilidad y afectar al bienestar general de la población migrante.

Tanto desde el ámbito estatal como desde el autonómico se han diseñado y ejecutado en las últimas décadas numerosas normas, políticas y programas para prevenir y afrontar la inclusión social del alumnado y atenuar los problemas de aprendizaje y abandono escolar que, como se ha visto, afecta de manera especial al alumnado extranjero. La LOMLOE y la LOIFP, por ejemplo, han mejorado la flexibilidad curricular y los itinerarios adaptables de educación para reducir el abandono escolar. Asimismo, se han impulsado medidas de atención a la diversidad en la ESO y se han recuperado e implantado los Programas de Diversificación Curricular conducentes al título de Secundaria.

Además, se han de tener en cuenta los programas de orientación educativa PROA+ (106 millones de euros), que ha llegado a más de un millón de alumnos y alumnas y que se complementa con la creación de más de mil unidades de acompañamiento y orientación personal y familiar del alumnado con necesidad de apoyo (desde Primaria hasta el final de la ESO y Bachillerato en centros sostenidos con fondos públicos) entre los cursos escolares de 2021-2022 a 2023-2024 (inversión de 55,71 millones de euros)[308], o la financiación de libros de texto y materiales didácticos (58,5 millones de euros). También destaca la puesta en marcha de los programas de Educación Inclusiva (28,7millones de euros) dirigidos al alumnado que presenta necesidades educativas especiales[309][310]. Además, en los últimos años se ha producido un incremento del importe destinado a becas en todos los niveles educativos[311].

Estos programas educativos, si bien están dirigidos con carácter general al alumnado con mayores necesidades educativas, juegan un papel fundamental en la mejora de los resultados educativos del alumnado extranjero. Con todo, estas medidas deberían reforzarse con programas específicos de integración e interculturalidad y abordarse de manera integral en las aulas y centros escolares con medidas como las que apunta el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en su último informe (recuadro 20).

---

[308] Se plantea como una medida innovadora con una función específica el acompañar las trayectorias educativas del alumnado más vulnerable de una zona o sector para prevenir fracasos y promover su aprendizaje y éxito escolar.

[309] El alumnado con necesidades educativas especiales que recibió atención en el curso 2022-2023 ascendió a 966 mil personas (12 por 100 del alumnado).

[310] Resolución de 5 de septiembre de 2024, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación de 30 de julio de 2024; Resolución de 5 de septiembre de 2024, Programa de cooperación territorial de Educación Inclusiva, FSE+. Resolución de 5 de septiembre de 2024, Programa de cooperación territorial de Educación Inclusiva.

[311] Para más detalle, véase Memoria CES, 2024.

RECUADRO 20: PROPUESTAS PARA UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA

Educación inclusiva e intercultural: un derecho fundamental

El objetivo de la escuela inclusiva es el éxito escolar de todo el alumnado. Para ello, debe asumir la responsabilidad de realizar cambios en las infraestructuras, metodologías y espacios que logren un centro que potencie el aprendizaje y la participación de sus estudiantes.

Para impulsar la educación inclusiva e intercultural resulta esencial la colaboración entre centros, familias y redes de apoyo sociales y comunitarias.

Identidad, familia y socialización en el entorno escolar

Los estudiantes extranjeros suelen percibir la necesidad de asimilarse culturalmente para ser aceptado, minimizando rasgos como el acento, otro idioma, vestimenta o dieta para encajar en el grupo de pares.

Para lograr la inclusión social es necesario construir una cultura compartida dentro de las aulas, poniendo en valor la cultura y la lengua de origen del alumnado migrante para que no se sientan desarraigados.

Para este desarrollo de la identidad es importante apoyar a las familias migrantes en la gestión del proceso migratorio.

La figura del mediador intercultural sería una herramienta efectiva para facilitar la integración y reforzar el sentimiento de pertenencia.

Formación docente y recursos para la inclusión

En aras de reducir la segregación escolar del alumnado, se defiende el impulso de las políticas educativas para que siga existiendo diversidad en los centros, tales como:

Capacitación docente. Formación específica en educación inclusiva e intercultural y desarrollo de un protocolo de acogida reglado orientado tanto al alumnado como a las familias.

Modificación del currículo. Integración de contenidos que promuevan la diversidad cultural y el respeto por los derechos humanos, y adaptaciones curriculares dirigidas al alumnado migrante para evitar barreras idiomáticas.

Entornos seguros. Creación de mecanismos de prevención y respuesta al acoso escolar, así como promoción de la convivencia.

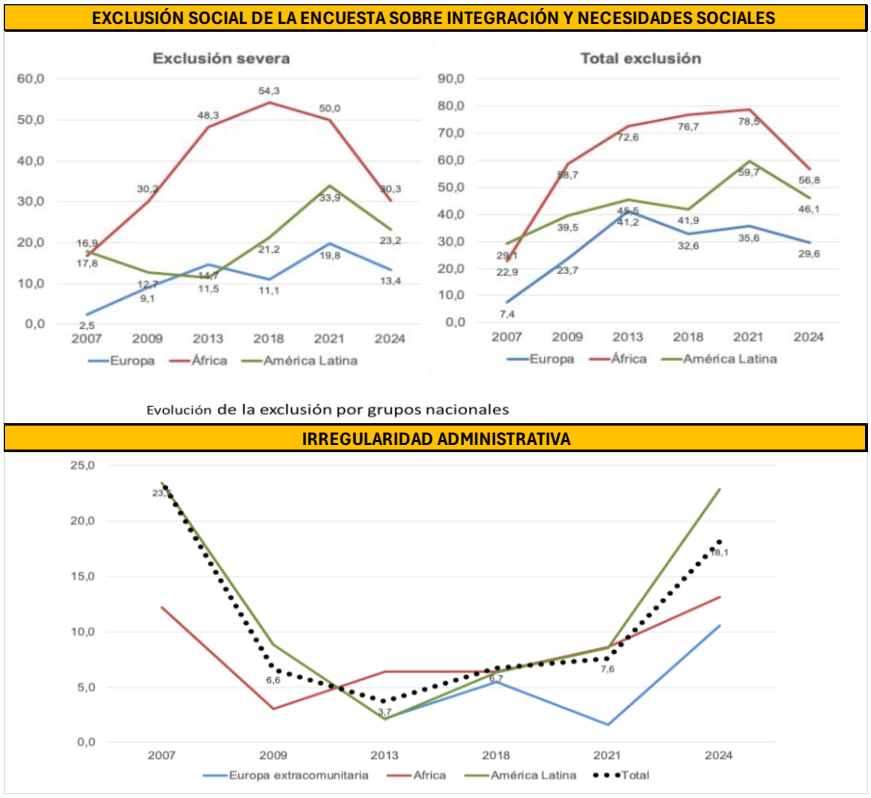
Participación comunitaria. Implicación de las familias y comunidades en el diseño y evaluación de políticas inclusivas.

Fuente: FISI, *Situación de las personas migrantes y refugiadas en España*. Informe 2024.

4.2.5. Visión de conjunto: insuficiente y heterogéneo avance en inclusión social

A partir de una visión de conjunto de las distintas dimensiones de las condiciones de vida de la población extranjera, la Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA muestra un descenso importante de los niveles de exclusión social en los últimos años, si bien se mantiene en niveles elevados, sobre todo entre la población africana (56 por 100), seguidos de la población procedente de América Latina (46 por 100) y de la europea (29,6 por 100). Más aun teniendo en cuenta la severidad de la exclusión, que afecta a un tercio de la población de origen africano, al 20 por 100 de la de América Latina y a un 13 por 100 de la europea (gráfico 70).

GRÁFICO 70: EXCLUSIÓN SOCIAL E IRREGULARIDAD ADMINISTRATIVA



Fuente: FOESSA, Encuesta sobre Integración Social y Necesidades Sociales.

La mayor fuente de vulnerabilidad social se encuentra entre la población extranjera en situación de irregularidad administrativa. A pesar de las dificultades de cuantificación del colectivo a los que ya se ha hecho referencia, los datos de FOESSA apuntarían a un aumento del volumen de este grupo en los últimos años. Concretamente, en 2024 el 49 por 100 de las personas atendidas a través de Cáritas se encontraban en situación administrativa irregular, lo que equivaldría a unas 550.000 personas, suponiendo un incremento del 57 por 100 respecto a 2018 (gráfico 70).

LA INMIGRACIÓN ENRIQUECE EL PAÍS, PERO REQUIERE POLÍTICAS EFICACES DE INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

La situación social y material de la población inmigrante ha mejorado notablemente en los últimos años, tanto en rentas medias y riesgo de pobreza y exclusión, también en acceso a la asistencia sanitaria y a la vivienda y a la educación, dando como resultado una mejora de los unos niveles de integración social. Unas mejoras que, en relación con las condiciones sociales y materiales de los países de origen, constituyen un avance notable para la población extranjera.

Con todo, persisten brechas importantes respecto a la población autóctona que merman sus condiciones de vida en términos comparados con las sociedades de acogida, lo que repercute negativamente en su integración social. Estas brechas, aunque menores que en años anteriores, deben ser atajadas pues provienen de problemas estructurales relacionados con su mayor vulnerabilidad laboral, con la existencia de un parque de

vivienda insuficiente para el crecimiento poblacional, así como políticas educativas y sanitarias que todavía no han logrado ser totalmente inclusivas y dar respuesta a las necesidades de la población extranjera, tanto desde el punto de vista económico, como también cultural y social.

La vulnerabilidad social de la población inmigrante no es importada de sus países de origen, sino que, a pesar de su contribución al crecimiento demográfico, económico y laboral del país pone en evidencia la necesidad de avanzar de manera más decisiva en políticas sociales más integradoras que favorezcan una sociedad más cohesionada.

RECUADRO 21: CONCLUSIONES SOBRE CONDICIONES DE VIDA Y POLÍTICAS DE BIENESTAR

- **Mejora en condiciones económicas, pero persistencia de brechas**
- La renta media de los extranjeros aumentó entre 2019 y 2024, logrando reducir la brecha respecto a los autóctonos, pero siguen sobrerrepresentados en los deciles más bajos
- El riesgo de pobreza de la población extranjera se mantiene elevado, a pesar de haber descendido por las mejoras registradas en la renta media disponible y el empleo en los últimos años.
- Las situaciones de mayor vulnerabilidad afectan a la población extracomunitaria y a la población en situación de irregularidad administrativa.
- Las desigualdades de género se acentúan en el caso de las mujeres migrantes
- Seis de cada diez menores en hogares de inmigrantes se encuentran en riesgo de pobreza.
- La pobreza no es problema que provenga de la población inmigrante, sino que se concentra de manera más elevada en ellos, a pesar de haber mostrado ser la inmigración uno de los pilares del crecimiento económico y del empleo de los últimos años.
- **Dificultades en el acceso a la vivienda**
- La inmigración refuerza el crecimiento demográfico y económico pero la oferta de vivienda no responde a las nuevas necesidades de demanda.
- El alquiler es el principal régimen de tenencia entre la población extranjera.
- La escasez de vivienda social y de redes de apoyo limita el acceso de población inmigrante vulnerable.
- Las tasas de pobreza y exclusión social de la población extranjera se ven acrecentadas cuando se imputa el coste del alquiler, mientras desciende entre la población autóctona, lo que acrecienta las brechas entre ambos grupos poblacionales, aunque en menor medida que en años anteriores.
- La pobreza energética (hogares que no pueden mantener su vivienda a una temperatura adecuada) afecta dos veces más a la población extranjera extracomunitaria.
- La población de nacionalidad extracomunitaria también tiene mayores dificultades para hacer frente a los gastos relacionados con la vivienda.
- La sobreocupación de las viviendas afecta de manera más notable a la población extranjera, especialmente la extracomunitaria, pudiendo afectar a su salud y bienestar,

además de condicionar su acceso a otros derechos o a un ejercicio adecuado de los mismos.

- **Barreras en el acceso a la asistencia sanitaria**
- Aunque se produjeron avances en la configuración legal del acceso, existen lagunas de cobertura.
- La inaccesibilidad por razones económicas a distintos servicios de atención sanitaria es más frecuente entre las personas extranjeras.
- La mayor vulnerabilidad económica de la población inmigrante tiene como consecuencia un riesgo más alto de inaccesibilidad a los servicios de atención que implican desembolsos, siendo la atención bucodental la vertiente más clara
- **Desafíos educativos del alumnado migrante**
- Se registra un progresivo incremento del alumnado extranjero matriculado en enseñanzas no universitarias (45 por 100 en la última década), hasta superar, por primera vez, el millón.
- El alumnado extranjero se concentra en las etapas obligatorias y en los centros de titularidad pública.
- A esto se suma la existencia de elevados grados de segregación en algunos centros escolares, lo que puede repercutir en los resultados académicos y el desempeño educativo.
- El alumnado extranjero muestra un rendimiento inferior al autóctono, mayor repetición y abandono temprano, aunque se registran mejoras respecto a años anteriores.
- Los factores socioeconómicos y culturales intervienen en el peor rendimiento académico y el abandono temprano del alumnado extranjero.
- La población nativa de padres nacidos extranjeros obtiene resultados similares e incluso mejores que la población nativa de padres nativos en competencias, lo que es indicativo del carácter integrador del sistema educativo español.
- La inmigración enriquece el país, pero requiere políticas eficaces de integración para avanzar en la cohesión social. Junto a las políticas y programas de carácter general dirigidos a prevenir y afrontar la inclusión social del alumnado y atenuar los problemas de aprendizaje y abandono escolar se han de desarrollar programas específicos de integración e interculturalidad y abordarse de manera integral en las aulas y centros escolares.

Fuente: Elaboración propia.

4.2.6. Acceso al sistema de protección por desempleo y garantía de rentas

En España, el acceso de la población migrante a las prestaciones económicas del sistema de protección social, al igual que el de la población en su conjunto, se articula fundamentalmente a través de dos mecanismos: por un lado, mediante su inserción en el mercado laboral, lo cual da acceso a las prestaciones de la Seguridad Social —principio de contributividad—; y, por otro, a partir de su residencia en el territorio nacional, que habilita el acceso a prestaciones organizadas bajo una lógica universalista —principio de necesidad—[312].

En el primer caso, la nacionalidad no juega ningún rol en el cómputo de requisitos para contar con cobertura de la Seguridad Social, si bien las personas extranjeras deben contar con una autorización para trabajar. Al existir un esquema de acceso igualitario para toda persona trabajadora, las diferencias que puedan darse en términos de alcance y calidad de

[312] Moreno-Fuentes, F. J. (2020). Migrants' Access to Social Protection in Spain. In J.-M. Lafleur & D. Vintila (Eds.), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond. Comparing Access to Welfare Entitlements* (Vol. 1, pp. 405–420). Springer.

la cobertura entre población autóctona o migrante dependen de las formas individuales de participación en el mercado de trabajo (ingresos, cualificaciones, intensidad laboral, etc.). En consecuencia, aunque calidad de la protección de las personas migrantes pueda ser heterogénea, presenta características colectivas que son importantes a la hora de analizar sus niveles de cobertura y protección social. Entre ellas, la mayor incidencia del desempleo o menor calidad de sus empleos, entre otros obstáculos[313].

En el segundo caso, aunque el principio de necesidad es el que habilita el acceso a determinadas prestaciones de asistencia social, en el caso de las personas inmigrantes la situación administrativa regular puede constituir el factor determinante para acceder al sistema. Prestaciones como la educación o la sanidad mantienen un carácter universal —aunque con algunas limitaciones analizadas en los capítulos correspondientes—. Sin embargo, de acuerdo con las competencias que las ciudades y comunidades autónomas tienen en materia de servicios sociales, el acceso a su cartera de servicios puede estar restringido para las personas migrantes en situación administrativa irregular, como ocurre, por ejemplo, con la mayoría de las rentas mínimas de carácter autonómico.

Cobertura por desempleo entre la población migrante

La calidad de la protección por desempleo está directamente relacionada con la trayectoria laboral inmediatamente anterior a la situación de desempleo. Aunque determinadas características sociales pueden flexibilizar o mejorar las condiciones de acceso a la protección, esta depende fundamentalmente del tiempo cotizado y del nivel de remuneración. En este sentido, factores como la temporalidad, carreras laborales interrumpidas o una baja remuneración explican las diferencias agregadas en la calidad de protección por desempleo de las personas de nacionalidad extranjera respecto de las nacionales, reproduciendo además una brecha de género que penaliza particularmente a las mujeres migrantes.

Por otra parte, las prestaciones por desempleo constituyen un componente fundamental, aunque no exclusivo, del sistema de protección frente al desempleo. Si bien este esquema cumple un rol esencial al atenuar los efectos materiales derivados de la pérdida sobrevenida del empleo, resulta igualmente necesario acompañar estas contingencias con políticas activas de empleo efectivas. Tal como se expone en el capítulo 3 de este informe, estas desempeñan un papel crucial en el fortalecimiento de la empleabilidad de las personas trabajadoras, en especial de aquellas que registran mayores niveles de vulnerabilidad en su relación con el empleo.

[313] Véase el apartado “Características y su relación con el empleo de las personas trabajadoras de origen migrante” del Capítulo 3 del presente informe.

Ahora bien, al analizar de manera agregada la distribución de las prestaciones por desempleo entre personas trabajadoras extranjeras y nacionales, así como en sus diferentes modalidades, se advierte que existen factores estructurales que influyen significativamente en el comportamiento del sistema. Los más relevantes son, por un lado, las formas particulares de inserción de la población extranjera en el mercado de trabajo y, por el otro, el impacto diferenciado del desempleo de larga duración entre población española y extranjera[314], especialmente a partir de los 52 años. De acuerdo con el análisis que hace el CES en sus diferentes Memorias, la cronificación del desempleo de larga duración desde la crisis económica de 2008 ha provocado un cambio de tendencia hacia el "asistencialismo" en el sistema de protección por desempleo, particularmente pronunciado entre la población española.

En este marco, la situación de la población extranjera adquiere matices específicos. En términos descriptivos, el 11,9 por 100 del total de perceptores de prestaciones por desempleo corresponde a personas extrajeras, lo que supone un incremento de alrededor de dos puntos respecto a 2014. Sin embargo, el número absoluto de beneficiarios extranjeros se ha mantenido relativamente estable a lo largo de la última década, con la excepción de las oscilaciones derivadas de la pandemia (cuadro 21).

CUADRO 21: EVOLUCIÓN ANUAL DE PERSONAS EXTRANJERAS BENEFICIARIAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO.

Años (media anual)	Total beneficiarios/as	Beneficiarios/as nacionales	Var. intranual (%) nacionales	Beneficiarios/as extranjeros/as	Var. intranual (%) extranjeros/as	% de extranjeros/as sobre el total de beneficiarios/as
2014	2.542.977	2.298.122	-	244.855	-	9,6
2015	2.224.172	2.014.578	-12,3	209.595	-14,4	9,4
2016	2.010.245	1.820.072	-9,7	190.173	-9,3	9,5
2017	1.862.400	1.681.726	-7,6	180.674	-5,0	9,7
2018	1.804.668	1.620.666	-3,6	184.002	1,8	10,2
2019	1.861.100	1.668.858	3,0	192.242	4,5	10,3
2020	2.974.850	2.612.630	56,6	362.220	88,4	12,2
2021	2.036.344	1.798.593	-31,2	237.751	-34,4	11,7
2022	1.761.916	1.578.619	-12,2	183.296	-22,9	10,4
2023	1.774.534	1.578.232	0,0	196.302	7,1	11,1
2024	1.786.851	1.574.234	-0,3	212.617	8,3	11,9

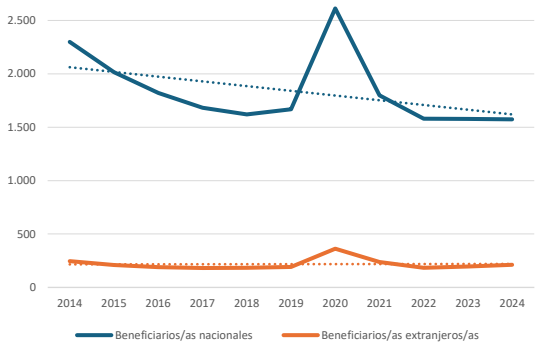
Nota: beneficiarios/as nacionales = total beneficiarios/as – beneficiarios/as extranjeros/as.
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE.

De hecho, desde 2014, año de transición entre la recesión y el inicio de la recuperación económica, el número de beneficiarios nacionales de prestaciones por desempleo se ha reducido un 31,5 por 100, mientras que entre la población extranjera la disminución ha

[314] El paro de larga duración (superior a un año) afecta a casi 1,2 millones de personas en España, de las cuales 120.459 son extranjeras. Por tanto, los parados de larga duración de nacionalidad extranjera representan aproximadamente el 10 por 100 del total. Asimismo, en comparación con su grupo de referencia, el paro de larga duración afecta al 34,2 por 100 de los extranjeros, mientras que en el caso de los españoles representa el 46,3 por 100. Véase: Servicio Público de Empleo Estatal. (2025). *Informe del mercado de trabajo de las Personas Extranjeras. Estatal. Datos 2024*. Observatorio de las Ocupaciones.

sido mucho más moderada, de un 13,1 por 100 (gráfico 71). Esta divergencia responde en buena medida a la interacción entre los ciclos económicos y las condiciones de inserción laboral de los trabajadores extranjeros, caracterizadas por mayores tasas de paro y una concentración en empleos más precarios, temporales y sensibles a las fluctuaciones del mercado.

GRÁFICO 71: EVOLUCIÓN BENEFICIARIOS/AS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO.



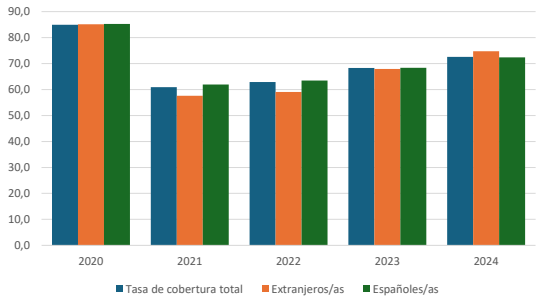
Nota: beneficiarios/as nacionales = total beneficiarios/as – beneficiarios/as extranjeros/as.
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE.

VARIACIONES SIGNIFICATIVAS EN EL ACCESO A LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO DE PERSONAS EXTRANJERAS

La composición de la protección por desempleo entre la población extranjera presenta diferencias significativas respecto a la población nacional, aunque estas han experimentado una evolución destacable en los últimos años.

En primer lugar, aunque la disminución en el número de beneficiarios no ha tenido la misma intensidad entre las personas extranjeras, la tasa de cobertura, entendida como un indicador relevante de calidad, muestra un comportamiento positivo a nivel general y, de manera particular, entre la población extranjera. De hecho, desde la pandemia se observa un crecimiento sostenido en esta tasa, que en 2024 resulta ligeramente superior entre la población extranjera que entre la española, alcanzando el 74,8 por 100 (gráfico 72).

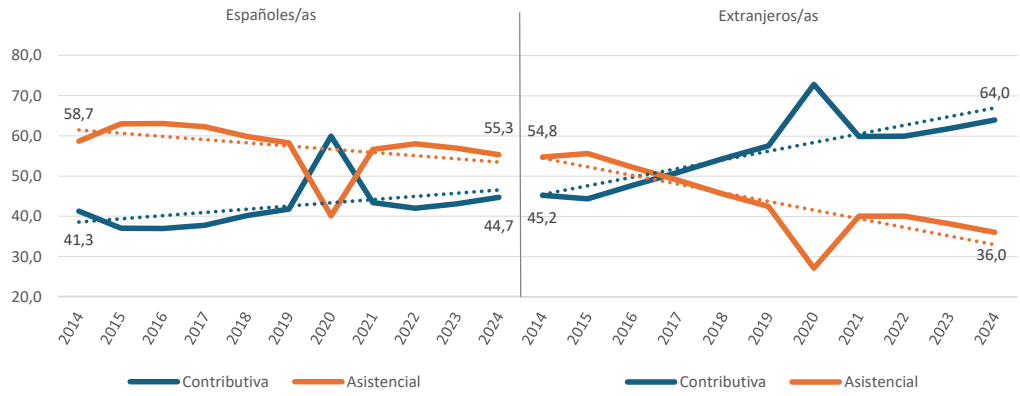
GRÁFICO 72: TASA DE COBERTURA EN LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO.



Nota: El indicador de tasa de cobertura = total beneficiarios/ paro registrado SISPE con experiencia laboral + beneficiarios de subsidio de eventuales agrarios. Se aplica la misma fórmula para el cálculo de la tasa de cobertura desagregada por nacionalidad.
Fuente: Elaboración propia con datos del SISPE y el SEPE.

En segundo lugar, uno de los rasgos más llamativos de protección entre las personas migrantes es el elevado porcentaje de beneficiarios con cobertura contributiva, que alcanza el 64 por 100, frente al 44,7 por 100 registrado entre la población española. Este contraste resulta particularmente significativo, ya que la tendencia evidencia que, en el caso de la población extranjera, la cobertura contributiva se ha incrementado en torno a 20 puntos porcentuales en la última década, mientras que entre la población autóctona la reducción de la brecha entre cobertura contributiva y asistencial progresa a un ritmo considerablemente más lento (gráfico 73).

GRÁFICO 73: TIPO DE COBERTURA ENTRE NACIONALES Y EXTRANJEROS/AS.
(en porcentaje, 2024).



Nota: españolas/es = total beneficiarios/as- total extranjeros/as. La cobertura "asistencial" se refiere a la suma de todas las prestaciones que no son contributivas (subsidios, RMI, etc.).
Fuente: Estadística de Prestaciones por Desempleo, Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral.

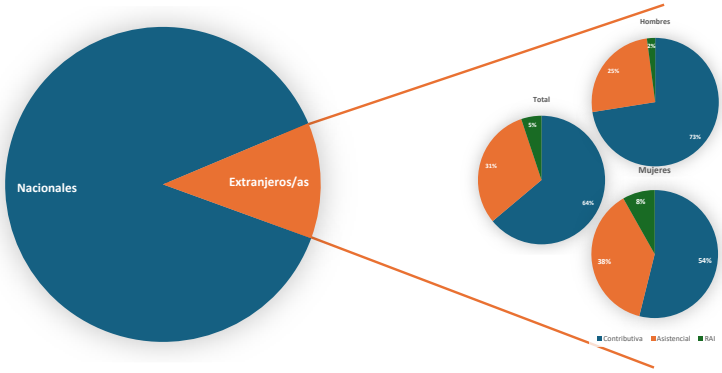
Esta situación responde a diversos factores analizados a lo largo del informe. Entre ellos destaca, en primer lugar, el incremento de la población extranjera en el mercado laboral, caracterizada por una menor edad media y una mayor concentración en franjas de alta actividad. En segundo lugar, el desempleo de larga duración entre personas mayores de 52 años afecta de manera más intensa a la población española, que accede predominantemente a prestaciones asistenciales por desempleo, lo que ralentiza la reducción de la brecha entre cobertura contributiva y asistencial durante los periodos de expansión económica y de creación de empleo. Finalmente, aunque la población extranjera presenta mayores niveles de temporalidad, menor intensidad laboral y una exposición más elevada a la precariedad, se trata de un colectivo con alta rotación en el empleo, lo que favorece la acumulación de cotizaciones recientes y, en consecuencia, facilita el acceso a prestaciones contributivas tras la pérdida de empleo.

BRECHAS DE GÉNERO EN LA PROTECCIÓN: CONVERGENCIAS Y DIFERENCIAS ENTRE MUJERES EXTRANJERAS Y ESPAÑOLAS

Al desagregar la composición de la protección por desempleo de la población extranjera, se observan tendencias también presentes en la población autóctona. La más destacada —y sobre la que el CES ha llamado la atención en diversos trabajos— es la menor calidad

de la protección que reciben las mujeres. No obstante, en el caso de las personas extranjeras, la brecha resulta mucho más pronunciada: la diferencia entre hombres y mujeres en la cobertura contributiva alcanza los 20 puntos porcentuales. Esta situación responde, una vez más, a unas condiciones laborales más precarias que las de sus homólogos varones, en las que la acumulación de periodos de cotización suficientes para acceder a prestaciones contributivas resulta considerablemente más difícil, debido a una menor tasa de actividad y de empleo, así como a una mayor incidencia del desempleo (gráfico 74)[315].

GRÁFICO 74: PERSONAS BENEFICIARIAS EXTRANJERAS: PROPORCIÓN SOBRE EL TOTAL Y DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE PRESTACIÓN Y SEXO.
(media a diciembre de 2024).

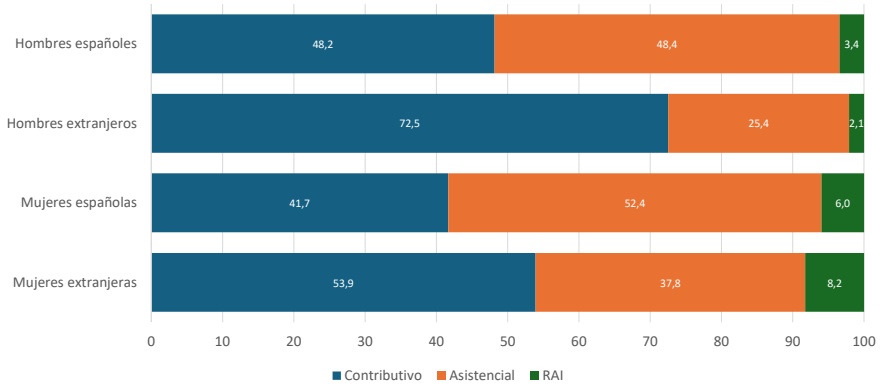


Fuente: Estadística de Prestaciones por Desempleo, Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral.

En términos generales, los hombres, independientemente de su origen, disponen de una cobertura por desempleo de mayor calidad. Entre las mujeres, las de origen extranjero presentan una cobertura contributiva relativamente más elevada, situándose casi 12 puntos porcentuales por encima de las españolas. No obstante, las mujeres extranjeras constituyen también el grupo más sobrerrepresentado entre quienes perciben la Renta Activa de Inserción (gráfico 75), lo que evidencia una composición heterogénea de la protección que obedece a múltiples factores vinculados tanto a las trayectorias de inserción laboral de la población migrante en general, como a las condiciones específicas que atraviesan las mujeres en particular.

[315] Véase apartado 2.3 de este informe.

GRÁFICO 75: DISTRIBUCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO POR NACIONALIDAD, SEXO Y MODALIDADES DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO.
(en porcentaje, media a diciembre de 2024).



Nota: españolas/es = total beneficiarios/as- total extranjeros/as.
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE.

RECUADRO 22: CONCLUSIONES SOBRE EL ACCESO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

- Alta proporción de cobertura contributiva en la población migrante (el 64 por 100 tiene frente al 44,7 por 100 de la población española), reflejando que su inserción laboral, aunque más precaria y temporal, permite acumular cotizaciones recientes y acceder a prestaciones de carácter contributivo.
- La tasa de cobertura por desempleo ha mejorado y en 2024 alcanza el 74,8 por 100, ligeramente superior a la población española. Esto se debe al incremento de población extranjera en el mercado laboral, la alta rotación de empleo y su menor edad media.
- Sin embargo, existen desigualdades estructurales. Por un lado, se produce una evolución diferenciada frente a ciclos económicos. Entre 2014 y 2024, la reducción de beneficiarios de prestaciones ha sido mucho menor para población extranjera (−13,1 por 100) que para la española (−31,5 por 100), reflejando su mayor exposición a empleos precarios y sensibles a la fluctuación económica.
- Por el otro, persisten importantes brechas de género. Las mujeres extranjeras tienen menor cobertura contributiva que los hombres (20 puntos de diferencia), aunque ligeramente superior a la de mujeres españolas, y son el grupo más sobrerrepresentado entre las personas beneficiarias de la RAI.

4.2.7. Acceso al sistema de garantía de rentas mínimas

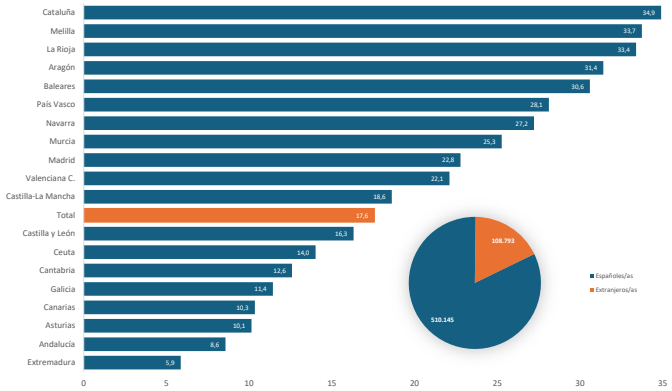
EL ALCANCE DEL IMV ENTRE LA POBLACIÓN MIGRANTE

En 2020, entró en vigor el Ingreso Mínimo Vital, una nueva prestación de la Seguridad Social destinada a proteger a familias y unidades de convivencia en situación de riesgo de pobreza y exclusión social. Con esta medida, se articula por primera vez en España una prestación a nivel estatal, de modo que las rentas mínimas de carácter autonómico pasan a ser subsidiarias del IMV, lo que les proporciona un mayor margen para adecuar sus prestaciones con el objetivo de complementar la protección social (incrementar la intensidad de la protección o ampliar la cobertura a colectivos no elegibles para el IMV, por ejemplo).

Con datos de diciembre de 2024, el 17,6 por 100 de las personas beneficiarias son extranjeras. La información disponible no permite realizar un análisis más detallado sobre

las características de estos hogares —como la distribución por sexo y edad, el tamaño medio, las cuantías, la modalidad de prestación o la composición—, ya que la única variable de desagregación publicada corresponde a su distribución territorial. Esta, sin embargo, presenta una marcada heterogeneidad: en determinados territorios el porcentaje de perceptores extranjeros duplica la media nacional, mientras que en otros no supera el 5 por 100 (gráfico 76).

GRÁFICO 76: BENEFICIARIOS/AS DEL IMV Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL TOTAL
(en porcentaje, media a diciembre de 2024).



Fuente: Subdirección General de Gestión Económico-Presupuestaria y Estudios Económicos, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Si se contrasta esta información con el número total de personas inmigrantes en España y con los indicadores de riesgo de pobreza y exclusión social que afectan a este colectivo, se observa que el alcance de la prestación resulta limitado. A cierre de 2024, en torno a un 4,8 por 100 de las personas migrantes en España eran perceptoras del IMV[316], lo que equivale a casi cinco de cada 100. En el caso de la población española, la proporción desciende al 3,6 por 100. Estos datos resultan particularmente significativos si se considera, como se ha visto, que el riesgo de pobreza y exclusión social (tasa AROPE) entre la población migrante no europea más que duplica el de la población española (54,1 frente al 20,8 por 100), que la tasa de pobreza monetaria es tres veces superior (43,7 frente a 14,9 por 100) y que la carencia material o social severa también triplica a la registrada entre la población española (19,4 frente a 6,3 por 100). Dicho en otros términos, atendiendo a estos indicadores materiales y en comparación con la población autóctona, la proporción de población extranjera perceptora del IMV es muy inferior a la que cabría esperar de un sistema de protección social que, en su parte no contributiva, atiende a la necesidad.

316 Los datos son orientativos. Dado que no se dispone de la ratio específica de beneficiarios extranjeros por prestación, se utiliza la proporción del total: un promedio de 3,01 beneficiarios por titular de prestación durante 2024.

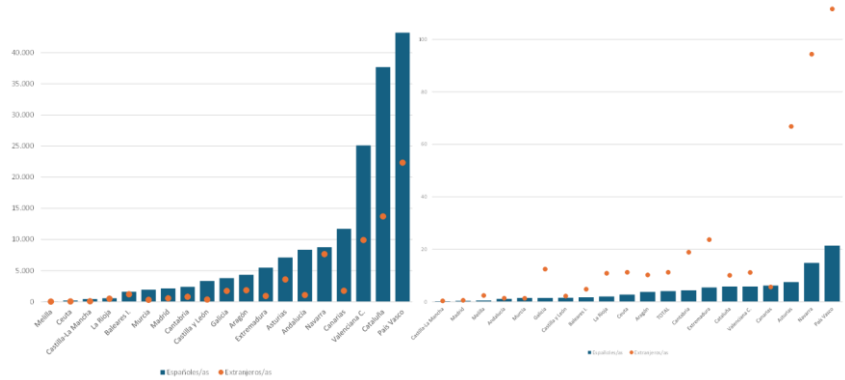
A ello debe añadirse que el IMV es una prestación de último recurso para personas en situación de vulnerabilidad social, pero requiere residencia legal en España, lo que excluye a quienes carecen de la documentación administrativa necesaria, incluso si están en riesgo de pobreza. Según cálculos de la AIReF, en 2023 y 2024, el 6 por 100 de los expedientes fueron denegados por no cumplir este requisito[317].

ALCANCE DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS TRAS LA CREACIÓN DEL IMV

Las rentas mínimas de ámbito autonómico representan una de las principales herramientas de apoyo económico a nivel autonómico, gestionadas por los Servicios Sociales. Aunque su desarrollo presenta desigualdades territoriales y, en numerosos casos, resulta insuficiente, la implementación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) ha establecido un umbral mínimo de protección social a nivel estatal. Esto ha abierto la puerta a que las prestaciones autonómicas puedan ser redefinidas para ampliar su cobertura o alcance, mientras que el IMV debe garantizar criterios mínimos respecto a nivel de cobertura, accesibilidad, duración, cuantía y esfuerzo presupuestario, entre otros aspectos.

Sin embargo, la respuesta de las administraciones autonómicas ha sido heterogénea. Mientras algunas han aprovechado el impulso del IMV para adaptar mejor sus prestaciones, otras han establecido esquemas de incompatibilidad o, simplemente, han reducido el volumen de beneficiarios mediante ajustes presupuestarios. Este escenario se hace evidente al analizar el alcance de estas prestaciones en el último año para el que se dispone de datos (2023), tanto en términos absolutos, como en términos relativos.

GRÁFICO 77: BENEFICIARIOS/AS TOTALES Y POR CADA 1000 HABITANTES, 2023.



Fuente: Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2024), *Rentas Mínimas de Inserción en España. Informe 2023.*

El número de personas beneficiarias de prestaciones de renta mínima en 2023 ascendió a 236.392 a nivel nacional, lo que supone un 10 por 100 menos que en 2022. De este total, casi un tercio (28,9 por 100) corresponde a personas de nacionalidad extranjera. La

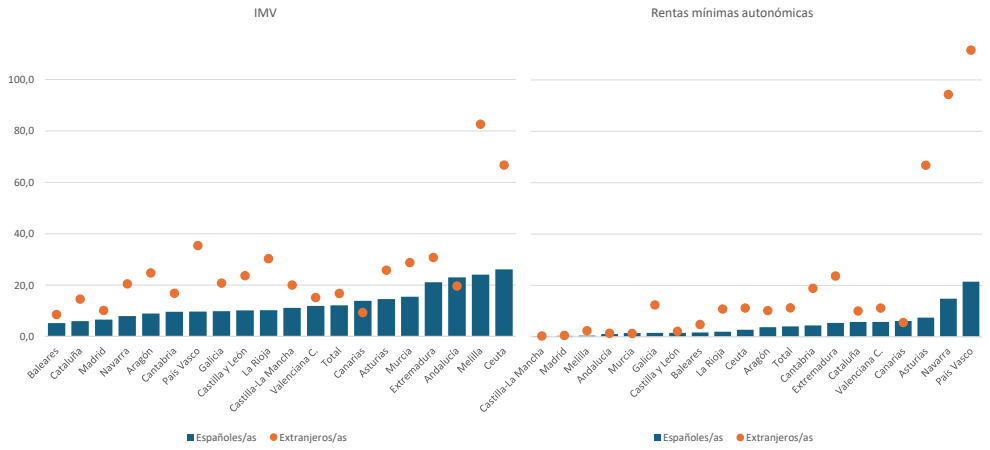
[317] AIReF (2025), *4.ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

distribución territorial presenta una notable heterogeneidad e, incluso, fuertes desigualdades si se considera el peso demográfico relativo de cada territorio (gráfico 77).

Los datos disponibles evidencian que, en numerosos territorios, las rentas mínimas constituyen prestaciones de alcance muy limitado, con niveles de cobertura que en algunos casos no superan a una persona beneficiaria por cada 1.000 habitantes. Además, la diferencia relativa entre el territorio con mayor nivel de protección a personas de nacionalidad extranjera y aquel con menor nivel es muy significativa, llegando al extremo de que la tasa de beneficiarios en el primero resulta 370 veces superior a la del segundo. Todo ello pone de manifiesto la enorme disparidad territorial en el acceso a estas prestaciones por parte de la población extranjera, una desigualdad que no se observa con la misma intensidad entre la población española.

En este contexto, la entrada en vigor del Ingreso Mínimo Vital (IMV) contribuye, en cierta medida, al objetivo de garantizar un umbral mínimo de cobertura a las personas en situación de necesidad. Una comparación del número de beneficiarios del IMV por cada 1.000 habitantes muestra que las diferencias territoriales son considerablemente menores, y que esta distribución guarda una mayor coherencia tanto con las disparidades de renta existentes entre territorios como con la realidad socioeconómica de la población de origen migrante (gráfico 78).

GRÁFICO 78: BENEFICIARIOS/AS POR CADA 1000 HABITANTES.



Nota: Los datos referidos a las rentas mínimas corresponden a 2023 y los referidos al IMV a 2024.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Estadística Continua de Población, INE; Subdirección General de Gestión Económico-Presupuestaria y Estudios Económicos, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; y Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2024), *Rentas Mínimas de Inserción en España. Informe 2023.*

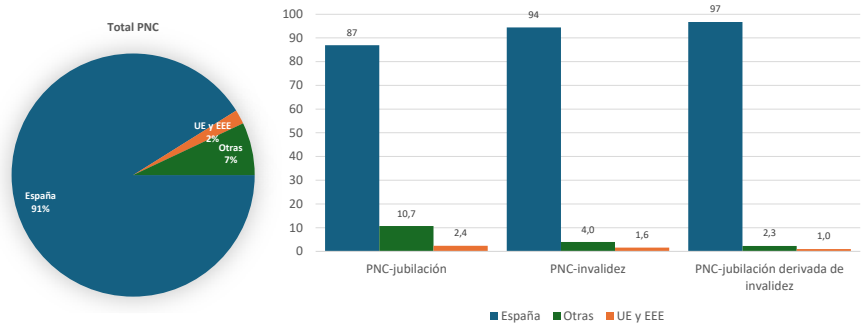
Al mismo tiempo, no solo la distribución territorial de estas ayudas, sino también su volumen agregado por comunidad, confirma la persistencia de una notable heterogeneidad y disparidad en la gestión y regulación de las rentas mínimas autonómicas tras la entrada en vigor del IMV.

Finalmente, conviene subrayar que los datos disponibles no reflejan plenamente la realidad de aquellos territorios en los que el acceso a las rentas mínimas exige contar con una situación administrativa regular, cuestión que corresponde al ámbito competencial de las comunidades y ciudades autónomas. En la mayoría de los casos, al igual que sucede con el IMV, se exige la residencia administrativa regular como requisito de acceso, lo cual puede suponer en la práctica una limitación al principio de universalidad en el acceso a los servicios sociales.[318].

UNA PRESENCIA TODAVÍA REDUCIDA, PERO EN AUMENTO, DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS EN LAS PNC

En cuanto a la presencia de las personas inmigrantes entre las beneficiarias de las pensiones no contributivas (PNC), esta sigue siendo residual, aunque ha mostrado un crecimiento constante en los últimos años. Desde la publicación del último informe del CES sobre inmigración en España, el porcentaje de personas extranjeras perceptoras de estas prestaciones ha aumentado en torno a tres puntos porcentuales. A diciembre de 2023, el 7 por 100 del total de beneficiarios era de nacionalidad extranjera no perteneciente a un país de la UE o del Espacio Económico Europeo (gráfico 79).

GRÁFICO 79: DISTRIBUCIÓN DE PNC SEGÚN PROCEDENCIA Y TIPO DE PENSIÓN, 2013.



Fuente: IMSERSO (2023). *Perfil del pensionista de PNC y del beneficiario de PSPD. 2023.* Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Este crecimiento se concentra principalmente en las pensiones no contributivas por jubilación, que alcanzan el 10,7 por 100, casi tres veces la proporción registrada en 2015.

318 La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, establece en su artículo 14, apartado 3, que "los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas". No obstante, la norma no establece una diferenciación legal precisa respecto a los criterios o contenidos que distinguen a las prestaciones y servicios básicos de aquellos especializados. En este contexto, cada ciudad y comunidad autónoma ha resuelto a su manera el acceso de los inmigrantes en situación administrativa irregular a su red de servicios sociales, y particularmente a las prestaciones de renta mínima, concebidas como el último recurso de protección social frente al riesgo de pobreza, pero no por ello prestaciones básicas. Salvo en cinco territorios, el resto de las administraciones (incluido el IMV como prestación a nivel estatal) exigen la condición de residencia administrativa regular o la condición de demandante de empleo, lo que implica indirectamente la necesidad de contar con una situación administrativa regular. Por otro lado, aunque variable según el territorio, en todas ellas se exige un tiempo mínimo de vecindad (empadronamiento), sin diferenciar entre autóctonos y migrantes, salvo en Ceuta, donde los solicitantes con nacionalidad extracomunitaria deben acreditar 24 meses de vecindad, mientras que autóctonos o nacionales de la UE 12 meses.

Este notable aumento se explica, en buena medida, por la mayor cantidad de personas extranjeras que no han generado derecho a una pensión contributiva y que alcanzan la edad de jubilación habiendo acumulado al menos diez años de residencia legal en España, de los cuales dos deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de jubilación.

RECUADRO 23: CONCLUSIONES SOBRE EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS MÍNIMAS.

- En 2024, el 4,8 por 100 de las personas migrantes eran beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital, frente al 3,6 por 100 de la población española, lo que podría indicar un acceso limitado teniendo en cuenta que los migrantes no europeos presentan riesgos de pobreza y exclusión social mucho más elevados. La residencia legal sigue siendo un requisito excluyente.
- Existen importantes desigualdades territoriales en la gestión y acceso a las rentas mínimas autonómicas. La cobertura varía enormemente entre comunidades, con diferencias de hasta 370 veces en la proporción de beneficiarios extranjeros por territorio, reflejando disparidades en la gestión y regulación autonómica.
- Sin embargo, el IMV cumple cierto objetivo de homogeneización territorial, ya que su distribución por cada 1.000 habitantes es más uniforme y está mejor alineada con la situación socioeconómica de la población migrante.
- Aunque la presencia de personas extranjeras en las PNC sigue siendo baja (7 por 100 en 2023), se producen aumentos sostenidos, especialmente en pensiones por jubilación (10,7 por 100), gracias al incremento de migrantes que cumplen los requisitos de residencia legal y antigüedad.

4.2.8. El acceso a los servicios sociales

La aproximación al uso de la red de servicios sociales por parte de las personas de origen migratorio reviste dificultades que implican a la propia definición de los contornos de este instrumento de integración, insuficientemente desarrollado en España. Se trata de una red condicionada por una deficiente financiación, que además presenta una articulación institucional compleja y poco homogénea a lo largo del territorio nacional. Dicha red se organiza en torno a la división básica de atención primaria y especializada, estando el acceso a una y otra condicionado por la situación administrativa de cada persona inmigrante. Así, desde el punto de vista del acceso a la utilización de los servicios sociales, las personas con nacionalidad extranjera se encuentran con condiciones específicas de acceso que vienen determinadas, de forma genérica, por lo establecido en la Ley 4/2000, de modo que "Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles". Sin embargo, "los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas", lo que implica que la carencia de permiso de residencia impide el acceso a los servicios especializados.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento en la ley del derecho a la atención, la realidad sigue mostrando dificultades de acceso para una parte de las personas de origen migrante que lo necesitan, llegando a darse la paradoja de la exigencia de empadronamiento cuando

la gestión para la que solicita apoyo es precisamente esa[319], que requerirían de un estudio más detallado en el marco de la inaccesibilidad a las herramientas de protección social.

En todo caso, tal como reconoce la ley, las personas de origen extranjero, tienen derecho a acceder a los Servicios Sociales de Atención Primaria (SSAP), que constituyen el primer contacto de la ciudadanía con el sistema de servicios sociales, ofreciendo información, asesoramiento y valoración de situaciones de necesidad personal, familiar o comunitaria. Estos servicios, en teoría, incluyen la ayuda a domicilio, teleasistencia, apoyo a la familia e infancia, atención a la dependencia y a situaciones de riesgo de exclusión social, y son gestionados por los ayuntamientos para cubrir las necesidades básicas y promover la inclusión social. En la práctica, existe una considerable variabilidad y disponibilidad en función de la localización.

A ello se suma el importante papel desempeñado por el tercer sector social en el ámbito de la integración de la población migrante y refugiada. La actividad desplegada por las ONGs resulta crucial en el contexto descrito, llevándose a cabo de manera complementaria, con una importante aportación de recursos públicos a través de distintos mecanismos de financiación[320].

De acuerdo con la última edición de la Memoria del Sistema Integrado de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS)[321], las personas de origen extranjero acuden a los servicios catalogados en la rama de Atención primaria, con distinta frecuencia e intensidad en función de los lugares de residencia y de procedencia. Un total de 667 mil personas de nacionalidad extranjera accedieron en algún momento del año 2023 a la red de servicios sociales en España, lo que supone el 21 por 100 de toda la población usuaria de dicha red. Se trata de una proporción ligeramente superior a la que se desprende de los datos padronales, y más alta que la registrada por el sistema hace ocho años, lo que se explica principalmente por el crecimiento de población de origen extranjero[322].

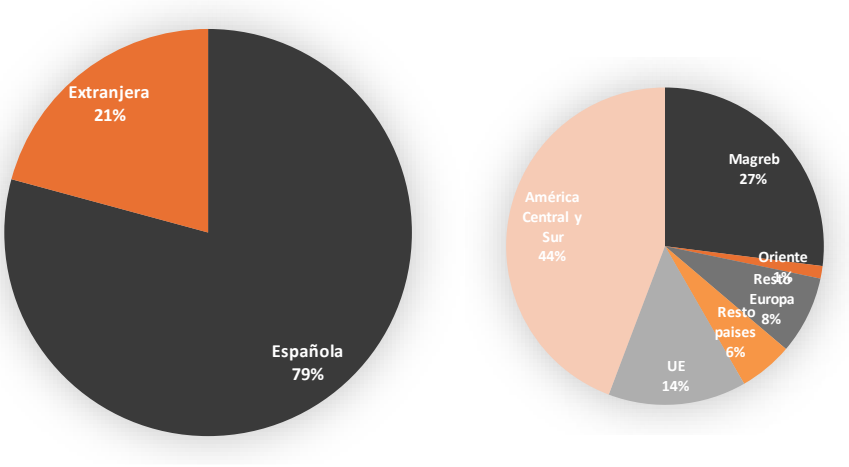
[319] Foro para la integración social de los inmigrantes, *Informe 2023*.

[320] Las subvenciones se orientan a la integración de inmigrantes, acogida e integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, equipamiento y adaptación de inmuebles destinados a dispositivos de acogida de las entidades, actuaciones para la asistencia socio-sanitaria en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes, atención humanitaria a personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad, proyectos de retorno voluntario a los países de origen y acciones para la ordenación de los flujos migratorios laborales.

[321] SIUSS, *Memoria 2023*.

[322] Hay que tener en cuenta que la apertura de expediente se traduce en la incorporación al registro de usuarios, al margen de la continuidad.

GRÁFICO 80. PERSONAS USUARIAS DE SS POR NACIONALIDAD Y ÁREAS GEOGRÁFICAS, 2023



Fuente: Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, SIUSS, 2024.

En cuanto a las áreas geográficas de procedencia, los datos de los usuarios no reflejan exactamente la composición de la población inmigrante, en tanto que los colectivos más numerosos no son los más propensos a acudir a la red pública de servicios. Así, las personas originarias de América Central y del Sur, que constituyen el grupo más numeroso en la población extranjera residente en España, son las más representadas en el conjunto de los usuarios de servicios de Atención primaria (44 por 100 de todas personas extranjeras). Pero las de origen magrebí, que conforman el tercer colectivo en términos cuantitativos, son las siguientes en el orden de uso de los servicios sociales, constituyendo del 27 por 100 de las personas usuarias. Por su parte, la UE es la tercera zona de origen (14 por 100 de los usuarios de origen extranjero).

Cabe recordar, por último, el importante papel desempeñado por la población inmigrante desde el punto de vista de la oferta de servicios, al representar más del 20 por 100 del total de los trabajadores en el segmento de cuidados a las personas, de manera especial en los cuidados personales a domicilio, los cuidados a niños en guarderías, centros educativos y a domicilio, siendo la gran mayoría mujeres.

RECUADRO 24: CONCLUSIONES SOBRE EL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES

- La red de servicios sociales en España sigue mostrando una notable debilidad debido a su escasa financiación y a la complejidad de su articulación institucional, lo que deriva en una escasa efectividad como herramienta de integración para las personas de origen inmigrante.
- El derecho a la atención por parte de estos servicios depende de la situación administrativa de las personas; quienes no tienen residencia solo tienen acceso a la

red de atención primaria, siendo necesario el estudio del grado de inaccesibilidad real a este nivel.

- Según los datos disponibles la proporción de personas usuarias de servicios sociales de atención primaria con origen extranjero asciende al 21 por 100, en consonancia con su peso poblacional.

4.3. El marco de las políticas de acompañamiento: avances y debilidades

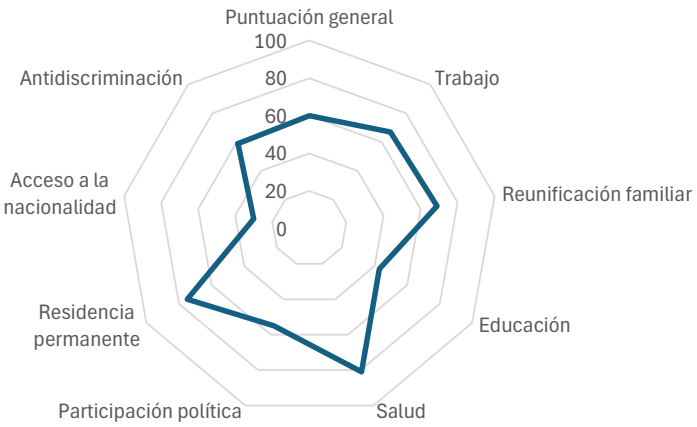
Contando con origen migratorio al menos una de cada cinco personas residentes, la integración social y la prevención del racismo y la xenofobia no solo constituyen uno de los pilares de la política española de extranjería e inmigración[323] sino un imperativo para la cohesión social y la calidad democrática de nuestro país. El objetivo último de la integración social de las personas migrantes es la equiparación en derechos y responsabilidades, un camino de avance hacia la ciudadanía bajo el paradigma de la interculturalidad.

4.3.1. La integración en España y el marco de las políticas

La integración social, como proceso societal de carácter bidireccional con múltiples dimensiones, viene arrojando resultados relativamente favorables, como demuestran distintos estudios de ámbito internacional. El MIPEX, uno de los proyectos más interesantes en este ámbito desarrollado desde 2004, identifica tres dimensiones clave que subyacen a todas las áreas de la política de integración de un país y definen su enfoque: la posibilidad de disfrute de derechos básicos (trabajo, formación, salud o no discriminación); la igualdad de oportunidades, comparable a las personas nacionales así como la posibilidad de lograr un futuro seguro (posibilidad de establecerse a largo plazo, reunificación familiar o residencia permanente).

[323] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y su reglamento de ejecución, aprobado por RD 557/2011, de 20 de abril.

GRÁFICO 81: DIMENSIONES DE LA INTEGRACIÓN. POSICIÓN DE ESPAÑA (MIPEX, 2020)
(Según una escala del 1 al 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de MIPEX 2019, http://mipex.eu/methodology Policy Indicators Scores. Spain.

Según la última edición del índice MIPEX[324], en 2020, España puntuaba 60/100 en una escala de 100 puntos, por encima de la puntuación media de los 56 países participantes (49 puntos). Según este resultado, al igual que los diez países MIPEX más importantes, España promueve un enfoque integral de la integración si bien aún no es plenamente favorable. Si bien los inmigrantes en España pueden disfrutar de muchos de los mismos derechos básicos que los ciudadanos españoles, las políticas de integración solo contribuyen parcialmente a garantizar la igualdad de oportunidades para los ciudadanos extracomunitarios. Estas políticas fomentan que la ciudadanía española vea a los inmigrantes como iguales, pero no necesariamente como sus futuros conciudadanos o vecinos. Según el MIPEX 2020, las políticas de España eran ligeramente más inclusivas que las de otros países de la UE y la OCDE, adoptando nuestro país un enfoque similar al de Portugal (aunque este último cuenta con políticas más avanzadas) y un enfoque más favorable que Italia y Francia, que se orientan principalmente hacia la "integración temporal". De las ocho dimensiones de la integración que analizaba el MIPEX 2020 a través de un sistema de más de 80 indicadores, los principales obstáculos en España apuntaban al terreno del acceso a la nacionalidad.

Lamentablemente, esta herramienta de comparación de las políticas de integración no se ha actualizado desde 2020, mientras los cambios en la realidad geopolítica y en la orientación de los discursos y las políticas imperantes en algunos países, más hostiles

[324] MIPEX es una herramienta que mide las políticas de integración de los inmigrantes en 56 países, incluidos todos los Estados miembros de la UE y el Reino Unido, los países de la OCDE, Albania, Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, Jordania, Moldavia, Macedonia del Norte, Rusia, Arabia Saudita, Serbia, Sudáfrica, Emiratos Árabes Unidos y Ucrania.

hacia la inmigración, hacen intuir que las posiciones en el ranking de países más integradores hayan podido cambiar[325].

La integración social de los migrantes, como todo proceso bidireccional, responde a un delicado equilibrio de experiencias, percepciones, actitudes y políticas que discurre no sin altibajos. Los procesos de integración se dan también sin que existan políticas públicas de integración[326], pues al fin y al cabo ésta sería el resultado exitoso de la interacción social y cultural entre vecinos y vecinas de la que, no hay que engañarse, a veces la incomodidad o el conflicto forma parte natural. Hasta ahora, España no sale mal parada en la comparación internacional, aunque con importantes flancos débiles en sus resultados de integración social. Tanto los datos estadísticos como los diversos grupos de investigación que han profundizado en el fenómeno arrojan mejoras a lo largo del tiempo en la situación socioeconómica de la mayoría de las personas migrantes que han permanecido en muchos casos desde hace décadas en nuestro país. Pero también se registran niveles preocupantes de desigualdad y segregación de la población inmigrante, especialmente la extracomunitaria, en diversos ámbitos[327].

CAMBIO DE CORRIENTES QUE REQUIERE UNA APUESTA CLARA POR LA INTEGRACIÓN Y LA CONVIVENCIA

Es verdad que, como ya se ha mencionado, incluso en lo más álgido de la crisis económica de 2008 y pese al deterioro en las valoraciones respecto a la dimensión económica de la inmigración, entre 2008 y 2013 se mantuvo un amplio respaldo respecto a la participación social y política de los inmigrantes, sin que aumentara la difusión de estereotipos negativos. Pero desde el anterior informe del CES se han producido importantes cambios en el contexto internacional que requieren nuevos planteamientos para mantener un clima social favorable a la convivencia.

La crisis sanitaria, social y económica que supuso la pandemia por COVID 19 produjo un punto de inflexión con consecuencias de doble signo en la percepción de la inmigración. Por el lado positivo, se visibilizó el carácter esencial de muchos trabajos desempeñados por personas inmigrantes (agricultura, industrias alimentarias, cuidados,

[325] Según el MIPEX, en 2020, los cinco primeros países en políticas de integración social de las personas inmigrantes eran Canadá (80), Finlandia (85), Nueva Zelanda (77), Portugal (81) y Suecia (86), seguidos de Estados Unidos (73), Bélgica (69), Australia (65), Brasil (64) e Irlanda (64). España se situaba en un segundo grupo de países con un enfoque de la integración integral - ligeramente favorable, junto Noruega (69), Luxemburgo (64) e Islandia (56).

[326] Godenau, D., S.Rinken, y& Márquez, A. M. (2017). La integración de los inmigrantes en España: fases, patrones y dinámicas regionales durante el periodo 2007-2015. madrid: Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración Nº 31. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

[327] OECD/European Commission (2023), Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1d5020a6-en. El informe analiza 83 indicadores organizados en tres áreas principales: 1) Mercado laboral y competencias, 2) Condiciones de vida (vivienda, ingresos, salud, educación) y 3) Participación cívica e integración social (ciudadanía, participación política, cohesión social)

mensajería etc). También quedó patente, en la primera ola sobre todo, su mayor vulnerabilidad frente al riesgo de contagio tanto por trabajar frecuentemente expuestos al público como por la precariedad de la vivienda y modos de convivencia, también por un en ocasiones diferente enfoque frente a la prevención en salud. Sin embargo, en el lado negativo, durante la pandemia dio alas a expresiones abiertas de xenofobia ("el virus chino", sospechas de incumplimiento de medidas profilácticas, etc), desinformación y bulos malintencionados dirigidos a provocar desconfianza y un deterioro de la convivencia. El incremento en las redes sociales de contenidos racistas y xenófobos y de la desinformación en el contexto de las inundaciones provocadas por la DANA en 2024[328] o tras los sucesos de Torre Pacheco en julio de 2025 constituyen recientes expresiones de estas tendencias. De modo que, cuando a nivel mundial existen corrientes de esta naturaleza orientadas a desestabilizar la cohesión social, son más importantes que nunca las políticas activas dirigidas a tender puentes, favorecer la convivencia intercultural, así como el reconocimiento de la diversidad y la integración social como proceso bidireccional que involucra a toda la sociedad.

Es cierto que los vectores más importantes de integración e inclusión social de la población migrante se sitúan en el marco de las principales dimensiones de las políticas sociales, tanto la del empleo a la que se ha hecho referencia, como las políticas de orientación universalista, como la educación y la sanidad, así como otras parcelas de la protección social y el Estado de Bienestar. No obstante, el papel de las políticas propiamente dirigidas a la integración social, el fomento de la ciudadanía y la interculturalidad es muy relevante, en la medida en que estructura el modelo y cimenta un entorno favorable a las relaciones de confianza mutuas que complementa y adecúa el enfoque de las políticas dirigidas a la población en general allí donde se necesita una consideración específica de los desafíos de la diversidad en los distintos ámbitos de la realidad social.

PROMOVER LA COHESIÓN SOCIAL Y CONSTRUIR SOCIEDADES INCLUSIVAS PARA TODOS: OBJETIVOS COMUNITARIOS

El marco de las políticas de integración e inclusión social en nuestro país se inserta en el desarrollo de los objetivos marcados por el contexto europeo que, en esta área, se concretan en el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027, en fase de desarrollo. El Plan encaja funcionalmente dentro del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo como una pieza fundamental de la política migratoria de la UE, si bien salta a la vista la tensión que se desprende entre el enfoque inclusivo del Plan y la lógica securitista y de control de fronteras que permea el Pacto. Esta aparente incongruencia se

[328] Véase, FISI, Situación de las personas migrantes y refugiadas en España. Informe anual 2024 así como OBERAXE, Informe anual sobre la monitorización del discurso de odio en redes sociales en 2024 así como Boletín bimestral de Monitorización del Discurso de Odio en redes sociales.

pretende salvar con la separación entre quienes pretenden entrar en la UE (destinatarios de la mayoría de las medidas del Pacto Europeo) y quienes ya han conseguido entrar y establecerse en la UE, a quienes se dirigen los objetivos y medidas del Plan de Acción. Éste se propone apoyar a los Estados en la integración e inclusión social no solo de los migrantes, sino (a diferencia del Plan anterior) también de los ciudadanos de la UE de origen migrante que hayan podido naturalizarse.

En atención a esos objetivos básicos, según los análisis más recientes publicados por la OCDE en colaboración con la Comisión Europea, la integración de las personas inmigrantes en España arroja resultados ligeramente mejores que la media de países de la UE. La integración social es un proceso cuyos resultados deben valorarse a lo largo de los años. En perspectiva temporal desde 2010, los indicadores de integración acordados en el marco del Plan de Acción apuntan para el caso de España a una mejora general en el ámbito de la integración laboral y, algo especialmente relevante, a un progreso educativo significativo en las segundas generaciones. Los principales desafíos se sitúan en la persistencia de las brechas en el empleo (analizadas en detalle en el capítulo 3 de este informe), el reconocimiento de las cualificaciones y en el terreno del acceso a la vivienda y las condiciones de vida (recuadro 25).

RECUADRO 25: LA INTEGRACIÓN EN ESPAÑA, EN COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Posición de España		Fortalezas		Desafíos	
vs Media OCDE	Media	Sentimiento pertenencia	Alto	Desempleo	Brecha Persistente
vs Media UE	Ligeramente mejor	Progreso educativo	Notable	Sobrecualificación	Alta
Principales conclusiones					
Mejora general en integración laboral desde 2010					
Progreso educativo significativo en hijos de inmigrantes					
Alto sentimiento de pertenencia entre inmigrantes					
Persistencia de brechas en empleo y reconocimiento de cualificaciones					
Desafíos en vivienda y condiciones de vida					
Áreas de mejora prioritaria					
Reconocimiento de títulos extranjeros					
Políticas de empleo específicas					
Acceso a vivienda social					
Agilizar procesos de naturalización					

Fuente: OECD/European Commission (2023), *Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In*.

EL MARCO ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INCLUSIÓN, CONTRA EL RACISMO Y LA XENOFOBIA, 2023-2027

La integración social y la prevención del racismo y la xenofobia constituyen uno de los cuatro pilares de la política española de extranjería e inmigración[329]. El Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia 2023-2027 (MECIRX 2023-2027) representa la hoja de ruta a nivel estatal para promover tales objetivos. Este Marco

[329] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y su reglamento de ejecución, aprobado por RD 557/2011, de 20 de abril.

Estratégico se aprobó en 2023, tras más de diez años desde la expiración del II Plan de Ciudadanía e Integración 2011-2014 y de la Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. El nuevo Marco aúna ambas estrategias y pretende dar respuesta a los compromisos y recomendaciones realizadas a España desde los organismos internacionales, así como servir de guía para dinamizar y dar coherencia a las políticas en este ámbito.

El Marco sitúa el foco en un modelo intercultural y en la prevención del racismo y la intolerancia, señalando como destinataria a la población en general. Asimismo, identifica una serie de colectivos especialmente vulnerables, comenzando por las mujeres de origen migrado; las personas solicitantes y beneficiarias de asilo; los menores no acompañados; las personas latinoamericanas, afrodescendientes, asiáticas y gitanas, así como las víctimas de discriminación por sus creencias o prácticas religiosas.

FIGURA 1: BLOQUES Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL MARCO ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INCLUSIÓN, CONTRA EL RACISMO Y LA XENOFOBIA 2023-2027

Fuente: Marco Estratégico de ciudadanía e inclusión, contra el racismo y la xenofobia (2023-2027).

El Marco se propone como objetivos concretos que en 2027 todas las CCAA y al menos el 40 por 100 de los municipios tengan acciones y/o planes de integración y/o prevención de la xenofobia y el racismo, así como que aumenten en el nivel estatal. El Marco incorpora seis bloques de políticas que abarcan distintos ámbitos (atención y reparación

a víctimas; jurídico normativo, acogida, políticas de inclusión activa, políticas de convivencia y políticas de prevención del racismo y la xenofobia) y veintitrés líneas de actuación (figura 1), cada una de las cuales lleva asociada una serie de objetivos tácticos y propuestas de acción en el nivel estatal, autonómico y/o local. Para verificar su implementación, se crea un Comité de seguimiento y evaluación, así como diversos instrumentos entre los que cabe mencionar un panel de indicadores para la medición y evaluación del progreso de las y objetivos tácticos del Marco, la elaboración de un Informe anual, una evaluación intermedia y final, así como estudios monográficos específicos y reconocimiento de buenas prácticas.

El primer Informe de seguimiento del MECIRX 2023-2027 incorpora los principales indicadores que informan de los avances y retos pendientes en materia de inclusión, convivencia y justicia social en este ámbito[330]. Así, se constata que persisten importantes desigualdades en educación, empleo, vivienda y acceso a los servicios públicos básicos como la sanidad, apuntando a la necesidad de implementar planes de integración y convivencia en todas las comunidades autónomas, dado que, al menos hasta 2023, sólo seis CCAA los tenían y sólo tres habían puesto en marcha estrategias específicas contra el racismo y la xenofobia.

La principal virtualidad del MECIRX 2023-2027 ha consistido en elaborar un diagnóstico certero, participado y consensuado entre las principales personas y organizaciones expertas, sobre la evolución reciente de la inmigración en España y las fortalezas y debilidades de las políticas y los objetivos y áreas de actuación más importantes. Sin embargo, no ha conseguido arrastrar a las CCAA y las corporaciones locales, ámbitos naturales y competenciales donde las políticas de ciudadanía e interculturalidad cobran sentido. Cuando todavía no ha acabado su vigencia, el Gobierno se ha comprometido a la elaboración de un nuevo Plan de ciudadanía, interculturalidad e inclusión social que sería deseable que lograra el consenso y la movilización de todas las administraciones, sectores y actores implicados en torno a los principios comunes de actuación en este ámbito.

4.3.2. Algunas debilidades del marco institucional que afectan a la integración social

No obstante, persisten áreas de la atención y el acompañamiento social en las situaciones de mayor vulnerabilidad, donde sigue detectándose la necesidad de adaptación de la normativa, el marco institucional y los recursos a la realidad de los cambios en el fenómeno migratorio. Ello se muestra con crudeza en la persistente incapacidad de respuesta al aumento de solicitudes de protección internacional, a pesar de las mejoras introducidas en los últimos años por el sistema de acogida y protección internacional

[330] Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Indicadores de seguimiento del Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia 2023-2027*, febrero de 2025.

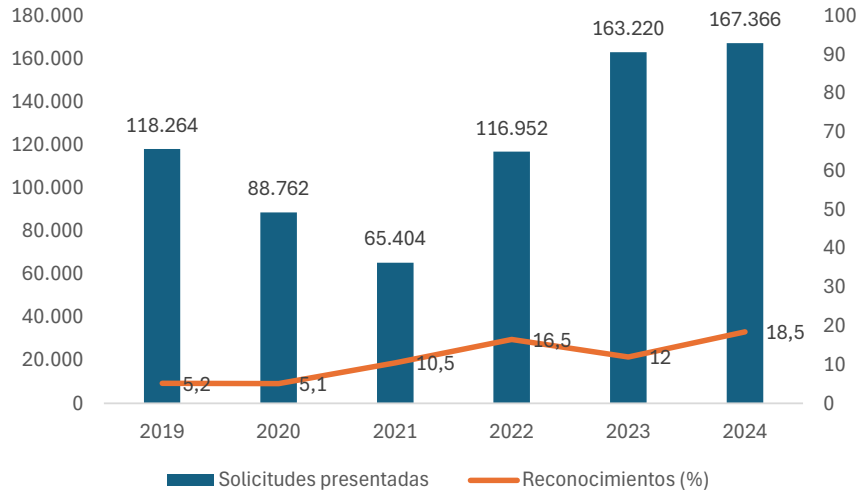
El incremento sostenido en solicitudes de protección internacional en los últimos años, que sitúa a España como segundo país receptor de las mismas de la UE, junto con la atención prestada a personas procedentes de Ucrania como consecuencia de la guerra, suponen un importante desafío para las capacidades del Sistema de Acogida de Protección Internacional (SAPI). En 2023 España registró un aumento histórico de solicitudes de protección (32 por 100 más que en 2022), mientras que en 2024 el incremento fue más moderado (un 2,5 por 100), registrándose 167.366 solicitudes en total (gráfico 82). Esa línea ascendente de solicitudes ha registrado en 2025 un apreciable descenso del 13 por 100 entre los meses de enero y agosto. Aún es pronto para valorar si se trata de una tendencia consolidable en los próximos meses, en línea con lo observado en el conjunto de la UE y en qué medida es atribuible al efecto disuasorio de la entrada en vigor del nuevo Reglamento o a otros factores que rigen los desplazamientos de población a nivel mundial.

La mayoría de las solicitudes provienen de personas de nacionalidad venezolana, colombiana y peruana. El resto de las principales nacionalidades proceden sobre todo de África subsahariana, principalmente de Mali.

También ha aumentado la proporción de resoluciones favorables, de modo que la tasa de concesión de protección internacional subió del 5,2 por 100 en 2019 al 18,5 por 100 en 2024, si bien ello se ha debido principalmente al aumento de la protección subsidiaria a personas procedentes de Mali y otros países en conflicto.

Paralelamente, España se mantenía como el cuarto país de la Unión Europea con mayor número de beneficiarios de Protección Temporal, con más de 229.334 personas ucranianas reconocidas hasta el 1 de abril de 2025[1], la mayoría de las cuales continúa necesitando apoyo en materia de acogida, integración social y acceso al empleo.

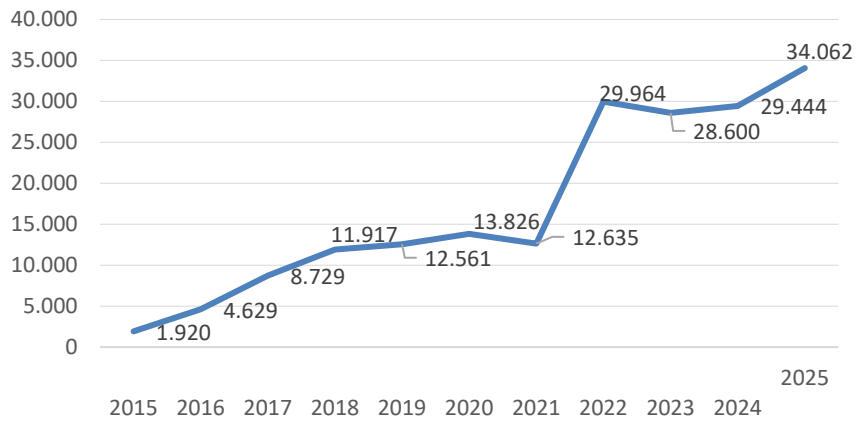
GRÁFICO 82: EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES Y CONCESIONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL



Fuente: Ministerio del Interior.

El Sistema Nacional de Acogida de Protección Internacional (SNAPI) es el conjunto de recursos, actuaciones y servicios que se proporcionan para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad. Está compuesto por centros propios de carácter estatal, titularidad del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que realiza una gestión directa e indirecta de los mismos y, fundamentalmente, por los centros cuya gestión se realiza por entidades sin ánimo de lucro financiados a través de subvenciones públicas, con las dificultades señaladas en el apartado 2.3. Pueden acceder las personas beneficiarias y solicitantes de protección internacional, del estatuto de apátrida o de protección temporal, siempre que carezcan de recursos económicos suficientes.

GRÁFICO 83: EVOLUCIÓN DE LAS PLAZAS DEL SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL, 2015-JUNIO 2025



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Informe del sistema de protección internacional en España hasta junio 2025.

El sistema de acogida y protección internacional español ha multiplicado su capacidad en los últimos diez años, alcanzando más de 34.000 plazas en 2025 frente a las 1.920 de 2015 (gráfico 83). Ante el aumento de las personas beneficiarias y la insuficiencia de los recursos disponibles, el refuerzo del sistema se incorporó como objetivo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El Componente 22 (Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión) se proponía así el incremento de la capacidad y eficiencia del sistema de acogida de solicitantes de asilo para el aumento de su capacidad, así como incrementar la participación directa del Estado en los recursos de la red de acogida. El presupuesto anual de la acción concertada (el método de gestión ordinario del SAPI) ha pasado de 373,3 a 558,8 millones de euros entre 2023 y 2025. Se está elaborando una nueva planificación para reforzar las plazas a finales de 2025 aunque el sistema de cooperación con las entidades no lucrativas en las que se apoya la atención sigue adoleciendo de problemas a los que ya se ha hecho referencia en el apartado 2.3.

Restan por superar algunos retos importantes, comenzando por facilitar el acceso al procedimiento y agilizar la obtención de cita, teniendo en cuenta que el tiempo medio de espera para obtenerla supera todavía los nueve meses según la CEAR. Igualmente, son necesarios más recursos o una mayor eficacia en los procedimientos para superar la acumulación de expedientes pendientes que, como ya se ha dicho, creció el 27 por 100 en 2024 y viene manteniendo a más de 242.000 personas en una especie de limbo administrativo[331] que la nueva regulación dada por el Reglamento de extranjería ha venido a agravar al cerrarles la posibilidad de trabajar legalmente como la mayoría venían haciendo hasta ahora. Ello aumenta la vulnerabilidad de estas personas, dificultando su acceso a derechos como la vivienda o el padrón. Muchas niñas y niños se podrían ver afectados, según el Defensor del Pueblo.

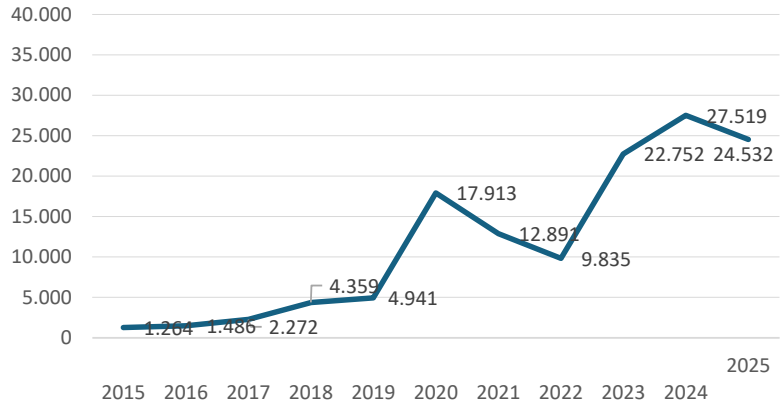
El Programa de Atención Humanitaria, por su parte, se dirige a atender a personas en situación de vulnerabilidad que llegan a territorio español a través de las costas o atravesando la frontera terrestre de Ceuta y Melilla. La red de recursos de acogida y servicios presta servicios de atención sociosanitaria, acogida y material para cubrir necesidades básicas en situaciones de urgencia. El importante aumento de llegadas de migrantes tanto por vía marítima como terrestre en los últimos años, pese al descenso experimentado a lo largo de 2025, continúa poniendo a prueba este Programa, que se desarrolla a cargo de entidades sin ánimo de lucro autorizadas en el marco de la Acción concertada, dando lugar a la adopción de actuaciones de emergencia[332], ampliadas

[331] Véase apartado 2.2 de este informe, sobre la problemática generada con la aprobación del nuevo Reglamento.

[332] Resolución de la Secretaría de Estado de Migraciones, de 14 de octubre de 2023, por la que se declara la emergencia para la prestación de servicios, realización de obras y adquisición de suministros

sucesivamente: durante 2024 se realizaron hasta tres planificaciones extraordinarias para facilitar el acceso de más personas al sistema .

GRÁFICO 84: EVOLUCIÓN DE LAS PLAZAS DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN HUMANITARIA, 2015-JUNIO 2025



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Informe del sistema de protección internacional en España hasta junio 2025.

La frecuencia de perfiles muy vulnerables entre quienes llegan incluye posibles personas candidatas al acceso al procedimiento de solicitud de protección internacional, con familias, niñas y niños solos o acompañados de otras figuras de referencia diferentes a sus progenitores, mujeres y niñas en situaciones de violencias, posibles víctimas de trata y otras situaciones de vulnerabilidad. De hecho, el 51 por 100 de las personas atendidas en el programa de atención humanitaria son solicitantes de protección internacional. La apertura de los CREADE (Centros de recepción, atención y derivación para desplazados ucranianos) para dar respuesta inmediata a estas solicitudes ha sido una de las iniciativas para facilitar el procedimiento de asilo en estos casos, si bien ya se han referido las dificultades para optar al mismo con carácter general, agravadas por la saturación de solicitudes en las Islas Canarias.

NECESIDAD DE ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA DE ASILO Y DE MEJORA DE LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DEL SISTEMA

Han pasado dieciséis años desde la aprobación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, sin que se haya sacado adelante la aprobación de un Reglamento específico que facilite su aplicación integral, pese a que diferentes normas y disposiciones regulen el procedimiento y las condiciones de acogida de solicitantes de asilo y protección subsidiaria en España, en especial desde la aprobación del Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. Ello ha venido dificultando la aplicación de la Ley 12/2009 en aspectos

esenciales para atender las necesidades básicas de personas inmigrantes llegadas a las costas, por la que se prevés la aplicación del Fondo de Contingencia y la concesión de un suplemento de crédito

como la reagrupación familiar, las solicitudes formuladas en misiones diplomáticas, la aplicación de los plazos en el procedimiento en frontera y en los Centros de Internamiento de Extranjeros, los criterios en relación con las razones humanitarias o la falta de un tratamiento diferenciado para las personas en situación de especial vulnerabilidad (artículo 46 de la Ley de Asilo).

Cabe recordar, como ya se ha mencionado, la necesidad de que se aproveche la implementación del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo que entró en vigor en junio de 2024 a través del Plan Nacional, para reforzar en la normativa española un enfoque garantista, solidario y centrado en la protección de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, con enfoque de género y de infancia, así como con pleno respeto al Derecho internacional y los derechos humanos.

LAS CARENCIAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES REPERCUTEN EN LA ATENCIÓN A MENORES NO ACOMPAÑADOS

Entre las personas que llegan por vías irregulares preocupa especialmente la situación de los menores no acompañados, que sumaban 5.922 de las 63.970 personas llegadas en 2024, un aumento del 21,7 por 100 respecto a 2023 según la Memoria Anual del Ministerio Fiscal.

Recientemente se ha avanzado en nuevos mecanismos de coordinación para cumplir con la obligación legal de tutela por parte de las administraciones autonómicas de los menores migrantes no acompañados que lleguen a cualquier territorio del Estado español, como ya se ha abordado en el apartado 2.3. Ese objetivo, como otras muchas carencias en materia de gestión del fenómeno migratorio, choca con las insuficiencias de otra dimensión de las políticas sociales: la del sistema de protección de menores en su conjunto, en el que se inserta la de los niños y jóvenes que llegan a España no acompañados y que han sido puestas de manifiesto en numerosas ocasiones por diversas instituciones y, recientemente, por el propio CES[333].

El atractivo mediático y la instrumentalización política de que está siendo objeto este problema, no debería desviar el foco del análisis. Los niños, niñas y jóvenes extranjeros no acompañados en España constituyen una parte mínima (apenas el 1 por 100) aunque extremadamente vulnerable del más de millón y medio de menores que conforman la infancia y la juventud de origen migrante, acompañada o no (recuadro 26). El Defensor del Pueblo ha realizado recientemente un informe que analiza exhaustivamente la situación de este grupo de población, identificando la casuística que, en cada caso, impide el acceso efectivo a sus derechos, haciendo hincapié en la especial vulnerabilidad de la

[333] Informe 3/2024 Derechos, calidad de vida y atención a la infancia.

infancia en situación administrativa irregular y realizando una serie de propuestas para mejorar su situación. [334]

Especialmente importante es que se facilite la documentación de las y los jóvenes que han estado bajo tutela del Estado una vez que alcancen la mayoría de edad, un requisito en cuyo cumplimiento profundizó la reforma la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería llevada a cabo en octubre de 2021, a fin de reducir la vulnerabilidad administrativa y socio-laboral de este colectivo, facilitando que los menores extranjeros no acompañados lleguen documentados a la mayoría de edad y permitiendo que puedan acceder al mercado laboral a partir de los 16 años, además de evitar que pasen casi automáticamente a irregularidad administrativa sobrevenida al cumplir 18, como ocurría con la normativa anterior. Sin embargo, la mejora de la situación no es observable según el Defensor del Pueblo en los menores de edad, a quienes sigue sin tramitárseles en muchas ocasiones su documentación, a pesar de llevar a veces años bajo el sistema de protección de menores.

RECUADRO 26: MENORES Y JÓVENES, ANTES QUE INMIGRANTES

Situación de los niños, niñas y jóvenes en contextos migratorios en España

Menores y jóvenes viviendo en familia

La gran mayoría de la infancia y la juventud de origen migratorio en España vive en familia, cuentan con la documentación administrativa pertinente e incluso con nacionalidad española (el 20,4 por 100 de las adquisiciones por parte de residentes en 2024 fueron de menores, más de 50.000). Pero según la OCDE, el 62,4 por 100 de los menores en hogares de población migrante se encontraba en riesgo de pobreza y, según la ECV, el 36 por 100 no puede permitirse salir una semana de vacaciones al añony uno de cada diez se ve privado de actividades como participar en excursiones, poder reunirse con sus amigos para jugar, celebrar las ocasiones especiales o disponer de equipos de ocio al aire libre.

No obstante, el Defensor del Pueblo señala las dificultades en que se pueden encontrar los progenitores en situación administrativa irregular para trámites como la inscripción del nacimiento de sus hijos en el Registro civil y el reconocimiento de la nacionalidad, apuntando en su informe la necesidad reforzar el derecho a la identidad y evitar situaciones de apatridia infantil, en aplicación del principio del interés superior del menor.

Menores no acompañados y sistema de protección de menores

El Registro de Menores Extranjeros No Acompañados cerró 2024 con un total de 16.041 inscritos, tratándose de varones en el 84 por 100 de los casos. Con ello, la cifra de menores bajo la tutela o acogimiento de los servicios de protección de menores creció un 24,5 por 100 respecto al año anterior, en el que los menores extranjeros representaban el 45,2 por 100 de los acogimientos residenciales y el 11,6 por 100 de los acogimientos en familia dentro del sistema de protección de menores. Este último contaba con 1.375 centros y 19.057 plazas.

El 27 por 100 de los llegados en 2024, procedía de Marruecos, seguidos de los de Senegal (14,8 por 100), Mali (11 por 100) y Ucrania (10,5 por 100).

Menores mayores de 16 y menores de 23 años ex tutelados

Además, a 30 de junio de 2025 había en España 20.072 personas extranjeras de 16 a 23 años, menores no acompañadas o jóvenes extuteladas con autorización de residencia en vigor, prácticamente el doble de los contabilizados en 2019. La situación de los niños, niñas y jóvenes que llegaron a España solos y no cuentan con la autorización de residencia puede ser debida a la falta de tramitación correspondiente de la misma durante el tiempo que pasan bajo tutela del sistema de protección de menores, en contra de la obligación legal de hacerlo. Tan sólo el 23 por 100 de los menores extranjeros no acompañados inscritos en el Registro de Menores no Acompañados contaban a 31.12.2023 con autorización de residencia, según un reciente informe del Defensor del Pueblo, que apunta a la subsistencia de algunos obstáculos que, según esta

[334] Defensor del Pueblo. Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados, mayo de 2025.

institución, el Reglamento de 2024, no ha subsanado y que impiden o dificultan el acceso a la regularidad documental de este grupo.

Necesidad de impulsar el apoyo en la transición a la vida independiente

También hay que tener en cuenta las particulares dificultades que afrontan las personas jóvenes ex tuteladas a la hora de cumplir algunos de los requisitos necesarios para renovar su autorización de residencia en los plazos establecidos, especialmente el de contar con un empleo. Entre ellos, cabe mencionar la carencia de recursos económicos inmediatos al acabar la tutela, los obstáculos para encontrar trabajo debido a la falta de formación y experiencia profesional previa, así como la dificultad de superar algunas de las exigencias del procedimiento a una edad en que las capacidades para instarlo son limitadas, máxime teniendo en cuenta la ausencia de redes de apoyo y sus circunstancias de especial vulnerabilidad.

A pesar de que la Ley 26/2015 establece la obligación de desarrollar programas específicos para ayudar a las personas jóvenes bajo tutela a tener una vida independiente, en la actualidad no hay una regulación homogénea y clara sobre cómo deben concretar estos programas las comunidades autónomas, en quienes recaen las competencias.

Con todo, la situación parece haber evolucionado positivamente a partir de las mejoras introducidas por el RD 903/2021, de 19 de octubre que, como se verá en el apartado 2.2. acortó los plazos y flexibilizó las condiciones para tramitar la documentación cumplidos los 18 años. Así, el número de menores tutelados o de personas jóvenes extuteladas de entre 16 y 23 años con autorización de residencia en vigor ha pasado de 7.878 en 2021 a 20.072 en julio de 2025 y, entre estas dos mismas fechas, el porcentaje de afiliación a la Seguridad Social de este grupo ha crecido desde el 27 por 100 al 62 por 100, porcentaje que aumenta al 71 por 100 entre los jóvenes de 18 a 23 años.

Fuentes: Elaboración propia a partir de (1) Defensor del Pueblo Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados, de mayo de 2025¸(2) Ministerio de Inclusión social, Seguridad Social y Migraciones Ministerio de Juventud e Infancia, Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia y la adolescencia, Boletín número 26, Datos 2023;(3) OPI, *Personas menores no acompañadas y jóvenes extuteladas*, de 16 a 23 años, con autorización de residencia en vigor, 30 de junio de 2025; (4) Memoria Anual de la Fiscalía General del Estado, 2024.

LA URGENCIA DE ABORDAR LA REALIDAD DE LA TRATA, QUE AFECTA MAYORITARIAMENTE A MUJERES EXTRANJERAS

No deben pasar desapercibidas las formas de nueva esclavitud vinculadas frecuentemente a situaciones de irregularidad administrativa y que afectan mayoritariamente a mujeres extranjeras[335]. En 2024 se localizaron 1.794 víctimas de trata y explotación de seres humanos, en su gran mayoría mujeres latinoamericanas, lo que supone un 22 por 100 más que en 2023.

En cuanto a la trata con fines de explotación sexual, según el Informe Macroestudio sobre la trata, explotación sexual y prostitución de mujeres y niñas en España (2024), la inmensa mayoría de las víctimas son mujeres inmigrantes, especialmente jóvenes procedentes de regiones de Latinoamérica, Europa del Este y África. El informe subraya la relación directa entre la feminización de la pobreza, las políticas migratorias restrictivas y la vulnerabilidad de las mujeres migrantes, lo que facilita su captación y explotación en redes de trata. Según esta investigación, entre 9.764 y 17.639 mujeres estarían en riesgo de trata con fines de explotación sexual en España en 2023, lo que representa entre el 8,5 por 100 y el 15,4 por 100 del total de mujeres en situación de prostitución.

De ahí que quepa recordar la importancia de la aprobación de la Ley Integral de Protección y Asistencia a las Personas Víctimas de Trata de Seres Humanos sobre la que

[335] Véase, Ministerio del Interior (CITCO), *Resumen ejecutivo anual 2024 sobre la trata y la explotación de seres humanos en España.*

el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse en su fase de Anteproyecto, máxime tras la reciente aprobación de la Directiva 1712/2024[336], que debe ser traspuesta en un plazo de dos años.

LOS DÉFICITS DEL SISTEMA DE ACCESO A LA NACIONALIDAD

A pesar del elevado volumen de naturalizaciones, como se ha visto, el sistema español de acceso a la nacionalidad por residencia sigue presentando algunas debilidades desde la perspectiva de los derechos humanos y la igualdad de trato, así como de la necesaria transparencia y celeridad del procedimiento. Junto a la exigencia de diez años efectivos de residencia como norma general (el estándar medio en la UE es de cinco años), se mantienen importantes diferencias por países o colectivos de procedencia. Así, la normativa beneficia especialmente a los países latinoamericanos, tanto por el inferior periodo de residencia exigido, como por ser de este origen la mayoría de los colectivos potencialmente beneficiarios de las leyes de Memoria histórica y democrática. Asimismo, la superación de las pruebas de idioma y de integración sociocultural exigidas desde 2015, que suponen costes económicos, trámites no gratuitos y requisitos extra, pueden resultar especialmente difíciles de afrontar para personas de origen extracomunitario que no son de habla hispana.

Unido a lo anterior, la valoración de la integración social no parece estar siendo aplicada con uniformidad de criterios, mientras que se mantienen las carencias en recursos importantes, como el acceso a intérpretes e información adecuada a solicitantes y personas interesadas. Especialmente necesario resultaría desarrollar vías excepcionales de acceso a la nacionalidad española para menores extranjeros que han permanecido bajo tutela del Estado español durante años, antes de que lleguen a la mayoría de edad; apátridas y otras situaciones de vulnerabilidad, apoyados en el interés superior del menor y el principio de no discriminación.

EL PADRÓN COMO VÍA DE ACCESO A DERECHOS Y DIFICULTADES PARA SU OBTENCIÓN O RENOVACIÓN

El empadronamiento constituye un requisito fundamental para acceder a numerosos procedimientos y derechos sociales, especialmente en el caso de la población que no cuenta con otro tipo de documentación administrativa que acredite su domicilio en España. Como ilustran diversos informes[337], la población inmigrante encuentra particulares obstáculos estructurales, burocráticos y sociales que limitan el acceso a este trámite o su renovación, con graves consecuencias para su integración y bienestar, por un

[336] Directiva 1712/2024, que debe ser traspuesta en un plazo de dos años. del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

[337] Véase, Defensor del Pueblo, *Informe Anual 2024*, así como Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (FISI), *Informe 2024*.

lado, y en detrimento del necesario conocimiento de la realidad social y de una planificación de las políticas y recursos públicos acorde a la misma, por otro. Así, en ocasiones las y los inmigrantes afrontan barreras administrativas, como la exigencia de documentación adicional no prevista legalmente (contratos de alquiler, autorizaciones de arrendadores) así como la dificultad de obtener citas en las oficinas de padrón, agravada por la brecha digital en el caso de los colectivos más vulnerables. La precariedad residencial y el subarriendo; la negativa de la propiedad en ocasiones a autorizar el empadronamiento de inquilinos (por temor a perder ayudas o por desinformación) o la situación de calle representan otras dificultades añadidas. La no inclusión en el padrón deriva en invisibilidad y en exclusión sanitaria, educativa y social para las personas migrantes, pero también puede acarrear consecuencias en términos de salud pública, de insensibilidad de las políticas educativas a los retos de la diversidad en la escuela o de inadecuación de las previsiones presupuestarias y de servicios a la realidad de los municipios.

Hay que tener en cuenta que las quejas relacionadas con migraciones representaron aproximadamente el 6,6 por 100 del total gestionado por el Defensor del Pueblo en 2024, superando el 6 por 100 de los trámites de padrón realizados en muchas CCAA y municipios.

Garantizar el acceso al empadronamiento representa un requisito para la igualdad de trato y no discriminación que, como propugnan diversas instituciones como el Defensor del Pueblo o el FISI requiere homogeneizar la normativa y criterios claros en el procedimiento de empadronamiento, sancionar las prácticas restrictivas ilegales eliminando trabas innecesarias, así como una adecuada formación del personal público en materia de extranjería, inclusión social e igualdad de trato y no discriminación.

LAS FRONTERAS TECNOLÓGICAS, IMPEDIMENTO PARA LA REGULARIDAD ADMINISTRATIVA Y EL ACCESO A LOS DERECHOS

En un contexto como el actual de creciente digitalización de las administraciones, los servicios públicos y la propia gestión migratoria, las fronteras tecnológicas están representando en ocasiones un obstáculo significativo para acceder o mantener la regularidad administrativa, así como para el acceso a los derechos para una parte de las personas inmigrantes. La digitalización de muchos procedimientos y especialmente la necesidad de obtener cita previa online está obstaculizando y retrasando la atención; generando en ocasiones un mercado de intermediación no siempre profesional y prolongando situaciones de incertidumbre en una población a menudo recién llegada, padeciendo en muchas ocasiones la vulnerabilidad intrínseca a la brecha digital, agravada por el desconocimiento del entramado burocrático español. Estas fronteras tecnológico-burocráticas pueden dificultar el acceso efectivo a la regularidad administrativa, la

vivienda, el empleo, la salud o la educación, desencadenando situaciones de exclusión y desigualdad.

Por otro lado, la digitalización de las administraciones y los procedimientos, que teóricamente hubiera debido impulsar una mayor agilidad y compensar en alguna medida las carencias en recursos humanos, en un contexto de importante aumento de los procedimientos, no se ha traducido en una reducción generalizada de los plazos de resolución de las autorizaciones de residencia y otros procedimientos, como se ha visto en el apartado 2.3. sobre El papel de las administraciones.

Por todo ello, parece necesario que, en el marco de la implementación del PEMA y en paralelo al despliegue de la aplicación del nuevo Reglamento, que de por sí introduce medidas para agilizar los procesos y reducir los plazos, como se ha descrito ya, se evalúen y se provean los recursos personales y necesarios para que las infraestructuras de gestión de los procedimientos en materia de migraciones se adapten a la realidad de nuestro país como uno de los principales receptores del mundo. Por otro lado, para garantizar la igualdad de trato es importante, como sugieren diversos organismos, garantizar canales presenciales y asistencia personalizada en todos los trámites clave, especialmente aquellos de los que dependen la regularización administrativa, el acceso al trabajo y la integración social

Unido a lo anterior, no hay que olvidar, en línea con lo analizado por el CES recientemente[338], las oportunidades para una gestión más ágil de los procedimientos, pero también los importantes desafíos que, desde el punto de vista de la equidad, trae consigo la inteligencia artificial y la toma de decisiones automatizadas en el ámbito de la gestión migratoria. Los algoritmos pueden presentar sesgos que afecten negativamente a ciertos grupos de la población, como las personas inmigrantes o de determinados orígenes o etnias, pudiendo generar situaciones de discriminación en la concesión de autorizaciones, prestaciones o en la evaluación de casos. Para mitigar este riesgo, es fundamental garantizar la transparencia en los modelos de IA y establecer mecanismos de supervisión humana y auditoría de algoritmos, que permitan corregir posibles sesgos o errores.

RECUADRO 27: CONCLUSIONES SOBRE EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE ACOMPAÑAMIENTO

- La integración de las personas inmigrantes en España viene arrojando resultados ligeramente mejores que la media de países de la UE pero persisten importantes desigualdades que reclaman reforzar las políticas de integración, ciudadanía e interculturalidad.
- Las corrientes internacionales que de forma creciente alientan el racismo y la xenofobia acrecientan la necesidad de políticas que favorezcan la convivencia intercultural, el

[338] Véase CES, Memoria sobre la situación económica, laboral y social de la nación, Capítulo 3, Tema destacado: impactos sociales de la inteligencia artificial.

reconocimiento de la diversidad y la integración social como proceso bidireccional que involucra a toda la sociedad.

- Es necesario implementar planes de integración y convivencia en todas las comunidades autónomas: solo seis los tenía en 2023 y sólo tres habían puesto en marcha estrategias específicas contra el racismo y la xenofobia. El Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia 2023-2027 (MECIRX 2023-2027) representa la hoja de ruta a nivel estatal para promover integración social y la prevención del racismo y la xenofobia. Su diagnóstico es certero, pero no ha conseguido implicar a todas las CCAA y corporaciones locales. El consenso y la movilización de todas las administraciones, sectores y actores implicados en torno a los principios comunes de actuación en este ámbito es fundamental.
- Una planificación de los recursos y políticas sociales que incorpore los cambios demográficos y de necesidades resultantes de la inmigración es esencial para evitar situaciones de agravio comparativo y mantener la cohesión social.
- Algunas debilidades del marco normativo y la gestión de los procedimientos migratorios requieren un importante esfuerzo de adaptación a la nueva realidad. La necesidad de completar y mejorar la normativa persiste en determinados ámbitos pese a las mejoras introducidas por el nuevo Reglamento de extranjería: obstáculos administrativos, diferencias normativas y barreras tecnológicas complican la integración y el acceso a derechos sociales esenciales.
- Apostar por la infancia y juventud migrada o de origen migratorio. Este grupo forma parte esencial de la sociedad española y su inclusión social es determinante para el futuro y la cohesión social. Pero persisten importantes obstáculos para el pleno desarrollo de sus derechos bajo el prisma del interés superior del menor, que se deben abordar desde múltiples ámbitos de las políticas públicas, desde las políticas de lucha contra la pobreza infantil a las políticas activas de empleo, vivienda y apoyo a la emancipación juvenil.
- Persisten retos en la atención a las víctimas de trata, siendo necesario aprobar la norma en tramitación, el refuerzo y la coordinación de los mecanismos de atención a menores extranjeros no acompañados, así como la necesidad de mejorar el sistema de acogida y la normativa de asilo
- Requisitos y procedimiento de acceso a la nacionalidad por residencia: La exigencia general de diez años de residencia es más alta que el promedio europeo, con beneficios diferenciados por zonas de procedencia. Faltan recursos clave como intérpretes e información adecuada, siendo necesaria la creación de vías excepcionales para menores bajo tutela, apátridas y personas vulnerables. Retrasos y obstáculos administrativos, con gran dificultad para la obtención de citas.
- Dificultades con el empadronamiento: El empadronamiento es esencial para acceder a derechos y es necesario avanzar en normativas claras, sanción de prácticas de denegación de la inscripción que contravengan la normativa, así como formación del personal especializado en extranjería e inclusión social.
- Fronteras tecnológicas y brecha digital: La digitalización y la necesidad de cita previa online dificultan el acceso a la regularidad administrativa y derechos básicos, generando exclusión y retrasos en la tramitación de los procedimientos de extranjería, con variaciones territoriales significativas.
- Impacto de la inteligencia artificial: La automatización en la gestión migratoria ofrece agilidad, pero presenta riesgos de sesgos y discriminación, por lo que es necesario garantizar la transparencia, supervisión humana y auditorías algorítmicas que eviten decisiones injustas.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS: MENSAJES CLAVE

RECUADRO 28: MENSAJES CLAVE

1. La inmigración, componente estructural y decisivo de la sociedad española
2. Clave en la recuperación postpandemia y para un crecimiento económico sostenido
3. Regularidad, estabilidad y derechos: una realidad y un objetivo
4. Un marco regulatorio que responda a las necesidades y retos del nuevo ciclo, actualizando, particularmente, los instrumentos de gestión de los flujos migratorios laborales en un marco de diálogo social
5. Mejorar la actuación de las Administraciones, y dotarlas de suficientes medios, clave de una gestión migratoria eficiente
6. La situación social mejora con el tiempo, pero la segregación persiste
7. La doble vulnerabilidad de las mujeres migrantes: un reto para las políticas
8. La integración laboral de las personas de origen migrante, dimensión ineludible para el análisis del mercado de trabajo español
9. Empleo en irregularidad administrativa, vulnerabilidad laboral extrema
10. Participación laboral elevada, pero con debilidades en la relación con el empleo
11. Las ocupaciones y condiciones de trabajo, brecha persistente frente a la población autóctona
12. La formación, en el centro de la mejora ocupacional y el ajuste de cualificaciones
13. Hacia una acción sobre la empleabilidad más integrada y conectada con las necesidades del tejido productivo
14. La participación en el Estado de bienestar, clave para la cohesión social
15. l Hacia una nueva narrativa veraz. Actitudes y participación social
16. Un impulso efectivo a las políticas de convivencia e integración socia
17. Apostar por la infancia y la juventud, sea cual sea su nacionalidad u origen
18. Segundas generaciones, reto presente y futuro del éxito de la integración
19. Mejorar la información para conocer la diversa realidad migratoria
20. Un Pacto de Estado por la convivencia, necesario en un momento crucial

1. La inmigración, componente estructural y decisivo de la sociedad española

Han transcurrido más de treinta años desde que España dejó de ser un país de emigración hasta consolidarse como uno de los principales países receptores de inmigración. A lo largo de todo este tiempo, se ha sucedido una renovación constante en las regiones, países de origen y motivos de las migraciones hacia nuestro país, en un contexto geopolítico convulso donde, junto a la demanda de trabajo, cobran importancia otros factores que inciden en la movilidad internacional de personas y su dirección, desde las importantes transformaciones en el orden político mundial, con un peso creciente de opciones políticas abiertamente contrarias a la inmigración, al avance del envejecimiento y la crisis de los cuidados, el impacto de las nuevas tecnologías o los efectos del cambio climático.

La inmigración es un factor decisivo para el dinamismo de la población en España, aportando al menos una quinta parte del total de residentes. Desde hace más de veinte años el crecimiento poblacional depende prácticamente en exclusiva de su aportación, registrando España una de las tasas de fecundidad más bajas del mundo, y una de las esperanzas de vida más altas. En las edades centrales de reproducción y participación

laboral (20-49 años), tres de cada diez personas han nacido en el extranjero y un tercio de los nacimientos es de madre con nacionalidad distinta de la española. Y ello sin contar a los españoles y españolas naturalizadas a lo largo de los años. La inmigración, por tanto, sin constituir la solución al envejecimiento de la población, resulta imprescindible para el mantenimiento del crecimiento demográfico y la capacidad productiva en nuestro país, siendo decisiva para el funcionamiento de la economía, el mercado de trabajo y el Estado de Bienestar.

El CES entiende que la historia migratoria de nuestro país, los vínculos históricos y familiares con otras naciones y el hecho de que muchas personas nacidas en el extranjero cuenten con la plena ciudadanía aconsejan superar la dicotomía entre "nosotros" y "ellos" a la hora de abordar con rigor la cuestión de la inmigración. Además, el aumento de hogares mixtos, matrimonios interculturales y nacimientos con al menos un progenitor extranjero refleja procesos de integración social que difuminan las fronteras de lo que significa ser "inmigrante" y cuestionan la rigidez de esta categoría. La población de origen migrante es diversa en perfiles, trayectorias y motivos de llegada, mostrando diferencias internas tan variadas como en la población autóctona, si bien con un predominio acentuado de Latinoamérica como región de procedencia en los últimos años.

Por otro lado, la distribución de la población de origen extranjero es asimétrica, coexistiendo territorios de alta presión demográfica, como la franja mediterránea, y otros que apenas reciben flujos migratorios internacionales. El patrón de asentamiento es eminentemente urbano, con concentraciones muy destacables en algunos barrios de las grandes capitales. En las zonas rurales, la inmigración ha cobrado relevancia creciente, convirtiéndose en un factor clave para el sostenimiento social, demográfico y económico. Todo ello apunta a una desigual caracterización de las necesidades de infraestructuras y servicios, a la que es preciso dar respuesta con una planificación adecuada de los recursos que incorpore el factor migratorio y su heterogeneidad.

2. Clave en la recuperación postpandemia y para un crecimiento económico sostenido

Los flujos migratorios generan múltiples efectos económicos que se reflejan, principalmente, en la evolución de la actividad a corto plazo, como se ha puesto de manifiesto en la recuperación de la economía española tras la pandemia. Pero también, a medio y largo plazo, la incorporación de las personas migrantes al mercado laboral amplía directamente el potencial de crecimiento económico. Todo ello confirma el papel fundamental de estos flujos para la continuidad y la sostenibilidad del crecimiento económico y del empleo a largo plazo.

Estos efectos, que alcanzan numerosos ámbitos, son especialmente visibles en la sostenibilidad del sistema de pensiones, ya que la integración laboral de las personas

migrantes refuerza las bases financieras del sistema con el aumento de los ingresos por cotizaciones sociales y la mejora de la ratio entre cotizantes y pensionistas.

En todo caso, los impactos, más allá del ámbito económico, dependen en última instancia de que existan políticas adecuadas que favorezcan la calidad de la integración laboral de la población inmigrante -educación y formación, políticas activas de empleo y reconocimiento de cualificaciones-; políticas que necesariamente deberán estar en conexión con las necesidades del mercado de trabajo. Además, todo ello se reforzaría integrando, en la medida de lo posible, la realidad de la población inmigrante en el marco amplio de la política económica.

Para ello, es necesario contar con más información y estudios específicos que profundicen y permitan conocer y evaluar de forma más precisa los efectos que generan los flujos migratorios en distintos ámbitos y, en particular, en el ámbito económico.

3. Regularidad, estabilidad y derechos: una realidad y un objetivo

La regularidad administrativa, uno de los principales vectores de la integración social, constituye la norma entre la inmensa mayoría de las personas extranjeras. Más de la mitad de las extracomunitarias poseen autorización de larga duración, siendo destacable el importante crecimiento de las nacionalizaciones. Las circunstancias excepcionales tienen más peso en los últimos años entre los motivos de las autorizaciones de residencia que los vinculados estrictamente al trabajo, aunque la mayor parte de las primeras autorizan también a trabajar.

España se ha incorporado con fuerza al grupo de principales países receptores de personas en busca de protección internacional, si bien la proporción de concesiones es comparativamente baja y la espera, demasiado larga, aumentando la vulnerabilidad de las personas solicitantes. Es urgente mejorar el procedimiento y reforzar el sistema de acogida y de protección internacional.

Aunque minoritaria, la presencia de un volumen variable y difícilmente cuantificable de población sin las autorizaciones pertinentes representa un importante desafío en términos de cohesión social, pues la irregularidad administrativa conlleva en muchas ocasiones sobrevivir en condiciones de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social.

Las llegadas irregulares por vía marítima representan una parte mínima dentro del elevado dinamismo de la inmigración e incluso del conjunto de entradas, la mayoría de las cuales se producen por aeropuertos. Pero las dificultades de coordinación de las distintas administraciones y la instrumentalización partidista de un problema humanitario han derivado en un protagonismo desproporcionado de esta cuestión en el debate, especialmente en lo referido a la acogida y tutela de las y los menores que llegan solos. Más allá de su distribución territorial, existe un problema de fondo que debe afrontarse:

la necesidad de reforzar el sistema de protección de menores y los recursos de acompañamiento, emancipación e inserción laboral al llegar a la mayoría de edad, fundamentales para prevenir situaciones de vulnerabilidad y marginalidad.

Asimismo, es necesario llamar la atención sobre la necesidad de prevenir y abordar las situaciones de irregularidad sobrevenida que no pueden canalizarse a través de las distintas figuras del arraigo. Como respuesta a esta situación, en septiembre de 2023 se admitió a trámite la ILP con una proposición de ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras en España. Al margen del curso de esta iniciativa y de la implementación del nuevo Reglamento, cabe recordar la necesidad de seguir mejorando de manera estructural los procesos administrativos y los recursos de apoyo para garantizar la regularidad administrativa y la integración social de los colectivos vulnerables.

4. Un marco regulatorio que responda a las necesidades y retos del nuevo ciclo…

La política normativa es un instrumento central de la ordenación de los flujos migratorios y la integración de las personas migrantes. Las reformas del periodo 2020-2024 han supuesto, en general, avances en favor de una ordenación de las migraciones mutuamente beneficiosa para las personas que vienen a España en busca de mejores oportunidades de vida y para la sociedad y la economía españolas.

Sin embargo, queda todavía margen para la mejora normativa: reforzar la concreción y la claridad jurídicas, y flexibilizar las vías de arraigo ajustando el esquema de requisitos y periodos de permanencia previa, son algunas de las líneas que sería aconsejable recorrer.

La implementación en España del Pacto Europeo de Migración y Asilo podría ofrecer la oportunidad para profundizar en esas y otras mejoras, contando con la necesaria evaluación de los cambios ya acometidos.

Especialmente importante es que la próxima reforma del asilo y la protección subsidiaria, prevista en ese marco, atienda a la situación de las personas solicitantes de protección internacional tras la reforma del Reglamento, y actualice las garantías de esos derechos en sintonía con las realidades derivadas de unos riesgos geopolíticos en aumento.

…actualizando, particularmente, los instrumentos de gestión de los flujos migratorios laborales en un marco de diálogo social

Las citadas reformas han pretendido flexibilizar y agilizar las autorizaciones de residencia temporal y trabajo mediante determinados cambios normativos que, si bien en algunos elementos adolecen de falta de suficiente claridad, podrían tener como efecto también el de evitar una mayor frecuencia de situaciones de irregularidad sobrevenida.

En ese contexto, la consideración de la situación nacional de empleo como premisa del régimen general de concesión de autorizaciones iniciales de residencia temporal y trabajo

sigue siendo un eje fundamental de la política migratoria laboral en España y sigue desempeñando una finalidad imprescindible en relación con la población activa residente.

Sin embargo, continúa apreciándose un funcionamiento inadecuado de los instrumentos previstos para considerar la situación nacional de empleo, que siguen sin reflejar eficazmente la realidad del mercado de trabajo y las necesidades de contratación laboral de las empresas. Por otra parte, el procedimiento de gestión de la oferta de empleo como mecanismo para poder contratar en ocupaciones no catalogadas, aunque se acortó en cuanto a los plazos de gestión de los servicios públicos de empleo con el objetivo de agilizarlo, el plazo para la resolución de las solicitudes sigue siendo el general de tres meses, observándose todavía demoras excesivas en una parte de las oficinas. Algunas de las mencionadas modificaciones, además, no se realizaron en un marco de diálogo social.

Por ello, se considera necesario que se actualicen tales herramientas de gestión de los flujos migratorios con fines laborales a fin de que cumplan adecuadamente las funciones para las que se adoptaron. Dicha actualización debería llevarse a cabo dentro de un proceso participado que tenga suficientemente en cuenta el papel de los interlocutores sociales en la ordenación de los flujos migratorios que tienen como finalidad el trabajo y la integración laboral.

5. Mejorar la actuación de las Administraciones, y dotarlas de suficientes medios, clave de una gestión migratoria eficiente

En el contexto geopolítico actual, los retos que plantean las migraciones demandan una mejor coordinación y cooperación institucionales que garanticen las capacidades de respuesta del sistema tanto en la gestión ordinaria del esquema de visados, autorizaciones y documentación como, especialmente, en las situaciones de contingencia migratoria, algo que reclama un consenso amplio en política migratoria como un eje de las políticas de Estado.

Por otra parte, se considera necesario que se avance más visiblemente en la mejora de la actuación de los órganos administrativos con competencias en la gestión migratoria, abordando los problemas que se siguen detectando y que repercuten negativamente en los derechos de las personas migrantes y en las necesidades de las empresas. La mejora de los procedimientos administrativos requiere una mayor integración de toda la gestión migratoria que garantice una mayor coordinación, simplificación y agilización de los trámites. Así mismo, es imprescindible que se dote adecuadamente de efectivos y de medios materiales a toda la red de oficinas.

Además, debe llamarse la atención sobre lo urgente de garantizar el acceso a la atención de las personas migrantes en las oficinas consulares y de extranjería, evitando que el uso

de recursos electrónicos para la comunicación y la tramitación, algo de por sí positivo, suponga la aparición de nuevas barreras.

6. La situación social mejora con el tiempo, pero la segregación persiste

Se constatan mejoras a lo largo del tiempo en la situación socioeconómica de la mayoría de las personas migrantes que han permanecido en muchos casos desde hace décadas en nuestro país. Sin embargo, la brecha social entre las condiciones de vida de la población inmigrante y las de la población autóctona sigue reflejando una importante segmentación que afecta especialmente a la población extracomunitaria y a algunas zonas y países de procedencia. La variable del origen geográfico como factor que incide en la desigualdad debe ser objeto de atención en el diseño de las políticas públicas, puesto que repercute negativamente tanto en la calidad de vida e igualdad de oportunidades de los propios migrantes como en la cohesión social. De hecho, una gran parte de la población extranjera, especialmente en el caso de las mujeres, percibe rentas muy inferiores al promedio y sigue siendo más vulnerable al riesgo de pobreza y exclusión social, a las situaciones de carencia material y a los problemas de acceso y mantenimiento de la vivienda, además de a la asistencia sanitaria. El riesgo de quiebra de la cohesión social se torna especialmente grave cuando estas situaciones afectan a los hijos y las hijas de inmigrantes, en la mayoría de los casos ya jóvenes españoles y españolas de pleno derecho.

Es necesario seguir avanzando, por un lado, en la creación de empleo de calidad y en el alcance, suficiencia y mejora de las principales políticas sociales universalistas para toda la población que cumpla los requisitos de acceso, independientemente de su nacionalidad y origen. Al mismo tiempo, es necesaria la inclusión de políticas focalizadas que, dentro de cada área de intervención, se dirijan a prevenir y reducir el impacto todavía determinante del país de origen en el bienestar social y material de la población.

7. La doble vulnerabilidad de las mujeres migrantes: un reto para las políticas

El género es un factor que afecta de manera diferente a mujeres y hombres respecto a los motivos y las maneras de migrar, a las redes sociales y económicas disponibles, así como a las oportunidades de integración y trabajo en el lugar de destino. Mientras a nivel mundial está aumentando la proporción de hombres en la población de migrantes internacionales, en España está ocurriendo lo contrario y más de la mitad de la población de origen migrante es de sexo femenino. La influencia de las pautas socioculturales y las expectativas de género, tanto en los países de origen como de destino, agrava las limitaciones de empleo e integración social de las mujeres migrantes, que con mayor frecuencia afrontan obstáculos estructurales y socioculturales, violencias y prácticas discriminatorias.

En buena medida, las migraciones responden a cómo se organizan las relaciones de género en los países de origen y destino. Y la importante contribución de las mujeres inmigrantes en el sector de los cuidados en España, así como la imprescindible necesidad de dignificación del sector, no debe ocultar la necesidad de seguir cuestionando la desigualdad en la distribución de los roles de género en que se basa, así como de visibilizar también su creciente aportación en otros ámbitos de la sociedad, la economía y el empleo, como el comercio, la hostelería o las profesiones sanitarias, entre otros.

Las mujeres migrantes se enfrentan a una confluencia de desventajas y riesgo de discriminación, por la doble condición de ser mujer y migrante, junto a una mayor vulnerabilidad frente al riesgo de pobreza y exclusión social, especialmente cuando encabezan hogares monomarentales, así como frente a las violencias de género, desventajas agravadas en muchas ocasiones por el desconocimiento de sus derechos, las barreras culturales, la falta de redes de apoyo y las situaciones de irregularidad.

8. La integración laboral de las personas de origen migrante, dimensión ineludible del mercado de trabajo español

El empleo es la motivación principal de la mayoría de los proyectos migratorios. Ocho de cada diez personas llegadas a España a lo largo de este siglo se han incorporado a la población activa.

Los principales análisis prospectivos revelan que España seguirá registrando necesidades de empleo en los próximos años, estimadas en 2,4 millones desde 2025 hasta 2035. En el contexto actual de contracción de la población activa autóctona, las personas trabajadoras de origen migrante mantendrán un papel importante en la cobertura de esos empleos.

A la luz de esta contribución, resulta ineludible integrar la perspectiva migrante en el análisis del mercado de trabajo en España y, singularmente, prestar atención al grado y calidad de la integración laboral de las personas de origen migrante, así como al marco regulatorio que afecta a las empresas, como claves del adecuado funcionamiento del mercado de trabajo de nuestro país.

9. Empleo en irregularidad administrativa, vulnerabilidad laboral extrema

La diferencia entre las cifras de ocupación EPA y la afiliación a la Seguridad Social de personas trabajadoras extranjeras aproxima la magnitud del empleo informal, que en una parte sustancial de los casos está asociada a la falta de derecho de acceso al mercado de trabajo debido a situaciones de irregularidad administrativa.

Aunque las desviaciones entre ocupación y afiliación responden a características específicas de sectores y ramas de actividad y presentan, además, variaciones importantes que dificultan su explicación, existen algunas ramas con diferencias significativas y que justifican la necesidad de acciones focalizadas que garanticen el cumplimiento de los

derechos y las obligaciones de las personas trabajadoras y las empresas o personas empleadoras.

Por tanto, el mantenimiento de elevadas cifras de irregularidad administrativa a pesar de las modificaciones normativas introducidas en los últimos años, y teniendo en cuenta que las de origen más reciente requieren de mayor tiempo para desplegar todos sus efectos, aconseja reflexionar, desde el mayor consenso posible y tras una evaluación en el marco del diálogo social, sobre los ajustes que pudieran resultar necesarios.

10. Participación laboral elevada, pero con debilidades en la relación con el empleo

La centralidad del empleo en la realidad migratoria se manifiesta en la elevada participación laboral de las personas de origen migrante. La tasa de actividad de las personas extranjeras residentes en España es una de las más elevadas de la UE y, además, superior a la de la población autóctona, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países del entorno europeo. Uno de los motivos de la tasa de actividad relativamente más elevada radica en la alta participación laboral de las mujeres procedentes de fuera de la UE.

Ahora bien, estos elevados niveles agregados responden a una concentración relativa de la población trabajadora de origen migrante en las edades centrales. Así, tanto las tasas de actividad como de ocupación de las personas trabajadoras migrantes son inferiores a las de las autóctonas entre los 25 y los 54 años. La brecha de actividad y ocupación entre población inmigrante y autóctona resulta más pronunciada para las mujeres.

Asimismo, las personas trabajadoras de origen migrante se enfrentan a una mayor incidencia del desempleo. Junto al efecto operado por diferencias en los niveles de formación, la mayor vulnerabilidad relativa ante el desempleo es indicativa de una posición de mayor debilidad en el mercado laboral, obstáculos adicionales en el acceso al empleo y peores condiciones de sus empleos.

Por todo ello, las políticas públicas deben contribuir a eliminar los obstáculos que dificultan la participación laboral de las personas migrantes. De especial importancia, y con particular impacto sobre la actividad de las mujeres, es el acceso a servicios de cuidados asequibles y de calidad.

11. Las ocupaciones y condiciones de trabajo, brecha persistente frente a la población autóctona

Las personas trabajadoras de origen migrante se concentran mayoritariamente en las ocupaciones con menores requisitos de cualificación o especialización. Por ramas de actividad, el empleo de origen migrante tiene un mayor peso relativo en el servicio doméstico, servicios de restauración, de alojamiento, construcción de edificios, construcción especializada y servicios asociados o el sector primario.

Las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras de origen migrante aportan rasgos adicionales sobre el patrón específico de sus empleos. En relación con los salarios, si bien en general han mejorado su posición relativa en los últimos años, siguen concentrándose en los sectores y ocupaciones con salarios más bajos, lo que explica en gran medida que tengan unas condiciones salariales significativamente más desfavorables que las personas trabajadoras autóctonas. Las mujeres de origen migrante se concentran en un menor número de ocupaciones, lo que sugiere una estructura ocupacional algo más rígida, y conlleva que se enfrenten a una doble penalización salarial, tanto por ser migrantes como por ser mujeres.

La tasa de parcialidad de las personas trabajadoras de origen migrante ha descendido, pero todavía supera a las de las autóctonas y existe una mayor incidencia de la involuntariedad. El subempleo también afecta en mayor medida entre las personas trabajadoras de origen migrante y, entre estas, mayoritariamente las mujeres. La temporalidad supera asimismo a la de las personas trabajadoras autóctonas, aunque se ha registrado una disminución significativa en los últimos años debido a los cambios normativos, y la brecha entre hombres y mujeres es menor que entre la población autóctona.

Por otra parte, no hay apenas diferencia en la incidencia del trabajo por cuenta propia, si bien la contribución de las personas extranjeras al emprendimiento es significativa, a pesar de las mayores dificultades relativas que enfrentan para cristalizar proyectos.

De esta forma, las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras de origen migrante reflejan déficits de integración laboral, como los relacionados con obstáculos para su plena participación laboral, sus menores niveles de cualificación y menor acceso a oportunidades de formación para el empleo. Por tanto, la acción integral sobre estos ámbitos, junto a la erradicación de posibles discriminaciones, debería conducir a la mejora de las condiciones de trabajo en sus distintas dimensiones y a su equiparación con las de las personas trabajadoras autóctonas.

12. La formación, en el centro de la mejora ocupacional y el ajuste de cualificaciones

La citada concentración ocupacional de las personas trabajadoras de origen migrante guarda relación con su nivel de formación, que, en términos agregados, es inferior al de la población autóctona.

El nivel de cualificación de las personas trabajadoras no siempre se traduce en el desempeño de ocupaciones con requisitos de formación equivalentes, dando lugar a desajustes de sobrecualificación (o, en menor medida, infracualificación). La incidencia de estos desajustes en España es elevada, ya que casi un tercio de las personas extranjeras ocupadas está sobrecualificada.

A ello contribuyen las barreras administrativas a la homologación y equivalencia de titulaciones y al reconocimiento de cualificaciones, competencias (incluidas las no formales) y experiencia. Ello afecta, por un lado, a las oportunidades laborales y mejora de la composición ocupacional del empleo de las personas trabajadoras de origen migrante, así como sus condiciones de vida. Y, por otro lado, dificulta a las empresas la cobertura de puestos con los niveles de cualificación requeridos y la atracción de talento internacional.

Resulta necesario, por tanto, promover el acceso de las personas trabajadoras de origen migrante a oportunidades de educación formal en todos los niveles, incluida la cobertura de posibles déficits de educación básica de personas adultas, con mayor énfasis en las áreas de conocimiento donde se detecten mayores necesidades de cualificaciones y competencias. En paralelo, debería aumentar la capacidad de atracción sobre los perfiles formativos más ajustados a las necesidades del tejido productivo, tanto presentes como futuras, sentando las bases para promover la competitividad y capacidad de innovación de España en el contexto global.

Asimismo, es fundamental incrementar los esfuerzos administrativos para agilizar las tramitaciones de homologación y equivalencia de titulaciones. Para ello, es necesario dotar de continuidad el refuerzo puntual de plantillas y proseguir con la integración de tecnologías dinamizadoras de los procedimientos administrativos.

En cuanto al reconocimiento de competencias no formales y experiencia laboral, y sobre la base de la modernización del sistema ya iniciada, cabría incidir en un mayor esfuerzo de alcance y acompañamiento hacia las personas trabajadoras de origen migrante que, por desconocimiento o complejidad del procedimiento, se enfrentan a mayores barreras de acceso. El foco sobre este grupo también debería tener en cuenta las mayores dificultades de acreditación formal de los requisitos que enfrenta.

13. Hacia una acción sobre la empleabilidad más integrada y conectada con las necesidades del tejido productivo

Se considera necesario combatir la infrarrepresentación de las personas trabajadoras de origen migrante en la formación para el empleo y, singularmente, de mujeres y personas trabajadoras de más edad. Y ello porque el acceso a oportunidades de formación favorece la movilidad laboral ascendente, contribuye a suavizar las transiciones laborales, previene el desempleo y promueve el reempleo, y fomenta carreras laborales y contributivas más completas que dan lugar a niveles más adecuados de protección social.

Ante este desafío, la acción de los servicios de empleo resulta clave para la provisión de los programas y acciones de promoción de la empleabilidad con capacidad para enfocarse

sobre grupos de atención prioritaria como las personas de origen migrante, y partiendo de un conocimiento preciso de las necesidades del tejido productivo.

Ello debe organizarse desde una lógica sistémica, en la que los sistemas educativos -incluidas las acciones educativas dirigidas a personas adultas-, el reconocimiento de titulaciones extranjeras, de capacidades y de experiencia laboral, y la formación para el empleo actúen de forma coherente, integrada y unísona en favor de una oferta de aprendizaje continuo que beneficie a personas trabajadoras y empresas.

En este sentido, cabe intensificar los esfuerzos de coordinación y colaboración entre las instituciones (servicios de empleo, proveedores de formación para el empleo, instituciones educativas) y administraciones implicadas, con el objetivo de acercar la oferta formativa y de acciones de empleabilidad en torno a las personas trabajadoras, simplificando el acceso a las mismas.

Además, deberían reforzarse las funciones de prospección y de observatorio de los servicios de empleo en estrecha colaboración con las empresas, con el objetivo de adecuar las cualificaciones y competencias de las personas trabajadoras a las necesidades del tejido productivo, tanto en perspectiva actual como futura, y conectando esa demanda con los sistemas educativos y formativos.

14. La participación en el Estado de bienestar, clave para la cohesión social

La participación de las personas migrantes en el Estado de bienestar es un elemento clave de cohesión social que beneficia a toda la sociedad: contribuyen a su sostenimiento y tienen derecho a disfrutar de sus servicios y prestaciones en función de su capacidad contributiva o de las circunstancias de necesidad que puedan atravesar. La lucha contra la desigualdad y la redistribución de la riqueza, como principios de actuación de los poderes públicos y elementos distintivos del Estado social, carecerían de efectividad si excluyeran a más de una quinta parte de la población en España.

En el caso de las prestaciones económicas de carácter contributivo, su acceso efectivo viene determinado por su elevada participación laboral que, en el caso de la protección por desempleo, determina un notable incremento en su tasa de cobertura, mayoritariamente contributiva y por encima de la tasa global. Por otro lado, el acceso a las prestaciones económicas sometidas a prueba de renta depende de situaciones de necesidad económica, sin que la nacionalidad u origen migrante constituya un factor determinante para acceder a ellas. No obstante, la situación administrativa regular sí lo es, y constituye uno de los principales factores de exclusión de personas en situación de necesidad. En términos generales, la cobertura en el IMV es inferior y coincide con un alcance desigual y limitado de las rentas mínimas autonómicas, poniendo de manifiesto la gran heterogeneidad y disparidad en términos de gestión, regulación y accesibilidad de

estas prestaciones, una desigualdad más acusada entre la población de origen migrante que entre la población española.

Asimismo, pese a su naturaleza universal en las etapas obligatorios, desde el punto de vista de su carácter inclusivo, el sistema educativo afronta importantes desafíos a la hora de facilitar la igualdad de oportunidades del alumnado de familias en contextos de vulnerabilidad social, entre las que se cuentan muchas de origen inmigrante. Por otro lado, los problemas de accesibilidad del sistema sanitario público afectan en mayor medida a la población vulnerable y de origen migrante que, además, puede acceder en menor medida al circuito privado. Y ni los servicios sociales ni las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro, que gestionan en buena medida la dimensión humana de la gestión migratoria, han visto aumentar sus recursos en la medida en que la magnitud del aumento de la población migrante y sus necesidades sociales en los últimos años hubiera requerido.

Es importante abordar las reformas necesarias en la educación, la sanidad, los servicios sociales y las políticas públicas de vivienda para superar sus carencias y evitar la segregación social en su utilización y en especial, por lo que hace a este informe, la que deriva de la acumulación de desventajas económicas y por razón de origen.

También es necesario garantizar el empadronamiento como requisito para la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a servicios y prestaciones, homogeneizando la normativa y criterios procedimentales, sancionando prácticas restrictivas ilegales, eliminando trabas innecesarias y favoreciendo una adecuada formación del personal público en esta materia.

15. Hacia una nueva narrativa veraz. Actitudes y participación social

En los últimos años**,** la inmigración se ha convertido progresivamente en un tema central de debate público. Aunque la convivencia cotidiana con personas migrantes en España sigue siendo mayoritariamente positiva y aceptada, la estigmatización de la inmigración por parte de determinadas corrientes políticas con enfoques xenófobos, nativistas y nacionalistas excluyentes ha incrementado su percepción como un problema para el país. Esta visión negativa no se origina en la experiencia directa con personas migrantes, sino en contextos de desinformación que sitúan a la inmigración como eje del descontento y de la desafección social y política, reforzando estereotipos y actitudes hostiles hacia los diferentes grupos migrantes. Su manifestación más extrema son los discursos que incitan a actos de odio potencialmente delictivos por su carácter racista o xenófobo, responsables de cuatro de cada diez delitos de odio en el país.

Frente a ello, la lucha contra los discursos de odio no solo debe basarse en la veracidad informativa y los datos sobre la realidad económica y social, sino también en la desarticulación de los marcos emocionales que presentan la inmigración como problema

o amenaza, proponiendo narrativas alternativas que interpelen a la ciudadanía no solo desde la objetividad y la razón, sino también desde la ética y la empatía.

Recuperar y proponer una visión rigurosa de la inmigración, que reconozca y aprecie su valor intrínseco, más allá de una contribución a la sociedad en términos cuantitativos, favorecerá las condiciones de inclusión social, política, económica y cultural de las personas migrantes.

En términos políticos, su participación electoral es muy reducida en comparación con el peso demográfico que representan. Al mismo tiempo, aunque España es uno de los países europeos donde la inmigración ha crecido con mayor intensidad en los últimos años, su representación política apenas ha experimentado variaciones en las últimas décadas. Esta situación evidencia un proceso de inclusión política limitado, que no avanza al mismo ritmo que la transformación demográfica del país.

En este sentido, la participación social, política y cultural, tanto individual como a través de organizaciones migrantes y no migrantes, contribuye y deberá seguir contribuyendo a crear, promover y difundir narrativas radicalmente opuestas a los discursos de odio dirigidos contra las personas migrantes.

16. Un impulso efectivo a las políticas de convivencia e integración social

La diversidad social y cultural se ha visto ampliada y dinamizada por las migraciones, aportando nuevos valores, tradiciones o formas de vida que, en buena medida, enriquecen y potencian el carácter ya de por sí plural de la sociedad española. Sin embargo, integración y segregación coexisten, en un contexto en que resultan preocupantes los niveles de desigualdad que siguen afectando a la población autóctona y, en aún mayor medida, a la población inmigrante, especialmente la extracomunitaria y a algunas comunidades en concreto. Además de reforzar la capacidad redistributiva e integradora de las principales dimensiones de las políticas sociales, en un contexto de expansión de corrientes xenófobas que rentabilizan esas desigualdades para desestabilizar la cohesión social, son más importantes que nunca las políticas activas dirigidas a tender puentes, favorecer la convivencia intercultural, la inclusión y la integración social como proceso bidireccional que involucra a toda la sociedad.

A pesar de lo tardío de su aprobación (tras más de diez años desde la expiración del II Plan de Ciudadanía e Integración 2011-2014), el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia 2023-2027 (MECIRX 2023-2027) representa una hoja de ruta adecuada a nivel estatal para promover tales objetivos. Sin embargo, al margen del certero diagnóstico y las herramientas de seguimiento que contiene, no ha conseguido implicar a las CCAA y corporaciones locales en su aplicación. Cuando todavía no ha acabado su vigencia, el Gobierno se ha comprometido a la elaboración de

un nuevo Plan de ciudadanía, interculturalidad e inclusión social, que requiere el consenso y la movilización de todas las administraciones, sectores y actores implicados en torno a los principios comunes de actuación en este ámbito.

17. Apostar por la infancia y la juventud, sea cual sea su nacionalidad u origen

La infancia en movimiento, en contextos de migración o de origen migratorio constituyen ya una parte esencial de la parte más joven de la sociedad en España. La gran mayoría conviven en familia, muchos han nacido ya aquí, y sea cual sea su nacionalidad u origen, forman parte de la infancia y juventud españolas, afrontando sus mismas dificultades. Los estudios más recientes aportan una imagen general positiva de la evolución temporal de las niñas y niños migrantes y de las segundas generaciones en términos de resultados educativos, integración social o sentido de pertenencia. Sin embargo, también se constatan importantes brechas en las condiciones de vida y el riesgo de pobreza y exclusión social de los hogares con menores de nacionalidad extranjera. Especialmente grave es la situación de los menores que se encuentran en situación irregular, lo que obstaculiza el ejercicio de sus derechos en ámbitos como el acceso al padrón, la sanidad, la educación, los servicios sociales, el ocio o el deporte.

Además, una minoría de niñas, niños y jóvenes extranjeros en España (apenas el 1 por 100) han llegado solos y carecen de apoyo familiar en nuestro país, lo que acrecienta su vulnerabilidad, de la que su identificación como diana de la xenofobia constituye un grave exponente, en un contexto de insuficiencia de los recursos del sistema de protección de menores.

La desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad en la infancia y la juventud lastran oportunidades vitales y acarrean importantes costes como sociedad, como ya señaló el CES en su Informe 3/2024, *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*. Nuestro país debe situar el interés superior de las y los menores en el centro de todas las políticas sociales, con especial atención a superar las desigualdades que afectan a las niñas, niños y jóvenes en contextos de vulnerabilidad, como los que afectan en mayor medida a una parte de la población inmigrante. Ello requiere reforzar las políticas universales de protección a la infancia y a los hogares con niñas y niños; dotar de mayores recursos al sistema de protección de menores; facilitar el acceso a la regularidad administrativa de estos últimos cuando carezcan de ella; apoyar con programas y recursos específicos la transición a la vida adulta de los jóvenes, especialmente de los más vulnerables, y apostar por la educación inclusiva y la convivencia intercultural en la escuela.

Especialmente importante resulta fomentar la igualdad efectiva de oportunidades y la no discriminación por razón de su origen de la juventud de ascendencia migratoria, con especial hincapié en la mejora de sus trayectorias educativas y de inserción laboral.

18. Segundas generaciones, reto presente y futuro del éxito de la integración

Aunque la evidencia disponible en España está limitada por la escasez de datos y la concentración de la población en los intervalos más jóvenes de edad, los resultados apoyan, con algunos matices, una mejora general del grado y calidad de la integración laboral de las segundas generaciones respecto a sus progenitores en la población de origen migrante.

El resultado más positivo tiene que ver con el cambio ocupacional, puesto que la segunda generación trabaja mayoritariamente en ocupaciones de mayor cualificación. De este modo, y aunque la distribución por nivel de estudios de la primera y segunda generación es muy similar, esta última consigue reducir significativamente la sobreconcentración de las personas trabajadoras migrantes en ocupaciones elementales y de baja cualificación. A pesar de todo ello, la mejora intergeneracional no se traduce todavía en una plena equiparación con las personas trabajadoras autóctonas.

Ante la creciente relevancia de las segundas generaciones con origen migrante para el futuro demográfico, económico, laboral y social del país, es por tanto fundamental profundizar en el conocimiento de sus patrones de integración y grado de convergencia con la población autóctona. Ese conocimiento debe servir de base para, por un lado, identificar y promover las palancas de movilidad ascendente para las segundas generaciones en igualdad de oportunidades que las autóctonas y, por otro lado, prevenir los factores de precariedad y exclusión que pueden traducirse en la transmisión intergeneracional de desventajas.

19. Mejorar la información para conocer la diversa realidad migratoria

Tras más de treinta años de experiencia como país receptor de inmigrantes, España ha entrado ya en una fase de madurez como país de acogida e integración. No siempre las distintas fuentes recogen la información relevante para aprehender esta diversa realidad en todas sus dimensiones.

Por ello, es importante que el análisis de la situación de los inmigrantes en España supere el ámbito estricto de “la extranjería”, vinculado a la variable de “nacionalidad”, para poner el foco en la diversidad de orígenes de la población en nuestro país. A título de ejemplo, la no inclusión en muchas estadísticas de la variable “país de nacimiento” o “país de nacimiento de los padres” impide una certera aproximación a la realidad en muchos ámbitos de estudio. Para un adecuado diseño de las políticas públicas, es necesario adentrarse en el conocimiento las comunidades que comparten país de origen y experiencia migratoria directa (por haber sido migrantes) o indirecta, por pertenecer a una familia de origen migrante aun no habiendo experimentado directamente el movimiento

de un país a otro, como ocurre con los niños, niñas y personas jóvenes nacidas (segunda generación) o crecidas ("generación 1,5") ya en España.

El sistema de información estadística español debe adaptarse a las recomendaciones de los organismos estadísticos internacionales sobre mejora de las variables que permitan un mejor acercamiento a los flujos migratorios, la realidad migratoria y sus impactos con el fin de poder articular políticas adecuadas basadas en una mejor evidencia. Y en todo caso, debe contar con la suficiente flexibilidad para acomodarse a una realidad rápidamente cambiante, con el fin de facilitar el análisis en profundidad en el que ha de basarse la toma de decisiones. Baste como ejemplo la actual presencia mayoritaria de personas de origen latinoamericano, y el ritmo de adquisiciones de la nacionalidad española, que han transformado la realidad migratoria en pocos años, quedando invisibilizada en parte.

20. Un Pacto de Estado por la convivencia, necesario en un momento crucial

En su informe 2/2019, el CES señalaba ya que para evitar que un fenómeno estructural fuera catalogado como problema, era necesario que los poderes públicos asumieran el liderazgo transmitiendo un relato veraz y ajustado a la realidad de nuestro país. Más de seis años después, el consenso tácito que mantenía a la inmigración fuera del debate electoral se ha roto; las corrientes xenófobas internacionales han cobrado cuerpo en nuestro país y ganado aceptación, especialmente entre un sector de la juventud y a través de las redes sociales, mientras la inmigración se identifica ya como el segundo problema del país, pese a ser el principal factor impulsor del crecimiento poblacional y económico de los últimos años.

Es necesario impulsar una visión común equilibrada y realista que reconozca y normalice la aceptación de la inmigración como un fenómeno estructural de nuestras sociedades y ponga en valor la convivencia en la diversidad de orígenes. Ello no implica ignorar sus desafíos sociales, culturales o de cualquier índole, sino abordarlos en un marco de diálogo y de búsqueda de consenso, esenciales para garantizar la durabilidad de un proyecto de política de integración social y convivencia a largo plazo, al margen de la volatilidad de la opinión pública, los ciclos económicos o la coyuntura política.

El CES apela de nuevo a la necesidad de preservar la confianza y la tolerancia de la sociedad como objetivo de los poderes públicos, así como de todas las organizaciones y actores políticos y sociales, incluyendo los interlocutores sociales. Facilitar la migración regular y segura, así como asegurar la protección de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las personas migrantes deberán seguir siendo principios básicos de la política de extranjería. Es necesario alcanzar un Pacto de Estado que propicie el acercamiento, la cooperación, coordinación y lealtad institucional entre todas las administraciones, actores políticos y sociales y medios de comunicación social, para diseñar una política migratoria propia, equilibrada y de carácter integral, que se proyecte

sobre los distintos ámbitos de actuación pública, y se adapte a nuestras peculiaridades, dentro del margen que admite el Pacto Europeo. Por esta vía, España puede ser un referente como sociedad que avanza apoyada en el reconocimiento de la diversidad, el respeto a los derechos de todos sus miembros y la apuesta por la convivencia intercultural en el marco de los valores del modelo social europeo, pilares de la construcción de una identidad común integradora.