

2 0 2 3
F O C U S

VULNERACIÓN DE DERECHOS:

Las personas en
situación
administrativa
irregular

Comité Técnico de la Fundación FOESSA



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

SUMARIO

Introducción

- 1. Dimensión del fenómeno: estimación desde los datos de acción social de las Cáritas Diocesanas en todo el territorio español**
- 2. Un marco normativo y reglamentario que no favorece la inclusión social**
- 3. Las consecuencias de la irregularidad en las condiciones de vida de las personas**
 - 3.1 La irregularidad como determinante de la mayor incidencia de pobreza y exclusión social**
 - 3.2 El impacto de la irregularidad en la inclusión laboral**
 - 3.3 El impacto de la irregularidad en el acceso a la vivienda**
 - 3.4 El impacto de la irregularidad en la salud**
- 4. En conclusiones**

Introducción

En términos globales, las personas migrantes son un grupo particularmente vulnerable. Su estatus es frágil y a menudo viven en condiciones extremadamente precarias, con ingresos muy bajos y grandes dificultades. Estas son las principales conclusiones respecto de las condiciones de vida de la población de origen inmigrante recogidas en la investigación publicada por FOESSA “Un arraigo sobre el alambre”¹. Señalaban que la mayoría de la población de origen inmigrante sigue estando fuertemente concentrada y segregada en la parte baja de la estructura social española. Esto se caracteriza por los siguientes elementos:

- Una concentración y sobrerrepresentación en la parte baja de la estructura ocupacional.
- Una reducida y limitada movilidad social ascendente
- Un estatus laboral fuertemente precarizado que introduce vulnerabilidad en sus trayectorias vitales
- Unos ingresos bajos y la fuerte incidencia de la pobreza
- Unos niveles de protección social relativamente bajos.

Sin embargo, hemos de recordar que nuestro marco normativo reconoce derechos a las personas extranjeras que viven entre nosotros, desde el artículo 13 de la Constitución Española, los tratados internacionales suscritos por España; la Ley Orgánica de Extranjería, entre otros.

Partimos, por tanto, de la premisa de que las personas extranjeras, independientemente de su situación administrativa, que viven, se encuentran, se hallen en el territorio del estado español tienen reconocidos el derecho a la documentación (artículo 4 LOEX); el derecho a

¹ Iglesias, J. Rua, A. y Ares, A. (2020): Un arraigo sobre el alambre. Nº46, COLECCIÓN ESTUDIOS DE FOESSA

la libre circulación (artículo 5 LOEX); los derechos de reunión y manifestación (artículos 7 y 8 LOEX); el derecho a la educación (artículo 9 LOEX); el derecho de sindicación y de huelga (artículo 11 LOEX) y el derecho a servicios y prestaciones sociales básicas (artículo 14.3 LOEX).

Sin embargo, la evidencia empírica nos dice que el reconocimiento del derecho no va – siempre- de la mano del acceso al mismo y las personas extranjeras, las que tienen su situación administrativa regularizada y las que no la tienen padecen, a día de hoy, muchas dificultades de acceso.

Por otro lado, existen tres derechos: el Derecho a la asistencia sanitaria (artículo 11 LOEX), el Derecho a la vivienda -fundamentalmente en lo que se refiere a ayudas de vivienda- (artículo 12 LOEX) y el derecho al trabajo (artículo 13 LOEX) de los que las personas extranjeras en situación administrativa irregular están directamente excluidas por la normativa de extranjería y por la lógica de la política migratoria.

En conclusión, el objetivo de este documento FOCUS es doble. Por un lado, ofrecer una estimación de cuántas personas se encuentran en situación administrativa irregular en España en base a los datos de la acción social de Cáritas en todo el territorio español; por otro, explicar con datos extraídos de la Encuesta sobre integración y necesidades sociales de la Fundación FOESSA de 2021 (en adelante EINSFOESSA 2021), las consecuencias que tiene sobre sus vidas la extrema precariedad económica y el no poder acceder a ayudas de vivienda, atención sanitaria o al empleo.

Los discursos criminalizadores y estigmatizantes hacia ellos fomentan la indiferencia de la opinión pública ante su situación y explican el respaldo a políticas que pretenden reducir sus derechos en nuestro país. También es de resaltar la inexistencia de fondos oficiales, ni estatales ni europeos para cambiar esta realidad.

Nos referimos a personas que durante un periodo de tiempo entre dos y tres años deben sobrevivir en el mercado de trabajo informal en sectores de actividad como los sectores de la restauración y la hostelería, el cuidado de personas dependientes, el empleo del hogar o la mensajería.

El obstáculo primordial surge de la lógica intrínseca del régimen general de extranjería y de la práctica inexistencia de vías legales y seguras de entrada en España, así como de la exclusión de la posibilidad de acceder a un trabajo normalizado cuando las personas extranjeras ya son nuestras vecinas.

Para poner fin a la irregularidad sobrevenida y garantizar los derechos humanos de las personas migradas es fundamental poder avanzar hacia una puesta en práctica real de las vías legales de entrada que en la actualidad han tenido un desarrollo normativo escaso.

Por este motivo, tenemos distintos perfiles de personas en situación administrativa irregular (en adelante PSAI):

- Algunas personas migradas entran en España de forma legal y por puestos fronterizos habilitados, pero seguidamente se quedan en situación irregular viéndose abocados a subsistir de la economía informal al menos durante un espacio de tiempo que va de dos a tres años hasta cumplir las condiciones para obtener una autorización por razones excepcionales.
- Otra realidad es la de aquellas personas que ante la falta de opciones de acceder de forma regular y por puestos habilitados, busca otras vías peligrosas y en ocasiones mortíferas para llegar a nuestro país.

- Por otro lado, asistimos al fenómeno de la irregularidad sobrevenida cuando personas que, finalmente han podido obtener una autorización de residencia y/o trabajo, no pueden renovarla o modificarla porque han perdido el trabajo o dejan de cumplir las condiciones.
- Finalmente, a estas situaciones o derivadas directamente de la aplicación de la Ley Orgánica de extranjería y del RD 240/ 2007 de Comunitarios deben sumarse las miles de denegaciones de protección internacional que, salvo que la persona afectada sostenga un motivo para recurrir, le expulsará a la irregularidad.

No sólo desconocemos cuántos, sino también cómo viven y qué dificultades encuentran durante este proceso de llegada a España y de regularización, siempre tan dificultoso y no siempre exitoso. En el presente documento ofrecemos también una breve aproximación de los principales rasgos de las condiciones de vida de estas personas tras la crisis sanitaria que ha implicado el empeoramiento de la población en situación de vulnerabilidad social.

1. Dimensión del fenómeno: estimación desde los datos de acción social de las Cáritas Diocesanas en todo el territorio español

Actualmente, la realidad de las personas extranjeras en situación administrativa irregular no es visibilizada ni reconocida en los datos oficiales. Sabemos que, según el INE, en el año 2022 el total de población de origen inmigrante residente en España es de 5.542.932 millones de personas, representando el 11,7% del total de la población de España. De estas, 3.925.021 son de origen extracomunitario, representando el 8,3% del total de la población, prevaleciendo levemente el número de hombres (1.972.569) sobre el de mujeres (1.952.452). Sin embargo, desconocemos oficialmente el total de personas de origen inmigrante en situación irregular. Por ello, ofrecemos a continuación una estimación construida a partir de los datos que nos aportan los programas de acción social de Cáritas Española que acogen a estas personas, tanto en su proceso de regularización como de protección de los Derechos Humanos e inclusión social.

En particular, las personas de origen inmigrante con nacionalidad extracomunitaria están sobrerrepresentadas entre la población en situación de exclusión social en España, pues si bien representan el 15% del total de la población, sin embargo, son el 25% de la población en dicha situación de exclusión social en el país². Son, además, las más afectadas debido a que ven sus derechos especialmente vulnerados y sin posibilidad de reclamar su garantía, lo que genera que tengan unas peores condiciones vitales.

Son las entidades del tercer sector, y, entre ellas Cáritas Española, las que responden con mayor frecuencia a las demandas sociales de estas personas, acompañándolas en el tortuoso camino hacia la regularización en todo el territorio español.

Por tanto, los primeros datos de los que disponemos para adentrarnos en el conocimiento de estas personas proceden precisamente de los programas desde los que son atendidas y acogidas. Aunque son insuficientes para poder aproximarnos al número real de PSAI en España, son suficientes para generar una aproximación realista y representativa sobre su situación en España.

Según los últimos datos disponibles aportados por las Cáritas Diocesanas de toda España, en el año 2022 aproximadamente el 32% de la población acompañada a través de sus programas y recursos se encuentra en situación administrativa irregular (500.000 personas) y necesitan del apoyo de Cáritas un periodo medio que oscila entre 1 y 2 años. Esta cifra

² Análisis y Perspectivas 2021, Sociedad expulsada y Derechos a Ingresos, Fundación FOESSA.

representa un incremento del 43% con respecto del dato estimado en el año 2019, que se situaba en torno a 350.000 personas.

2. Un marco normativo y reglamentario que no favorece la inclusión social

Los principios de la política migratoria recogidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica de extranjería³ han demostrado un desarrollo desigual. Mientras que la lucha contra la inmigración irregular y la persecución del tráfico ilícito de personas ha experimentado un crecimiento exponencial en sintonía, sin duda, con la visión compartida de los países de la UE (artículo 2 letra g LOEX), la ordenación de los flujos migratorios laborales, por ejemplo, han sufrido un déficit enorme (artículo 2 letra b).

Resulta evidente para cualquier observador que, la lógica de la ley de extranjería puede ser uno de los motivos por los que se produzca un incremento de la irregularidad.

La opción del régimen general, el que concede autorizaciones de residencia y/o trabajo es un espejismo al alcance de pocas personas en los países de origen. Ante la inexistencia de vías legales y seguras, las personas arriesgan sus vidas, comprometen la economía familiar para llegar a nuestro territorio y encontrar con desesperanza que su expectativa de trabajar, o de reunirse con su familia en condiciones legales se desvanecen. El régimen general tiene un alcance muy limitado.

Esto explica que las personas extranjeras que han conseguido llegar a nuestro territorio, acudan al régimen excepcional fijado por la normativa de extranjería, un régimen muy ligado a la contratación laboral y al mantenimiento de la misma durante un tiempo determinado para poder renovar.

Es necesario puntualizar que las últimas reformas del Reglamento de extranjería han suavizado algunas cuestiones importantes relacionadas con el trabajo de los estudiantes, incorporando una nueva figura de arraigo para la formación, pero lo cierto es que para muchas personas extranjeras resulta difícil renovar su autorización, cayendo otra vez en la irregularidad, en este caso, sobrevenida.

Por último, el incremento de solicitantes de protección internacional ha desafiado a un sistema de acogida al que es muy difícil acceder y del que hay que salir cuando se agotan los plazos fijados por la administración española o cuando se recibe una notificación de denegación. Esta situación está generando también una bolsa importante de personas en situación irregular, con el agravante de que es posible que hayan experimentado el estar activos, trabajando y cotizando a la seguridad social con la consiguiente perplejidad de los empleadores que ayer tuvieron un trabajador en activo y hoy se encuentran con una persona que no está autorizada a trabajar (salvo excepciones).

La consecuencia de todo esto es que las PSAI deben buscar opciones de supervivencia, a través de trabajos precarios en la economía informal porque no pueden acceder al mercado normalizado; viviendas hacinadas o con escasas condiciones de habitabilidad y sin acceso a ayudas de vivienda de las que están excluidos. Por último, tienen peores condiciones de salud ante la dificultad en muchos lugares del territorio del estado en obtener acceso a la asistencia sanitaria y sin cobertura farmacéutica.

³ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

3. Las consecuencias de la irregularidad en las condiciones de vida de las personas

A partir de los principales indicadores de exclusión social que nos ofrece la EINSFOESSA 2021 podemos realizar una aproximación a las condiciones de vida de las PSAI y constatar la profunda inseguridad y fragilidad social en las que están inmersas.

La imposibilidad legal de acceder a la formación y al mercado laboral normalizado obliga a las PSAI, a aceptar trabajos precarios o de la economía informal; a alojarse en viviendas en condiciones de hacinamiento o con escasas condiciones de habitabilidad, sin que puedan ver protegidos sus derechos por miedo a la repercusión que pueda tener sobre su situación jurídica. De otro lado la dificultad de acceso a la atención sanitaria tiene un impacto sobre sus indicadores de salud.

Por último, tienden a permanecer ocultos socialmente, sufriendo una discriminación muy difícil de combatir.

3.1 La irregularidad como determinante de la mayor incidencia de pobreza y exclusión social

Es precisamente esa acumulación de dificultades, particularmente, intensa y persistente durante el periodo hasta conseguir el arraigo social, que explica los muy altos niveles generales de exclusión social entre estas personas. Mientras que entre la población española la incidencia de exclusión social es del 26%, para las personas de origen extracomunitario se eleva al 68%, e incluso hasta el 81% para las PSAI es decir una incidencia tres veces mayor.

Algo muy similar ocurre cuando se considera la proporción de población en situación de pobreza severa, es decir personas cuyos ingresos son inferiores al 40% de la renta mediana. Mientras que esta situación afecta al 15% de la población de nacionalidad española, se eleva al 34% entre las personas extracomunitarias y alcanza a más de la mitad de las PSAI (el 56%).

Se da una tendencia similar también en el porcentaje de personas afectadas por una situación de privación material, aquí entendida como no contar con algún equipamiento considerado básico por una amplia mayoría de la sociedad en el momento de la consulta: el 2,5% de la población de nacionalidad española, el 5% entre las personas extracomunitarias y el 11% entre las PSAI.

Tabla 1. Situación de pobreza severa, privación material y exclusión social según nacionalidad o estatus legal de la población

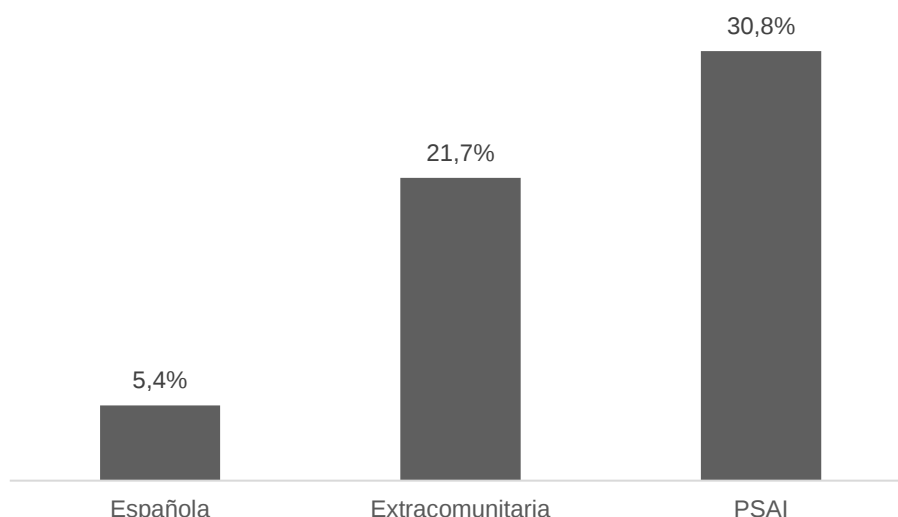
	Española	Extracomunitaria	PSAI
Pobreza severa (40% de la mediana de ingresos)	14,7%	33,8%	56,4%
Privación material: no contar con algún equipamiento doméstico considerado básico por más del 95% de la sociedad en 2021	2,5%	4,7%	11,2%
Exclusión social	26,0%	68,1%	80,8%

Fuente: elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

Por su parte, el porcentaje de personas entrevistadas que se han sentido discriminadas por razones de nacionalidad u origen étnico es relativamente bajo en el conjunto de la población de España. no obstante, comprobamos que los porcentajes varían considerablemente según el origen de las personas. Si bien existen diferentes factores que hacen variar estos porcentajes, el género, la discapacidad, la edad, la orientación sexual; aquí vemos como la

nacionalidad de las personas influye fuertemente en el hecho de haberse sentido discriminadas o no.

Gráfico 1. Constancia de discriminación por razón de nacionalidad u origen étnico según origen de la población



Fuente: elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

La discriminación se materializa en un trato diferenciado y desigual hacia una persona o un grupo en diversos ámbitos de la vida social en función de una o varias categorías, sean estas reales, atribuidas o imaginarias, tales como la cultura, el género, la edad o la clase social. Claramente las personas en situación irregular reconocen sufrir en mayor medida un trato discriminatorio, el 31% frente al 22% de personas extracomunitarias y el 5% de españolas. En los siguientes apartados, veremos cómo esa discriminación puede verse también reflejada en la falta de acceso de las PSAI a un trabajo decente o a una vivienda adecuada.

3.2 El impacto de la irregularidad en la inclusión laboral

A las ya mencionadas infranqueables barreras administrativas, durante la pandemia se han unido la pérdida de la capacidad de generar ingresos al desaparecer los empleos de subsistencia de la economía irregular y el descenso de la oferta de contratos de trabajo para acceder a una primera regularización.

No contar con una autorización de residencia y/ o trabajo dificulta y mucho la inclusión laboral pese a que se trata a su vez de la condición sine qua non para lograr casi cualquier autorización por razones excepcionales.

Así el tipo de relación laboral que consiguen suele ser al margen de la legalidad y por tanto de la protección jurídica y social que deberían recibir. No contar con una autorización de trabajo no supone que no tengan derechos laborales. Si les despiden, tendrían derecho a indemnización, si no les pagan los salarios, podrían reclamarlos. En la práctica, el miedo, el propio desconocimiento de sus propios derechos provocan que trabajen en malas condiciones laborales y con salarios inferiores. En los casos más graves, sufren explotación laboral.

- Una proporción alta sufren situación prolongadas de desempleo (el 28% de las PSAI en hogares con todas las personas activas desempleadas o el 21% en paro larga duración)
- El 23% de las PSAI sustentadoras principales del hogar tienen un empleo sin contrato legal y sin que puedan cotizar a la seguridad social.
- También es de señalar el 26% en hogares sin ningún tipo de ingresos periódicos.

Tabla 2. Situación de exclusión del empleo según nacionalidad o estatus legal de la población

	Española	Extracomunitaria	PSAI
SP está en paro desde hace un año o más	5,7%	10,9%	20,6%
SP tiene un empleo irregular (sin contrato y sin cobertura en la Seguridad Social)	1,1%	5,5%	23,2%
Hogares sin personas ocupadas, ni pensionistas, ni con prestaciones periódicas (del SEPE o rentas mínimas)	6,3%	10,6%	26,2%
Hogar con todas las personas activas desempleadas	12,8%	18,2%	28,2%

Fuente: elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

3.3 El impacto de la irregularidad en el acceso a la vivienda

Si centramos ahora la mirada en la realidad de la vivienda, quizá como corolario del conjunto de situaciones de exclusión social, encontramos que según los datos de la encuesta EINSFOESSA, la situación de vivienda insegura (25%) y de vivienda inadecuada (36%) afecta de manera muy significativa a las PSAI.

- 7 de cada 10 PSAI tienen que asumir gastos excesivos de la vivienda que les dificulta mucho poder cubrir otros gastos esenciales.
- La falta de ingresos estables y suficientes les obliga muchas veces a vivir en casas con importantes carencias de habitabilidad (el 17% con situaciones de insalubridad) o en hacinamiento grave (el 35%).
- Otras personas, el 24%, viven en hogares con tenencia de la vivienda en precario (el 11% de personas con origen extracomunitario o el 5% con nacionalidad española).

No contamos con datos en relación con las otras dos situaciones de exclusión residencial, situación de calle y alojamiento en recursos alojativos y residenciales, pero es fácil presuponer una alta incidencia también dentro de este colectivo.

Tabla 3. Situación de exclusión de la vivienda según nacionalidad o estatus legal de la población

	Española	Extracomunitaria	PSAI
Vivienda INSEGURA	6,0%	11,2%	24,6%
Hogar con tenencia de la vivienda en precario: facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada.	5,1%	10,6%	23,9%
Hogar con gastos excesivos de la vivienda (ingresos - gastos viv < umbral pobreza severa del 40%)	16,1%	54,6%	68,1%
Vivienda INADECUADA	12,1%	28,8%	36,2%
Hogar en hacinamiento grave (< 15 m cuadrados por persona)	10,0%	32,7%	34,7%
Hogar con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad y olores	10,7%	18,2%	17,4%

Fuente: elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

3.4 El impacto de la irregularidad en la salud

A pesar de la modificación operada en la normativa de acceso a la atención sanitaria con el Real Decreto 7/2018 que derogaba el Real Decreto 16/2012, las PSAI, según los territorios tienen muchas dificultades para ver reconocido su derecho a la atención sanitaria que, tras la reforma ha quedado al arbitrio de la normativa autonómica.

En consecuencia, las personas migrantes en situación administrativa irregular enfrentan desafíos para acceder su derecho a la salud en mayor medida que las personas de nacionalidad española o extracomunitarias en situación regular.

- El 12% de las PSAI viven en un hogar con alguna persona sin cobertura sanitaria frente al 3% de las personas extracomunitarias).
- El 17% viven en hogares con graves de problemas nutrición: que alguien ha pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasado ahora.
- El 57% viven en hogares con problemas económicos que les obliga a renunciar a la compra de ciertos medicamentos, dietas o tratamientos médicos.

Tabla 4. Situación de exclusión de la salud según nacionalidad o estatus legal de la población (%)

	Española	Extracomunitaria	PSAI
Hogar con alguna persona sin cobertura sanitaria	0,9%	3,2%	12,3%
Hogar en el que alguien ha pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasado ahora	3,3%	7,7%	17,1%
Hogar que ha dejado de comprar medicinas o prótesis, seguir tratamientos o dietas, por problemas económicos (bajo el umbral de pobreza moderada del 60%)	16,6%	33,6%	56,7%

Fuente: elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021

4. En conclusiones

En resumen, parece que existe una relación directa entre la falta de reconocimiento del Derecho a la salud, al acceso al empleo y a las ayudas de vivienda y la mayor incidencia de rasgos de exclusión social en este grupo de personas.

Hay una serie de elementos y factores que son caracterizadores de las condiciones de vida de las PSAI y que nos ilustran el maltrato y descarte que nuestra sociedad está realizando con la legitimación de las leyes que injustamente no dan acceso a derechos humanos, y con la mala praxis en el desarrollo y aplicación de las leyes que tratan de proteger a las PSAI en nuestro país.

En primer lugar, las PSAI reconocen claramente sufrir en mayor medida un trato discriminatorio por razones de nacionalidad u origen étnico. Esto se materializa en grandes y profundas brechas de pobreza, privación material y exclusión social respecto de otros grupos de la población.

Concretamente, es mucho mayor que el resto de población de origen inmigrante la proporción de PSAI que padece situaciones prolongadas de desempleo, o acceden a un empleo informal, sin contrato legal y sin que puedan cotizar a la seguridad social, o incluso no cuentan con ningún tipo de ingresos periódicos.

En consecuencia, la inmensa mayoría tiene que afrontar graves dificultades en el acceso y mantenimiento de la vivienda: asumiendo gastos excesivos que les dificulta mucho poder cubrir otros gastos esenciales; viéndose obligado muchas veces a vivir en casas inseguras y/o con importantes carencias de habitabilidad o en situación de hacinamiento grave.

Finalmente, las PSAI se caracterizan por una mucho mayor incidencia de rasgos de exclusión relacionados con la salud. Desde la propia carencia de cobertura sanitaria, vivir en hogares con graves problemas nutrición o verse obligados a renunciar a la compra de ciertos medicamentos, dietas o tratamientos médicos por problemas económicos.

Pero es importante recordar, además, que disponemos de datos parciales que nos permiten observar sólo una parte de una realidad todavía más profunda y sangrante.

Asimismo, no podemos hablar de las personas de origen inmigrante en situación irregular sin tener en cuenta, además, la suma de circunstancias personales y sociales que se añaden a la vulneración permanente de los derechos (Empleo, Ingresos, Vivienda, Sanidad, ...). Es decir, es imprescindible integrar la mirada desde lo interseccional. Nos referimos, por ejemplo, a muchas familias que llegan con niños y niñas a cargo o menores de edad que llegan sin ningún soporte familiar, personas con discapacidad con dificultades de accesibilidad universal, mujeres maltratadas o que han sido víctimas de trata, etc. Por su parte, la perspectiva de género tampoco es indiferente a las PSAI, sobre todo para aquellas mujeres que huyen de la violencia de género. La situación de pobreza o situación de riesgo vital es también la antesala de otra serie de problemáticas que hacen aún más difícil a unas que a otros el proceso de formar parte de una sociedad inclusiva y que les brinde oportunidades de vida digna.

NOTA METODOLÓGICA:

Toda la información publicada tiene como fuente la Encuesta sobre integración y necesidades sociales de la fundación Foessa 2021, y se basa en una muestra global de 7.013 hogares y 18.264 personas, lo que supone un margen de error inferior al 1%.

La estimación del número de personas en situación administrativa irregular ha sido realizada a partir de los datos de intervención social de la Confederación de Cáritas en el año 2022.