



Centre d'Estudis Demogràfics

**ANÁLISIS DEMOGRÁFICO DEL EMPADRONAMIENTO:
LA POBLACIÓN DE NACIONALIDAD EXTRANJERA
EN ANDALUCÍA (1998-2010)**

Enrique ORTEGA-RIVERA

402

*PAPERS
DE
DEMOGRAFIA*

2012



Centre d'Estudis Demogràfics

**ANÁLISIS DEMOGRÁFICO DEL EMPADRONAMIENTO:
LA POBLACIÓN DE NACIONALIDAD EXTRANJERA EN
ANDALUCÍA (1998-2010)**

Enrique ORTEGA-RIVERA

402

El text prové del Treball de Recerca del
Màster en Estudis Territorials i de la Població-Demografia.
La recerca va ser dirigida per Andreu Domingo i
presentada a Bellaterra, el 21 de juny de 2012.

Centre d'Estudis Demogràfics

2012

Resum.- *Anàlisi demogràfic de l'empadronament: la població de nacionalitat estrangera a Andalusia (1998-2010)*

S'analitza l'evolució de l'empadronament de la població estrangera en els municipis andalusos, de 1998 fins al 2010, així com els seus patrons temporals i espacials. A partir de les dades sobre les altes de les Estadístiques de Variacions Residencials (INE), es demostra que la seva evolució s'ha vist marcada per diversos canvis legislatius i econòmics com ara la Regularització del 2000, la Normalització del 2005, l'adhesió de Romania a la UE i la recessió econòmica a partir del 2008. L'anàlisi territorial posa en relleu l'efecte diferencial d'aquests canvis a Andalusia, establint-se diverses tipologies de municipis, reflex de l'evolució de les altes, les seves característiques i les pautes de localització espacial dels estrangers.

Paraules clau.- Migració internacional, població estrangera, Andalusia, empadronament, administració local.

Resumen.- *Análisis demográfico del empadronamiento: la población de nacionalidad extranjera en Andalucía (1998-2010)*

Se analiza la evolución del empadronamiento de la población extranjera en los municipios de Andalucía, de 1998 a 2010, así como sus patrones temporales y espaciales. A partir de los datos sobre las altas de las Estadísticas de Variaciones Residenciales (INE), se demuestra que su evolución se ha visto marcada por diversos cambios legislativos y económicos como la Regularización de 2000, la Normalización de 2005, la adhesión de Rumanía a la UE y la crisis económica a partir de 2008. El análisis territorial pone de relieve el efecto diferencial de estos cambios en Andalucía, estableciéndose diversas tipologías de municipios, reflejo de la evolución de las altas, sus características y las pautas de localización espacial de los extranjeros.

Palabras clave.- Migraciones internacionales, población extranjera, Andalucía, empadronamiento, administración local.

Abstract. – *A demographic analysis of the registration: the foreign-born population in Andalusia (1998-2010)*

In this paper, the recording of in-migrations of foreign-born in population registers is analysed for Andalusia from 1998 to 2010, as well as its temporal and spatial patterns. Using data on in-migrations from the Statistical Variation Statistics, the analyses demonstrate how the evolution of entries has been largely shaped by several changes to legislation and the economy such as the Regularization of 2000, the Normalization of 2005, the accession of Romania to the EU or the economic recession since 2008. The spatial analysis highlights the differential effect of these separate changes in Andalusia, establishing different municipal typologies according to the in-migration trends and the characteristics and geographical location of foreign-born populations.

Keywords.- International migration, foreign-born population, Andalusia, municipal register, local government.

ÍNDICE

1.- Introducción	1
2.- Estado de la cuestión, fuentes y metodología	5
2.1.- El Padrón municipal y el empadronamiento de la población extranjera: evolución del marco jurídico	5
2.2.- Revisión de la literatura académica sobre el empadronamiento de Extranjeros	10
2.3.- Fuentes y metodología	15
3.- La población extranjera en Andalucía: evolución, perfiles y distribución territorial (1998-2010)	16
3.1.- El perfil sociodemográfico de la población extranjera	19
3.2.- Distribución territorial de la población extranjera	23
4.- Evolución de las altas padronales de la población extranjera en Andalucía (1998-2010)	26
5.- El análisis territorial de la evolución de las altas de extranjeros en los municipios Andaluces	42
6.- Conclusiones	57
Referencias bibliográficas	62

ÍNDICE DE FIGURAS

1.- Proporción de extranjeros empadronados en los municipios andaluces (2010)	25
---	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1.- Saldo migratorio y vegetativo y población empadronada en Andalucía (1998-2010).....	17
2.- Evolución de las migraciones en Andalucía (1998-2010)	17
3.- Evolución de la inmigración de extranjeros a Andalucía procedente de otras comunidades y del exterior (1998-2010)	18
4.- Pirámides de la población extranjera en Andalucía (2010)	21
5.- Altas de los extranjeros en los municipios de Andalucía según zonas continentales (1998-2010)	29
6.- Altas de los extranjeros de Argentina, Colombia y Ecuador procedentes del exterior y del resto de España en los municipios de Andalucía (1998-2005)	37
7.- Altas de los extranjeros de Rumanía en los municipios de Andalucía (1998-2010) .	39
8.- Altas de extranjeros en los municipios turístico-residenciales de Andalucía (1998-2010)	52
9.- Altas de extranjeros en los municipios agrícolas de Andalucía (1998-2010)	54
10.- Altas de extranjeros en las capitales de provincia y ciudades de Andalucía (1998-2010)	56

ÍNDICE DE TABLAS

1.- Población extranjera empadronada en Andalucía según nacionalidad (1998 y 2010)	20
2.- Relación de los 20 municipios según número de extranjeros empadronados (2010)	24
3.- Evolución de las altas de extranjeros en Andalucía procedentes del extranjero y del resto de España (2000)	31
4.- Evolución de las altas de extranjeros en Andalucía procedentes del extranjero y del resto de España (2005)	34
5.- Diferencias en la media de altas padronales mensuales en Andalucía de las agregaciones continentales y principales nacionalidades (2006-2010)	40
6.- Diferencia en la media de altas mensuales de los extranjeros en los municipios andaluces (enero-diciembre de 2000)	45
7.- Diferencia en la media de altas mensuales de los extranjeros en los municipios andaluces (noviembre 2004-diciembre 2005)	48
8.- Diferencia en la media de altas mensuales de los extranjeros en los municipios andaluces (julio de 2007-junio de 2009)	50

**ANÁLISIS DEMOGRÁFICO DEL EMPADRONAMIENTO:
LA POBLACIÓN DE NACIONALIDAD EXTRANJERA EN ANDALUCÍA (1998-2010)¹**

Enrique ORTEGA-RIVERA
eortega@ced.uab.cat

1.- Introducción

El empadronamiento se ha convertido en una pieza esencial del sistema estadístico español tanto para el registro de los movimientos migratorios, a través de la Estadística de Variaciones Residenciales, como para el recuento de los efectivos de población, contribuyendo a la construcción del Padrón continuo, registro permanente del que se derivan las cifras oficiales de población. En el campo de estudios de las migraciones, todos los expertos coinciden en señalar que la información padronal ha favorecido la visibilidad estadística de la población extranjera, siendo imprescindible para el análisis de los flujos migratorios y de las características sociodemográficas de la población residente (Domingo y Brancós, 2000).

El marco legal en el que se enmarca el Padrón municipal ha cambiado de forma drástica en los últimos años. La entrada en vigor de la Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local supuso un punto de inflexión en el sistema de gestión padronal en relación al registro de la población extranjera. En concreto, la aprobación de La Ley 4/1996 trajo consigo el reconocimiento del derecho y el deber de inscribirse en el Padrón, entendiéndose que este derecho-obligación alcanzaba a todas las personas con independencia de su situación legal de residencia en territorio español. En un contexto de intenso crecimiento migratorio como el experimentado por España en los albores del presente siglo, este cambio legislativo tuvo

¹ El artículo procede del trabajo de investigación “El empadronamiento de la población extranjera en los municipios andaluces (1998-2010)”, presentado por el autor el 21 de junio de 2012, bajo la dirección del Dr. Andreu Domingo i el Dr. Albert Sabater. Los primeros resultados del trabajo fueron presentados en el *VII Congreso sobre las Migraciones Internacionales en España. Movilidad Humana y Diversidad Social* (Bilbao 11-13 de marzo de 2012).

una clara incidencia en el registro, produciéndose un extraordinario aumento del empadronamiento de los residentes extranjeros. Crecimiento que fue propiciado, a su vez, por medidas incentivadoras impulsadas desde diferentes administraciones públicas por toda la geografía nacional.

En esta línea, la propensión al empadronamiento de los migrantes y la gestión municipal del registro han evolucionado al compás de las diferentes medidas legislativas en materia de extranjería. El papel atribuido a la inscripción padronal en los procesos de regularización y en la concesión de autorizaciones por la vía del arraigo ha constituido una de las principales causas en el aumento del empadronamiento de los residentes extranjeros (Vono, Domingo y Bedoya, 2008). Hecho que contribuye a explicar, en gran medida, la alternancia de situaciones de subregistro y sobrerregistro de la población extranjera (Domingo y Sabater, 2010). En el proceso de descentralización del derecho de extranjería y la gestión de la inmigración, el empadronamiento ha acabado configurándose como una pieza clave en el estatuto jurídico de las personas extranjeras, al tiempo que ha devenido un instrumento que permite al Estado gestionar, a través del ordenamiento jurídico, la inclusión o exclusión de los extranjeros dentro de su territorio (Aguado, 2003; Solanes, 2004; Zarauz, 2007).

La relevancia que ha ido adquiriendo el Padrón municipal y, en concreto, el empadronamiento de las personas extranjeras, no ha tenido su correlato en el campo académico. La mayor parte de las aproximaciones realizadas hasta el momento proceden del campo del derecho. Se trata de contribuciones centradas en el estudio de la incidencia de la legislación de extranjería sobre las administraciones locales, sus competencias y los servicios locales vinculados a la inmigración. En este ámbito, el Padrón es considerado como un instrumento fundamental para el ejercicio de los derechos de los extranjeros y el diseño de las políticas públicas (Aguado, 2002 y 2003; Solanes y Corella, 2006; Zarauz, 2007). El análisis crítico de la normativa de extranjería también ha contribuido a mostrar la repercusión de los sucesivos cambios legislativos sobre la naturaleza del registro padronal (Solanes, 2004 y 2009).

Desde la ciencia política, la mayor parte de los estudios han priorizado la dimensión estatal y autonómica de las políticas de inmigración, ya sea en las políticas de regulación de flujos migratorios o en las políticas orientadas a la recepción e integración de la población inmigrada (López, 2005; Iglesias de Ussel, 2010; Zapata-Barrero, 2004; Zapata-Barrero y Pinyol, 2008). Aunque existen referencias que han abordado las actuaciones de las

administraciones locales, la figura del Padrón ha tendido a ocupar un lugar secundario (Nadal et al., 2002; Simó y Torres, 2006; Solà-Morales, 2006; Zapata-Barrero y Garcés, 2011). Mención especial merece el informe extraordinario sobre la gestión municipal del empadronamiento de los inmigrantes del Síndic de Greuges de Cataluña (2008) elaborado a partir de una muestra de 70 municipios mayores de cinco mil habitantes y capitales comarcales. Al margen de las problemáticas identificadas en torno a la gestión del padrón, este estudio identificó una gran disparidad de prácticas por parte de los ayuntamientos catalanes. Además, puso de manifiesto la adopción de medidas restrictivas al empadronamiento de personas extranjeras, cuestión que alcanzó un enorme revuelo mediático en 2010 a raíz de la postura mantenida por algunos ayuntamientos al interpretar la normativa de un modo muy restrictivo.

En el intento de situar el empadronamiento en un posición central en la intersección entre legislación, inmigración e integración social, aspecto clave en la comprensión del comportamiento demográfico diferenciado de la población inmigrada, Domingo y Sabater analizaron la evolución de las altas de la población extranjera en los 946 municipios de Cataluña entre 2004 y 2008 a partir de la EVR recopiladas por el INE (Domingo y Sabater, 2010). En este trabajo demostraron que la gestión restrictiva del empadronamiento de personas extranjeras en los municipios catalanes se inició con anterioridad a la crisis económica, viéndose agravada por ésta y eclipsada por el descenso real de los flujos migratorios. Adicionalmente, demostraron que tales prácticas tuvieron más incidencia en unas nacionalidades que en otras, observándose un “efecto de selectividad”, así como la existencia de un patrón territorial en su adopción al que calificaron como “efecto dominó”.

Tomando como punto de partida los hallazgos y la metodología de Domingo y Sabater (2010), este trabajo analiza el empadronamiento de la población extranjera en Andalucía desde 1998 a 2010, proponiéndose dos objetivos concretos. El primero es llevar a cabo un análisis descriptivo de la evolución de las altas de personas extranjeras en Andalucía así como de sus patrones temporales y espaciales. El segundo, explorar el establecimiento de tipologías que reflejen las características de los municipios, la evolución temporal de las altas y las pautas de localización espacial de la población extranjera. De este modo, se examina el impacto de la legislación de extranjería y de las políticas migratorias sobre la propensión al empadronamiento de los extranjeros y sobre la gestión municipal del registro. En esta dirección, se propone la identificación de prácticas heterogéneas en torno

a la gestión del registro entre las administraciones locales andaluzas y, a su vez, entre éstas y las entidades locales catalanas.

La experiencia de Andalucía puede considerarse de sumo interés, por varias razones: en primer lugar, porque esta comunidad autónoma cuenta ya con una dilatada trayectoria en la recepción de flujos migratorios dentro del conjunto estatal. Según los datos proporcionados por el INE, Andalucía, con 704.056 extranjeros empadronados en el año 2010 (8,4% del total de población), es una de las comunidades con mayor número de extranjeros junto a Cataluña (1.198.538; 15,9%), la Comunidad de Madrid (1.079.944; 16,7%) y la Comunidad Valenciana (839.759; 17,4%). En segundo lugar, porque presenta algunas diferencias respecto a las anteriores en cuanto a la composición de la población extranjera y su distribución territorial, caracterizada por un acentuado desequilibrio entre las zonas de costa y los espacios de agricultura intensiva, con una alta concentración de inmigrantes, y la mayor parte del interior, donde su presencia es insignificante (Pumares e Iborra, 2008; OPAM, 2010). Precisamente, algunos estudios empíricos que han abordado la inserción residencial de los inmigrantes en la región evidencian dificultades de acceso a la vivienda y situaciones de marcada segregación residencial, así como la existencia de un “modelo de infravivienda dispersa” que afecta a determinados colectivos en los espacios agrarios andaluces (Fernández y Checa, 2003; Checa y Arjona, 2007; Cohen y Berriane, 2011). Aunque estas investigaciones no contemplaban la problemática del empadronamiento, sus hallazgos llevan a plantearse la relación entre las dificultades o limitaciones en el registro y la precariedad residencial. En cuarto y último lugar, porque la trayectoria institucional en la política de inmigración a nivel autonómico y local difiere de la seguida por otras comunidades, resultado de la articulación de los diferentes niveles administrativos, la constelación de actores políticos y sociales y los diferentes sectores de políticas públicas (Fernández, 2008).

El trabajo se ha estructurado en seis secciones, a parte de esta introducción. En la segunda sección se realiza una aproximación al marco normativo que regula el contenido y funciones del Padrón, su evolución y los cambios experimentados por el registro a lo largo de estos últimos años. Asimismo, se revisa la literatura académica e institucional que ha tratado la figura del Padrón municipal y, de forma más concreta, el empadronamiento de personas extranjera. Una descripción general de las fuentes y metodología cierra este apartado. A continuación, se examinan los principales rasgos que caracterizan el escenario migratorio andaluz reciente respecto a la evolución de los flujos migratorios y el stock de

población extranjera, el perfil sociodemográfico de los residentes y su distribución territorial. La cuarta sección se dedica al análisis descriptivo de la evolución temporal de las altas padronales de extranjeros con el objetivo de establecer el impacto de la legislación de extranjería y la política migratoria sobre la propensión al empadronamiento de la población de nacionalidad extranjera así como sobre la gestión municipal del registro. En la quinta se examina la relación entre la evolución temporal de las altas, las características de los municipios y las pautas de localización espacial de los extranjeros. Finalmente, los hallazgos obtenidos se resumen en la sexta sección junto a las conclusiones del trabajo.

2.- Estado de la cuestión, fuentes y metodología

2.1.- El Padrón municipal y el empadronamiento de la población extranjera: evolución del marco jurídico

El padrón es un registro administrativo donde constan los vecinos del municipio y en el que toda persona que viva en España tiene derecho y obligación de inscribirse. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que constituye su base normativa, atribuye a las entidades locales la competencia sobre su gestión al tiempo que establece las funciones que le corresponden y que son, básicamente, cuatro: a) determinar la población del municipio (art. 15); b) constituir prueba de la residencia y del domicilio de cada vecino (art. 16.1); c) servir de base para la configuración del censo electoral (art. 16.2 h); y d) elaborar las estadísticas oficiales del Estado y de las comunidades autónomas con competencias en la materia (art. 16.3).

Como se apuntó en la introducción, la Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local en relación con el Padrón municipal, supuso un cambio drástico en el sistema de gestión padronal vigente hasta el momento por dos razones. En primer lugar, el empadronamiento pasó a configurarse como un acto administrativo obligatorio tanto para los residentes como para las administraciones públicas. En el caso de los primeros, los residentes o vecinos tienen la obligación de darse de alta en el padrón del municipio donde más tiempo habiten y, a su vez, las corporaciones locales (Ayuntamientos, Diputaciones provinciales o Cabildos insulares), deben inscribir a toda la vecindad que habite en el municipio, incluso a aquellas

personas que no dispongan de vivienda (lo que ha sido dado en llamar empadronamiento social o solidario)². De la lectura de la norma se desprende, además, que la obligatoriedad del empadronamiento alcanza a todas las personas con independencia de su situación administrativa de residencia en el sentido dado por la normativa de extranjería, puesto que la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL) no exige la residencia legal sino el hecho de vivir *de facto* en territorio español (Aguado, 2003; Solanes, 2004). El hecho de que los extranjeros no tengan que documentar que disponen de un permiso de residencia para inscribirse tiene importantes implicaciones desde el punto de vista estadístico, haciendo del Padrón un registro excepcional en el contexto europeo en cuanto a la cobertura del stock de población (Poulain, 2005)

En segundo lugar, la Ley 4/1996 introdujo un nuevo procedimiento de gestión padronal que también ha sido clave en la producción de información estadística a lo largo de estos últimos años. Es bien sabido por investigadores y expertos en la materia que, antes del sistema vigente, los Ayuntamientos debían llevar a cabo una Renovación Padronal cada cinco años (los acabados en uno y seis) mediante la reelaboración completa de sus padrones (Vinuesa y Puga, 2007). Sin embargo, la entrada en vigor de la nueva ley y de su reglamento suprimió las Renovaciones estableciéndose, desde entonces, un mecanismo de gestión continuo. De esta forma, los Ayuntamientos tienen que comunicar por medios informáticos las variaciones mensuales que se producen en sus padrones al Instituto Nacional de Estadística. Este procedimiento persigue no sólo la inmediatez en la transmisión de la información sino también la subsanación parcial de errores y duplicidades, en la medida que el alta en un municipio por cambio de residencia lleva aparejada la baja automática en el de procedencia en los movimientos migratorios internos. El nuevo sistema de gestión padronal dio sus primeros frutos en la revisión del Padrón continuo a fecha 1 de enero de 1998, año a partir del cual se realiza una revisión anual y se obtienen las correspondientes cifras oficiales de población³.

Por otra parte, la legislación de extranjería ha incidido notablemente sobre el Padrón de habitantes en relación al empadronamiento y a su gestión administrativa y estadística. De

² La regulación el padrón municipal se desarrolla mediante el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, que fue adaptado a las previsiones de la Ley 4/1996 mediante el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre.

³ El procedimiento vigente para la obtención de las cifras oficiales de población está regulado por la Resolución de 17 de noviembre de 2005 del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de la Administración Local (BOE, 23 de Noviembre de 2005).

entrada, la reforma acontecida a principios de 2000 reforzó la obligación de las entidades locales de incorporar al Padrón y mantener actualizada la información sobre los residentes extranjeros (art. 6.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). Como se ha sugerido, la normativa venía a reafirmar que el derecho y obligación al empadronamiento no pueden ser ejercidos con discrecionalidad por parte de los residentes extranjeros ni de la administración municipal (Brillant y Zarauz, 2006).

Otro elemento relevante que introdujo la Ley 4/2000 fue la posibilidad de que la inscripción padronal sirviera como mecanismo de acceso al ejercicio de determinados derechos, en concreto, a la asistencia sanitaria, servicios y prestaciones sociales básicas, ayudas públicas a la vivienda y asistencia jurídica gratuita. Esta novedad supuso un avance sin precedentes en la legislación de extranjería española al no exigirse la acreditación de la residencia legal (Aguado, 2003). De paso, constituía un poderoso incentivo para el empadronamiento de aquellos inmigrantes en situación irregular renuentes a la inscripción por temor a ser identificados y expulsados del país. Sin embargo, la innovación normativa tuvo poco recorrido ya que la “contrarreforma” de la ley de extranjería (Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000), aprobada pocos meses después por el gobierno del Partido Popular limitó el acceso a los derechos a la asistencia sanitaria (Aja, 2006).

La Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000 ha sido la última modificación legislativa que ha tenido implicaciones de calado sobre el Padrón a través de los cambios introducidos en los artículos 16 y 17 de la LRBRL. Destacamos, en primer lugar, la introducción de la obligación de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente de renovar su inscripción padronal cada dos años (art. 16.1). La norma establece que en caso de no producirse tal renovación, los Ayuntamientos deben acordar la caducidad de la inscripción y proceder a la baja del registro padronal. Este procedimiento excluye a los ciudadanos de la Unión Europea y a los españoles, si bien se han puesto en marcha mecanismos de renovación similares, no obligatorios, para los primeros. Cabe señalar que la bajas por caducidad se empezaron a aplicar por el INE a finales de 2005 y sus consecuencias repercutieron en las cifras de población a partir de 2006 (Duque, 2011).

Otra modificación que suscitó un enorme revuelo en el campo político y jurídico vino a cuenta del acceso a los datos del Padrón por parte de la policía. La disposición adicional

séptima de la Ley 14/2003 habilita el acceso a la Dirección General de la Policía a los datos del padrón para el ejercicio de las competencias establecidas en extranjería sobre el control y la permanencia de extranjeros. Esta disposición fue muy discutida ya que podía desincentivar la inscripción de los irregulares en el padrón y, por ende, comprometer el acceso de éstos a los servicios y prestaciones sociales. Algunos autores han llegado a plantear que las sucesivas reformas en la legislación de extranjería han acabado por “desnaturalizar” al Padrón, al pasar de ser un mero registro donde constan los vecinos del municipio a convertirse en un instrumento de control de la política de inmigración y extranjería (Solanes, 2004 y 2009)

Precisamente, el control de la irregularidad a través del Padrón volvió a ser un tema de actualidad en diciembre de 2009, cuando el Ayuntamiento de Vic hizo pública la aplicación de medidas en relación al empadronamiento de personas extranjeras, especificando que los interesados debían aportar toda la documentación exigida por la legislación de extranjería. En caso contrario, se indicaba que se efectuaría un empadronamiento provisional durante tres meses, periodo máximo para que los extranjeros normalizasen su situación administrativa para proceder al empadronamiento habitual. Pero, si transcurrido este periodo, los extranjeros no aportaban la documentación, el Ayuntamiento informaría a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Al anuncio de la iniciativa de Vic, que provocó un gran revuelo mediático, se sumaron otros municipios de la geografía española, como Torrejón de Ardoz y Melilla. La propuesta generó un intenso debate jurídico y político alrededor de su legalidad y pertinencia que se prolongó hasta que la intervención de la Abogacía del Estado declaró el procedimiento contrario a la ley. Con todo, la controversia creada puso de manifiesto la heterogeneidad y discrecionalidad en la administración de los procedimientos de extranjería los ayuntamientos tienen encomendados.

Al margen de los cambios señalados antes, la penúltima reforma de extranjería introdujo una innovación jurídica fundamental que otorga al empadronamiento un papel relevante en el procedimiento de concesión de autorizaciones de residencia. Hacemos referencia al “arraigo” tal y como viene regulado por el reglamento de desarrollo de la Ley 14/2003, el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. Desde la perspectiva de la política de inmigración y de extranjería, esta figura supone la transición de un modelo de gestión de la irregularidad basado en los procedimientos regularización extraordinarios hacia un modelo de regularización permanente de carácter individualizado (Recaño y Domingo, 2005;

Franch, Domingo y Sabater, 2011). Refuerza, además, la implicación de los municipios en la administración de la extranjería y en la gestión del fenómeno migratorio (Moya, 2008). De este modo, el arraigo, concepto jurídicamente indeterminado, se materializa en el tiempo de residencia y en la vinculación de las personas con el territorio, elementos que son acreditados por las administraciones locales a través del empadronamiento y de la emisión de los correspondientes informes de “arraigo”.

El análisis de la normativa que regula el Padrón y de los cambios introducidos en las sucesivas reformas de la legislación de extranjería permite concluir que el empadronamiento se ha configurado como una pieza clave en el estatuto jurídico de las personas extranjeras y, a su vez, en un instrumento que permite al Estado gestionar, a través del ordenamiento jurídico, la inclusión o exclusión de los extranjeros dentro de su territorio (Aguado, 2003; Solanes, 2004). Antes de concluir la sección merece la pena hacer un breve apunte sobre una de las principales funciones del registro administrativo como es la de determinar la población del municipio. Ciertamente, el Padrón permite conocer la población real a partir de la cual es posible planificar y organizar los servicios públicos municipales. Además, la cifra oficial de población es una variable determinante en el actual modelo de financiación local y en la distribución de los fondos que iban destinados, hasta hace poco, a la acogida e integración social de los inmigrantes⁴. No obstante, el recuento de la población no es una operación estadísticamente neutra ni un procedimiento administrativo de orden menor, a tenor del conflicto que cada año acarrea la oficialización de las cifras y que suele enfrentar a los consistorios locales y al Consejo de Empadronamiento (órgano colegiado adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda) responsable de trasladar al Gobierno una propuesta vinculante de cifras oficiales⁵. Por ello,

⁴La base normativa del sistema de financiación local vigente es el Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Esta norma refunde la legislación anterior e incorpora las reformas de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre y de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que han tenido incidencia en el ámbito financiero y tributario de las corporaciones locales. Una descripción detallada de los componentes del modelo de financiación local se encuentra en Suarez, Javier (2008). *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Versión electrónica disponible en url (última consulta: 11 de enero de 2012): <http://www.femp.es/files/566-578archivo/HACIENDAS%20LOCALES%20RADIOGRAFIA.pdf>

⁵ El procedimiento para la obtención y oficialización de la población se detalla en la *Resolución de 25 de octubre de 2005 de la Presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la revisión anual del Padrón Municipal y sobre el procedimiento de obtención de la propuesta de cifras oficiales de población*. En la resolución se establece que los Ayuntamientos, junto con la cifra de población para su municipio a 1 de enero, deben remitir al INE una copia de su Padrón completo a la misma fecha de referencia. El INE con la

llama la atención las citadas prácticas limitativas llevadas a cabo por algunas entidades locales a la hora de empadronar a residentes extranjeros, en particular no comunitarios, en la medida que la población oficial es fundamental en la asignación de transferencias de recursos materiales y financieros.

2.2.- Revisión de la literatura académica sobre el empadronamiento de extranjeros

La relevancia que ha ido adquiriendo el Padrón municipal y, en concreto, el empadronamiento de las personas extranjeras, no ha tenido su correlato en el campo académico. Al menos así se desprende de la relativa escasez de referencias entre la prolija producción bibliográfica alrededor del fenómeno migratorio experimentado en España durante las dos últimas décadas (Colectivo IOÉ, 2002; Bardají, 2006). Con todo, un primer balance de la bibliografía disponible permite realizar una distinción disciplinaria reflejo, en buena medida, de la doble faceta político-administrativa y estadística del registro.

Así pues, la mayor parte de las aproximaciones realizadas hasta el momento proceden del campo del derecho. Uno de los estudios pioneros fue el realizado por Aguado (2002 y 2003), centrado en el análisis de la incidencia de la legislación de extranjería sobre los ayuntamientos y sus competencias, entre las que se encuentra la gestión del Padrón. En su momento, este trabajo puso de relieve el protagonismo de las entidades locales en la aplicación efectiva del derecho de extranjería y de las políticas de inmigración. Por lo que respecta al registro administrativo, el autor considera que constituye un instrumento fundamental para la definición de las políticas públicas al ser un mecanismo que permite determinar la población del municipio y visibilizar su diversidad. Adicionalmente, examina el empadronamiento como vía de acceso al ejercicio de los derechos de los extranjeros (asistencia sanitaria, educación y acceso a la regularización, principalmente) y las implicaciones que de ello se derivan en la ejecución de las competencias atribuidas a las administraciones locales.

Otra aproximación a la figura del Padrón y su relación con la normativa de extranjería se encuentra en Zarauz (2007), quien realiza un exhaustivo examen de su contenido, naturaleza y evolución. Esta contribución destaca por estudiar, por un lado, las distintas

información de que dispone depura y compara la información. En caso de existir discrepancias y no llegar a acuerdo, el Consejo de Empadronamiento es el organismo responsable de resolverlas.

funciones que el Padrón municipal ha ido asumiendo en las sucesivas reformas en la legislación de extranjería y, por otro, la influencia que ha tenido la inscripción padronal en el ejercicio de los derechos del colectivo de extranjeros irregulares en el País Vasco. Los resultados del estudio apuntan a que la exclusión a la que se enfrentan los inmigrantes irregulares en relación al Padrón tiene su origen, en muchas ocasiones, en la carencia de recursos económicos suficientes y de redes sociales de apoyo, lo que dificulta la inserción residencial del colectivo, ya sea por no contar con una vivienda adecuada o no poder justificar su disponibilidad. También desde una perspectiva jurídica, otros trabajos han abordado el papel del Padrón municipal y del empadronamiento en los procesos de integración social en el desarrollo de las competencias en inmigración de las administraciones locales. No obstante, el análisis crítico de la normativa ha mostrado la repercusión de los cambios legislativos sobre el registro, siendo de especial relevancia la Ley 14/2003 mediante la que se transformaba la naturaleza del Padrón, añadiendo a sus tradicionales funciones el control de la situación administrativa de los inmigrantes extranjeros (Brillant y Zarauz, 2006; Solanes, 2004 y 2011). En esta línea, resulta sorprendente que las políticas de inmigración e integración desarrolladas a nivel local no hayan despertado el interés de los investigadores, a pesar de que las entidades locales se han convertido *de facto* en las gestoras de la inmigración (Rojo y Camós, 2005).

La mayor parte de los estudios han tendido a priorizar la dimensión estatal y autonómica de las políticas migratorias (López, 2005; Iglesias de Ussel, 2010; Zapata-Barrero, 2004; Zapata-Barrero y Pinyol, 2008). Si bien es cierto que existen contribuciones que han examinado las actuaciones de los municipios en materia de acogida e integración social, el análisis de la figura del Padrón está ausente o tiende a ocupar un lugar secundario (Nadal *et al.*, 2002; Simó y Torres, 2006; Solà-Morales, 2006; Zapata-Barrero y Garcés, 2011). Mención especial merece el informe extraordinario sobre la gestión municipal del empadronamiento de los inmigrantes del *Síndic de Greuges de Catalunya* (2008), elaborado a partir de una muestra de 70 municipios mayores de cinco mil habitantes y capitales comarcales. Al margen de las problemáticas de índole administrativo identificadas alrededor de la gestión del Padrón, los resultados del estudio mostraron la existencia de una considerable disparidad de criterios y cierta discrecionalidad en el procedimiento de inscripción. Además, este informe contribuyó a poner en evidencia la creciente adopción de medidas restrictivas al empadronamiento, exhortando a los responsables municipales

del deber legal de cumplir la normativa vigente así como evitar prácticas distorsionadoras de la naturaleza del Padrón.

El alcance de estos hallazgos no se circunscribe al ámbito territorial catalán, como ha quedado reflejado por instituciones homólogas al *Síndic de Greuges* en los casos del País Vasco y Andalucía. En efecto, en varios informes de la Defensoría del Pueblo Vasco se reflejan actuaciones restrictivas a la inscripción de extranjeros en algunos municipios (entre ellos, destaca Vitoria) que han impedido el empadronamiento social de inmigrantes indocumentados o se han extralimitado en la exigencia de documentación acreditativa de la identidad y/o de la disponibilidad de vivienda (Ararteko, 2007 y 2008). Con todo, y a falta de evidencia empírica, las prácticas recogidas por esta institución son singularidades no generalizables al conjunto de municipios de la comunidad autónoma vasca

Por su parte, el Defensor del Pueblo Andaluz se ocupó de la gestión del Padrón en un informe más amplio sobre la inmigración en los municipios de la provincia de Granada (Defensor del Pueblo Andaluz, 2005). Aunque la encuesta realizada a una muestra de 86 ayuntamientos no evidenció prácticas restrictivas en relación al registro de población extranjera, otros resultados merecen ser destacados. Primero, el informe indica que el proceso de reforma de la legislación de extranjería tuvo un efecto pendular sobre el empadronamiento de inmigrantes entre 2003 y 2004, registrándose un estancamiento temporal a raíz de la habilitación a la policía para acceder al padrón seguido, meses más tarde, por un incremento significativo tras el anuncio de la normalización a partir de la aprobación del Real Decreto 2393/2004. En segundo lugar, sin entrar a identificar sus causas, el informe evidencia la existencia de situaciones de subregistro de inmigrantes extranjeros muy extendidas por toda la geografía provincial. En este sentido, la reproducción de este fragmento del citado informe resulta muy ilustrativa:

“[...] En Albuñol calculan que pueda existir una "población flotante no empadronada de unas 700 personas", mientras que en Gualchos-Castell de Ferro cifran en "600 los inmigrantes que no se encuentran empadronados (la mayoría procedentes de Rumania y Ecuador) porque no lo consideran necesario [...]" (Defensor del Pueblo Andaluz, 2005).

Por otra parte, existen numerosos estudios empíricos que, desde la demografía y sociología, han abordado el Padrón municipal al situarse éste en la base de la producción de las estadísticas oficiales, tanto para el registro de los efectivos (Padrón continuo) como

el de los flujos migratorios (Estadística de Variaciones Residenciales). Se ha señalado que la mejora experimentada desde la década de los noventa en la producción y disponibilidad de fuentes demográficas se ha visto ensombrecida por la pérdida de calidad de la información, aflorando problemas de cobertura y consistencia de los recuentos de stocks y flujos de población (García y Sánchez, 2001; Goerlich, 2007). En el caso del Padrón, hay un consenso generalizado entre los investigadores de que esta fuente ha estado sobreestimando la población de nacionalidad extranjera residente en nuestro país, circunstancia anómala en la medida que las estadísticas oficiales, por lo general, suelen subestimar la cifra real de este grupo y, sobre todo, de aquellos que se encuentran en situación irregular.

Entre el repertorio de diagnósticos explicativos se plantea que la existencia de incentivos a la inscripción (acceso a los servicios públicos) combinada con la falta de “barreras de entrada” (únicamente se requiere la presunción de residencia en el municipio) se situarían en el origen de la sobreestimación. En esta línea, algunos autores sostienen que la generación de información padronal se ve condicionada por diferentes grados de extranjería de las personas, que variarían en función variables como la fijación y la regularización de la residencia, la nacionalidad y el lugar de nacimiento, los conocimientos idiomáticos o el nivel de formación, entre otras (Garrido, 2004). Un segundo factor serían los empadronamientos múltiples, errores en el recuento de la población inducidos por la falta de correspondencia en la identificación de las personas extranjeras cuando se produce un cambio de residencia, ya sea porque se han utilizado diferentes documentos en la inscripción o porque se han modificado sus datos personales, lo que dificultaría su posterior eliminación.

Ciertamente, los incentivos para la inscripción padronal y los errores en el registro coadyuvan la sobreestimación en el recuento de extranjeros. Ahora bien, ambos elementos son sólo una parte del problema. La mayoría de los investigadores consideran que la deficiente captación de las emigraciones al exterior constituye su principal causa, debido a la ausencia de mecanismos administrativos que permitiesen dar de baja a aquellos extranjeros que cambiaban su residencia hacia otro país. (De Castro, 2004; Devolder, Gil y Forte, 2006; Garrido, 2004; Gil, 2010). Como se dijo anteriormente, no fue hasta la reforma de la legislación de extranjería, mediante la Ley 14/2003, que se introdujo el procedimiento de renovación padronal bianual para los extranjeros no comunitarios y cuyos efectos, a nivel estadístico, se comenzaron a observar a partir del año 2006.

Más allá de las aportaciones examinadas hasta el momento, existe otra forma de entender el empadronamiento que, en la línea planteada por autores como Peter H. Schuck (2000), conlleva traspasar las fronteras disciplinarias y situarlo en la intersección entre legislación, inmigración e integración social. Según esta perspectiva, el marco normativo configura la estructura de oportunidades de los potenciales migrantes (en relación a los derechos individuales, participación política, seguridad, identidad cultural y religiosa, etc.) tanto en los países de origen como en los de destino, incidiendo sobre las motivaciones y decisiones de los individuos. Así, a un nivel micro, la legislación modularía los proyectos migratorios al condicionar no sólo la propia decisión de migrar sino también las estrategias migratorias y la integración en las sociedades receptoras. A un nivel macro, los Estados también tienen la capacidad de incentivar o constreñir los flujos migratorios y los procesos de integración social a partir de las políticas y la legislación de extranjería.

En suma, la legislación constituye un elemento clave en la comprensión del fenómeno migratorio, en general, y del comportamiento demográfico diferenciado de la población inmigrante, en particular. Si bien en nuestro país esta perspectiva está aún por desarrollar, existen diversas contribuciones que han analizado las consecuencias de la aplicación de normas jurídicas sobre la población extranjera en los casos, por ejemplo, de la reagrupación familiar (Domingo, López-Falcón y Bayona, 2010), los procesos de regularización (Recaño y Domingo, 2006), el arraigo (Sabater y Domingo, 2012) o la gestión municipal del empadronamiento (Domingo y Sabater, 2010).

Precisamente, es este último trabajo el que constituye el punto de partida de la presente memoria de investigación. Los autores analizan, a partir de los datos de la Estadística de Variaciones Residenciales, la evolución de las altas de la población extranjera en los 946 municipios catalanes desde 2004 hasta 2008, así como las pautas territoriales de esa evolución. El examen detallado de los datos mensuales referentes a las altas permite a los autores establecer, en primer lugar, el impacto de la política migratoria y de la legislación de extranjería sobre la propensión al empadronamiento de las personas extranjeras y de las administraciones locales. En segundo lugar, identifican la existencia de prácticas restrictivas al empadronamiento de extranjeros en determinados municipios catalanes, cuya difusión se inició con anterioridad a la crisis económica, viéndose agravada por ésta y eclipsada por el descenso real de los flujos migratorios. Por último, demuestran que tales prácticas habían tenido más incidencia en unas nacionalidades que en otras, observándose

un efecto de selectividad, así como la existencia de un patrón territorial en su adopción al que calificaron genéricamente como “efecto dominó”.

2.3.- Fuentes y metodología

Respecto a la fuente, se emplean los datos de la Estadística de Variaciones Residenciales correspondientes al período 1998-2010 recopilados por el INE. Como es bien sabido, la EVR se elabora a partir de la información relativa a las altas y bajas por cambios de residencia registradas en los Padrones, con fecha de variación del año de referencia, y reflejadas en la base padronal del INE⁶. Por tanto, se recogen los flujos migratorios anuales interiores y una parte de los exteriores.

No obstante, en el Padrón también se registran otro tipo de altas y de bajas que no corresponden a movimientos migratorios *estricto sensu* sino a ajustes en el registro de población. Hacemos referencia a las altas por nacimiento, las bajas por defunción, las altas por inclusión indebida y por omisión y las bajas por caducidad de inscripción padronal. De todos estos ajustes, destacamos las altas por omisión y las bajas por inclusión indebida, que se incluyen en la EVR desde 2004. Las primeras son un tipo de altas que carecen de algún tipo de información, como el país de procedencia, en el momento de realizar la inscripción padronal y se consideran inmigraciones del exterior en las que no consta el país de procedencia. Las segundas consisten en procedimientos de baja de oficio llevados a cabo por los Ayuntamientos, que son tratados como emigraciones al extranjero en las que se desconoce el país de destino.

A partir de 2006 también se incluyen en la EVR las bajas por caducidad de inscripción. Como ya se ha señalado surgen como resultado de la modificación legislativa introducida por la Ley 14/2003 en la LRBRL por la que se establece que los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente tienen la obligación de renovar su inscripción padronal cada dos años y, en caso de no llevarse a cabo, los Ayuntamientos deben declarar la caducidad de la inscripción.

⁶ La metodología de la EVR se puede consultar íntegramente en el sitio web del INE en url: <http://www.ine.es/daco/daco42/migracion/notaevr.htm>. Otro documento metodológico importante hace referencia a la comparabilidad de las cifras de la EVR y el Padrón continuo, también consultable en url: <http://www.ine.es/daco/daco42/migracion/comparativa.htm>

En cuanto a la referencia temporal, la elección de 1998 como fecha de inicio responde a la pertinencia de establecer un amplio periodo de tiempo que recoja la evolución de las altas en una etapa en la que tuvieron lugar diversos eventos que, a nuestro parecer, pudieron tener influencia sobre el empadronamiento. Asimismo, la decisión sobre la fecha final está determinada por ser 2010 el último año del que disponemos datos a fecha de cierre de este documento. Por último, la metodología es la propuesta por Domingo y Sabater (2010), optando por un análisis pormenorizado con detalle mensual, comprobando en todo momento el efecto de procesos no demográficos en la variabilidad de los flujos. Ello permite estimar indirectamente el cambio en la práctica del empadronamiento cuando las variaciones, reflejadas en el registro padronal, resultan ser muy acentuadas.

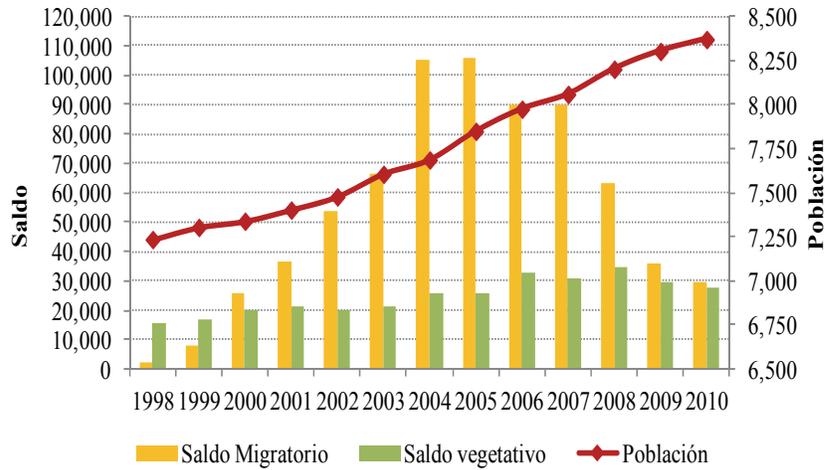
3.- La población extranjera en Andalucía: evolución, perfiles y distribución territorial (1998-2010)

Andalucía, tierra de emigración por excelencia durante la mayor parte del siglo XX, se ha convertido a lo largo de estos últimos años en receptora de notables flujos migratorios procedentes del extranjero, al compás de lo sucedido en el conjunto de España. En efecto, la población extranjera residente en la comunidad se ha multiplicado por siete en el transcurso de los trece años que van de 1998 a 2010, y su peso en el conjunto de la población ha pasado de un 1,5% a un 8,4%. Este extraordinario aumento, que ha supuesto buena parte de su crecimiento demográfico, la ha situado como la cuarta comunidad en número de extranjeros, con 704.056 empadronados a 1 de enero de 2010 (sólo precedida por Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana), al tiempo que su representación proporcional se encuentra por debajo de la registrada en las citadas comunidades y el conjunto estatal, donde alcanza el 12,2%.

La información disponible sobre migraciones da cuenta de la intensidad y magnitud con que la población inmigrante de nacionalidad extranjera ha crecido durante este periodo. En términos de volumen, la inmigración procedente del exterior alcanzó las 825.446 entradas entre 1998 y 2010, mientras que las emigraciones (que se empiezan a contabilizar a partir de 2002) sólo registran 140.323 salidas. El saldo migratorio exterior resultante arroja cifras absolutas nada desdeñables que, sin lugar a dudas, reflejan el protagonismo de la migración internacional en el crecimiento de la población andaluza. Tanto es así, que la

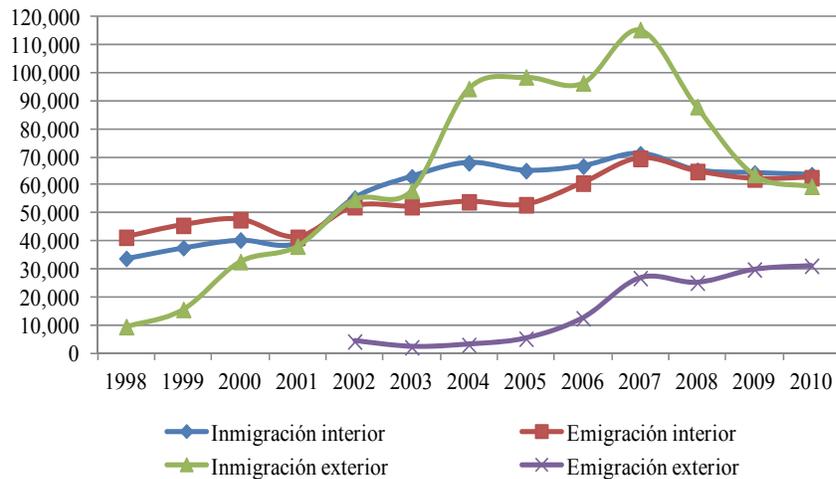
dinámica migratoria interna, históricamente desfavorable, también se vio afectada en el comienzo del nuevo siglo al invertirse el signo del saldo migratorio de la mano de las inmigraciones de extranjeros procedentes de otras comunidades (Gráfico 2).

Gráfico 1.- Saldo migratorio y vegetativo y población empadronada en Andalucía (1998-2010)



Fuente: Elaboración CED, a partir de Padrón Continuo y EVR (INE).

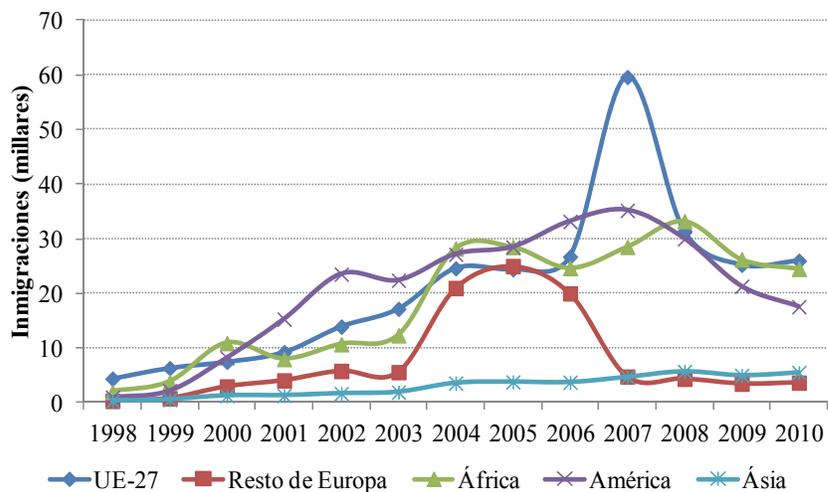
Gráfico 2.- Evolución de las migraciones en Andalucía (1998-2010)



Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

El detalle de las agrupaciones continentales que aporta el gráfico 3, junto con los anteriores gráficos, permite identificar varias fases por lo que a la llegada de inmigrantes internacionales se refiere. De este modo, se observa una primera etapa entre el final de los noventa y el año 2003. Este periodo de “despegue” se caracteriza por un aumento modesto en la magnitud e intensidad de las llegadas protagonizadas, en buena medida, por inmigrantes del continente americano, lo que se inscribe en la tendencia observada en el conjunto estatal descrita como *latinoamericanización* (Domingo, 2005). El trienio 2004-2007 ocuparía una segunda etapa, caracterizada por el extraordinario incremento en las inmigraciones de nacionales de Europa del Este (Rumanía, primero, dentro del grupo “Resto de Europa” y, a partir de 2007, de la “UE 27”). La última etapa arrancarían en 2008, con el inicio de la crisis económica, con una disminución generalizada de los flujos en la práctica totalidad de los grupos. Ahora bien, como tendremos ocasión de ver, la coyuntura económica desfavorable está teniendo una incidencia desigual sobre los movimientos migratorios, observándose diferencias nacionales respecto a la magnitud y temporalidad en el descenso de las llegadas.

Gráfico 3.- Evolución de la inmigración de extranjeros a Andalucía procedente de otras comunidades y del exterior (1998-2010)



Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

3.1.- El perfil sociodemográfico de la población extranjera

Los flujos migratorios recientes han configurado el perfil de la población extranjera en Andalucía. Este nuevo escenario demográfico es resultado de la combinación de una migración internacional intra-europea asociada a una movilidad residencial de retiro de jubilados y rentistas, equiparable al modelo definido como “Nueva Florida” (Salvà, 2003), y de una migración económica ligada a la demanda de mano de obra tanto del sector agrícola como del turismo, la construcción y la actividad inmobiliaria. Ciertamente, si por algo destaca Andalucía es por el peso de los residentes comunitarios que, a día de hoy, suponen la mitad de los extranjeros (50,3%), y por el de los marroquíes, que representan casi un 16% (Tabla 1). La presencia de estos dos grupos no es novedosa, puesto que ya protagonizaban de forma mayoritaria la presencia de extranjeros en el ámbito territorial andaluz hasta la aceleración de la inmigración internacional a comienzos del nuevo siglo, cuando ésta se diversificó en sus orígenes con la irrupción de la población latinoamericana y del Este de Europa. En efecto, la población de América del Sur se ha multiplicado por más de veinte durante estos trece años, de modo que en 2010 superaba los 127 mil efectivos, siendo la argentina (22.490), colombiana (22.492) y ecuatoriana (22.394) las nacionalidades más representadas. No obstante, desde un punto de vista demográfico, el espectacular crecimiento de la población rumana constituye, sin lugar a dudas, el hecho más reseñable. Baste mencionar que los rumanos han pasado de contar con sólo 139 personas empadronadas en 1998 a más de 93 mil (13,2%) en 2010.

Una selección de indicadores demográficos sobre la estructura de la población de las agregaciones continentales y de las principales nacionalidades completa el perfil del stock de la población extranjera en Andalucía. Adicionalmente, se representan las estructuras por sexo y edad de un grupo de nacionalidades. Las pirámides ayudan a ilustrar tanto las diferencias en las motivaciones que impulsan la migración (residenciales vs laborales) como la diversidad en las estrategias migratorias y en el tiempo de asentamiento. Así, las pirámides correspondientes a las poblaciones británica y alemana, como representantes de las migraciones de retiro, aparecen extraordinariamente envejecidas: más de un 25% de los británicos tiene más de 65 años, porcentaje que los alemanes superan en más unos seis puntos (31,1%). No obstante, en el caso de los británicos, la pirámide refleja una mayor presencia de menores y adultos maduros, lo que indica la coexistencia de una migración económicamente activa de empresarios, trabajadores transnacionales, etc. Cabe mencionar que, en ambos casos, el desequilibrio por sexo en edades avanzadas favorable a los varones

puede interpretarse como resultado de migraciones de retorno cuando sobrevienen situaciones de dependencia o viudedad: en concreto, la razón de masculinidad a partir de los 65 años es de 120% en los nacionales del Reino Unido y de 105,8% en los de Alemania. En el seno de los europeos comunitarios, rumanos y búlgaros representan a las migraciones de carácter eminentemente económico del grupo, a tenor del peso de la población joven y adulta-madura (más de 68% de los rumanos y casi un 60% de los búlgaros tienen entre 20 y 44 años) y el reducido número de personas que han superado la edad de jubilación. Otra diferencia de los europeos del este respecto a los anteriores estriba en la presencia de menores, sobre todo entre los residentes rumanos (16,4%).

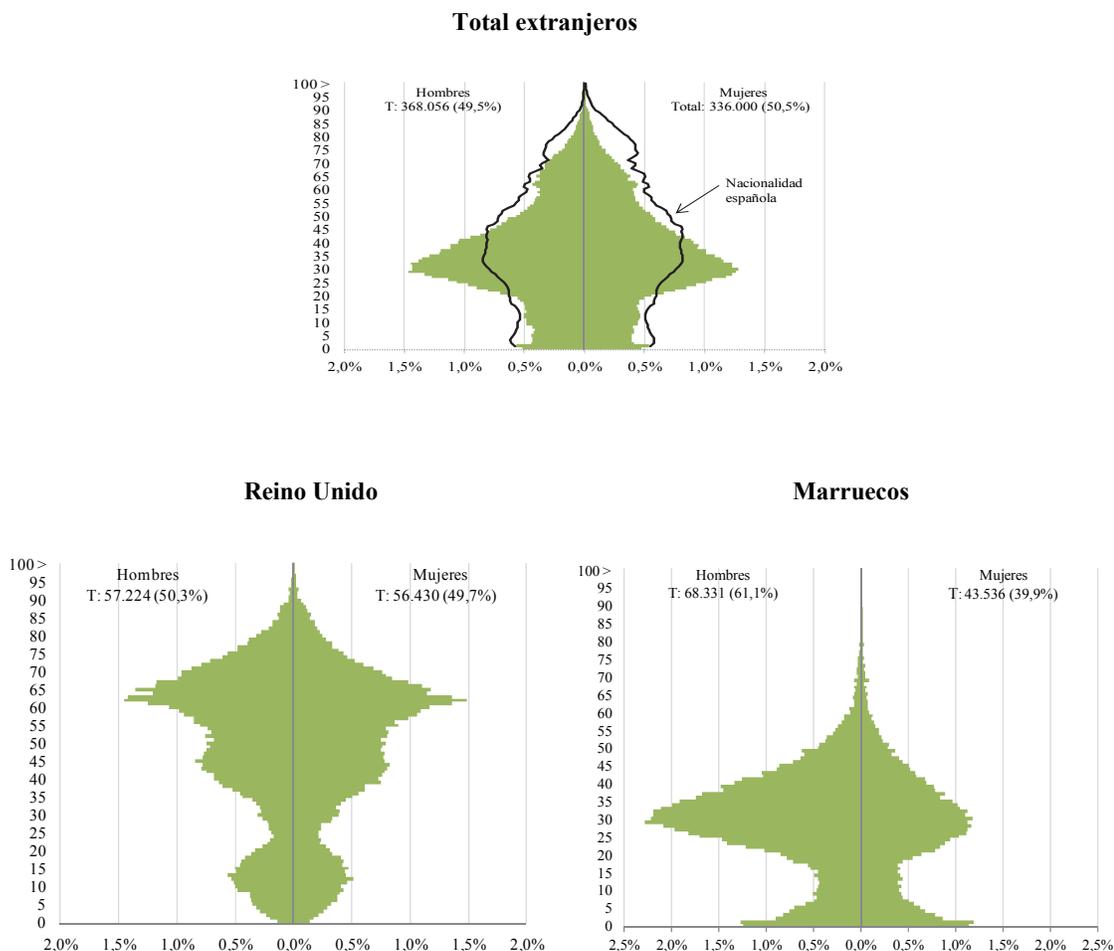
Tabla 1.- Población extranjera empadronada en Andalucía según nacionalidad (1998 y 2010)

	1998				2010				
	Total	%	Total	%	Mujeres (%)	Ratio Masc. (%)	Grupos de Edad (%)		
							< 16	16-64	65 >
Extranjeros	99.781	100,0	704.056	100,0	50,5	98,1	17,4	67,7	14,9
UE(27)	58.829	59,0	354.102	50,3	48,7	105,3	12,9	71,5	15,6
Alemania	9.761	9,8	26.940	3,8	50,2	99,2	8,7	60,3	31,1
Francia	4.627	4,6	15.439	2,2	51,1	95,5	12,0	74,1	14,0
Reino Unido	24.210	24,3	113.654	16,1	49,7	101,4	11,9	62,5	25,5
Rumania	139	0,1	93.169	13,2	47,5	110,4	16,4	83,2	0,4
Italia	2.650	2,7	20.212	2,9	41,9	138,8	13,8	78,3	7,9
Bulgaria	100	0,1	11.817	1,7	46,6	114,7	13,8	85,5	0,8
Europa no UE	3.062	3,1	31.365	4,5	62,6	59,6	13,0	80,0	7,0
Rusia	313	0,3	10.272	1,5	77,5	29,0	15,4	82,8	1,8
Ucrania	26	0,0	11.238	1,6	59,5	68,1	12,6	86,6	0,8
África	21.225	21,3	148.958	21,2	34,3	191,5	17,7	81,1	1,1
Marruecos	16.793	16,8	111.867	15,9	38,9	157,0	20,2	78,5	1,3
Senegal	1.135	1,1	10.096	1,4	12,0	735,1	6,2	93,5	0,3
América	10.929	11,0	145.049	20,6	56,4	77,4	14,8	82,9	2,3
Argentina	2.642	2,6	22.490	3,2	50,0	100,1	16,6	79,6	3,8
Bolivia	87	0,1	19.531	2,8	56,8	76,8	14,6	85,2	0,2
Brasil	684	0,7	11.314	1,6	62,9	59,1	15,1	84,1	0,8
Colombia	646	0,6	22.492	3,2	59,3	68,5	14,3	84,0	1,7
Ecuador	139	0,1	22.394	3,2	51,4	94,7	18,9	80,5	0,7
Paraguay	66	0,1	11.744	1,7	64,8	54,3	12,1	87,4	0,5
Asia y Oceanía	5.731	5,7	24.582	3,5	44,8	123,3	19,1	78,5	2,4
China	1.241	1,2	14.516	2,1	46,5	115,0	23,4	75,5	1,1

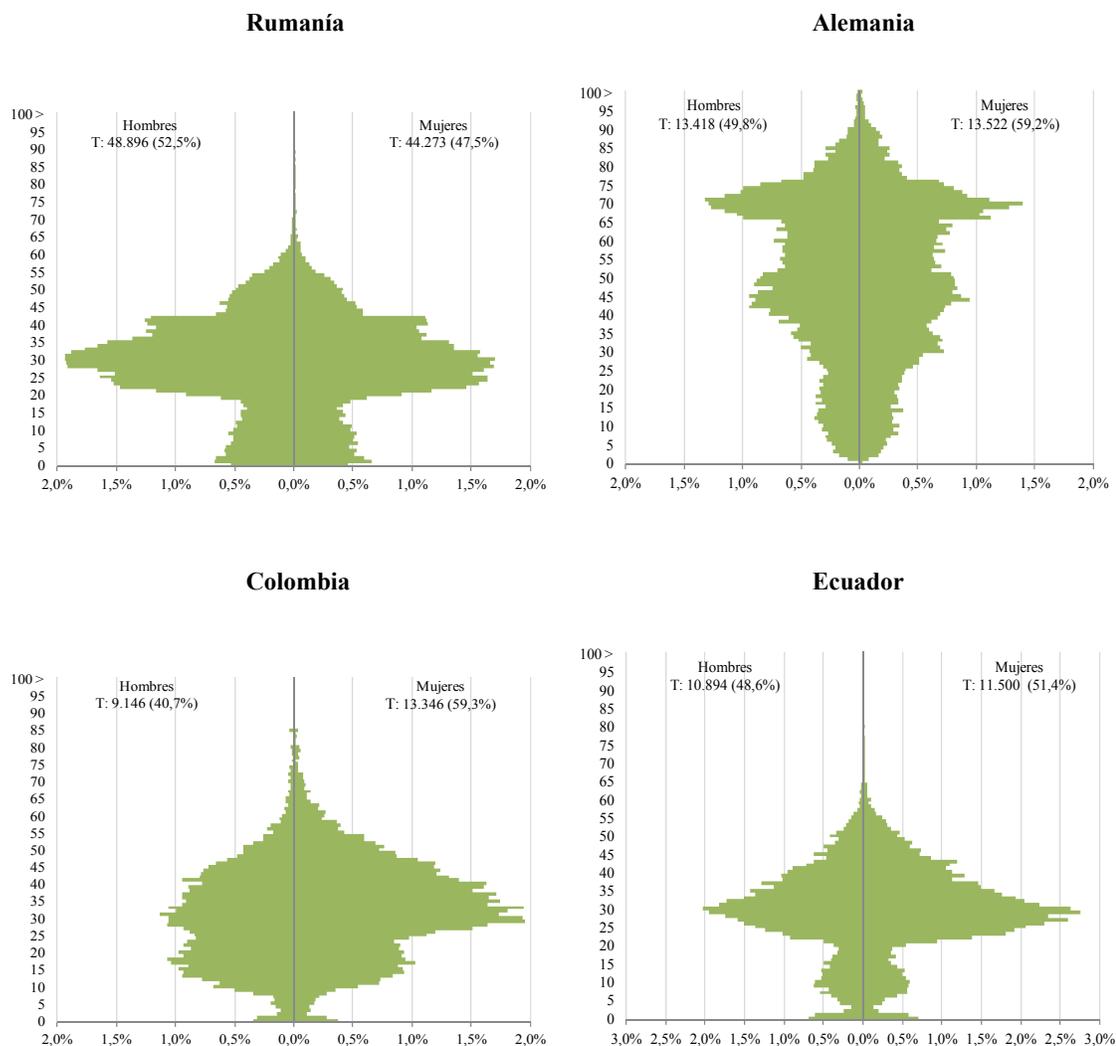
Fuente: elaboración CED, a partir de Padrón continuo (INE). (*) Miembro UE en 2007.

Muy alejada de estos perfiles, la población marroquí se caracteriza por su juventud y acentuada masculinización (un 38,9% son mujeres). Junto a este perfil, que representaría a migraciones temporales de jóvenes trabajadores, se encontraría otro constituido por núcleos familiares con mayor tiempo de asentamiento en la región si se considera el peso de los menores marroquíes presentes en la base de la pirámide (20,2%). Por su parte, la población senegalesa, segunda nacionalidad del continente africano, presenta un stock mucho más masculinizado, con sólo un 12% de mujeres, y joven que los nacionales marroquíes.

Gráfico 4.- Pirámides de la población extranjera en Andalucía (2010)



(Sigue)



Fuente: elaboración CED, a partir de Padrón continuo (INE).

Por último, el grupo de nacionalidades del continente americano contrasta con los comunitarios y africanos por su feminización y la menor presencia de menores, apreciable gráficamente en las pirámides de colombianos y ecuatorianos. Es menester precisar que, respecto a la feminización, los procesos de reagrupación familiar de esposos y/o hijos han reequilibrado la composición por sexo de estos flujos, que en sus inicios suelen estar protagonizados por mujeres. La alta proporción de éstas en los grupos nacionales de Brasil (62,9%) y Paraguay (64,8%), se explicaría por su reciente instalación en el territorio andaluz. En cuanto a los menores, su menor peso en determinadas nacionalidades

latinoamericanas responde a un efecto legislativo. Así, los hijos de nacionales de estos países que han nacido en el extranjero no se les reconocen la nacionalidad del país, por lo que el Estado español, para evitar que los menores devengan apátridas, les otorga la nacionalidad española. Los procesos de reforma constitucional acaecidos recientemente (en Ecuador o Bolivia, por ejemplo) han traído consigo cambios legislativos en materia de concesión de nacionalidad, lo que ha acabado repercutiendo sobre los hijos de los emigrantes residentes en el exterior.

3.2.- Distribución territorial de la población extranjera

La distribución territorial de la población extranjera dista de ser uniforme, como lo es también la distribución de los grupos nacionales por la geografía andaluza. Sólo dos provincias, Málaga (39%) y Almería (21%), aglutinan a más del 60% de total de extranjeros en Andalucía. Con una representación muy inferior les siguen Sevilla (11%) y Granada (9%), mientras que el 20% restante se reparte entre las otras cuatro provincias. El descenso al nivel de los municipios (Tabla 2), permite apreciar que las localidades con mayor número de extranjeros se localizan en las provincias malagueña y almeriense. Así, en la relación de los 20 municipios con más extranjeros empadronados figuran nueve de Málaga y cinco de Almería, cuatro capitales de provincia (Sevilla, Granada, Córdoba y Huelva) y las ciudades de Algeciras y Motril. Sólo la agregación de estos 20 municipios supone casi el 45% de la total de extranjeros asentados en el territorio andaluz.

El grado de detalle que aporta la visualización del mapa convencional y del cartograma⁷ revela un enorme desequilibrio entre el litoral andaluz y la mayor parte del interior. La información gráfica sobre su presencia relativa ilustra lo que se acaba de señalar. Así, encontramos 71 municipios en los que las proporciones de extranjeros superan el 20% de la población total. Éstos se ubican, en su mayoría, a lo largo de toda la franja litoral mediterránea y en la costa atlántica onubense. Dejando de lado algunos enclaves turísticos

⁷ Para la representación de la distribución territorial de la población extranjera se han empleado mapas temáticos convencionales y cartogramas. Los cartogramas se han elaborado asociando los datos de la población extranjera del Padrón continuo a 1 de enero de 2010 con las áreas de cada uno de los municipios andaluces, aumentando o disminuyendo su distorsión en función del volumen de empadronados. Cabe precisar que, en el caso de Andalucía, existen 54 municipios con subunidades poblacionales diseminadas. En estos casos se han asociado los datos a la unidad poblacional con mayor superficie edificada. Por último, para la generación de los mapas convencionales y cartogramas se ha empleado el software *MapViewer* y *ScapeToad* y las bases cartográficas del INE.

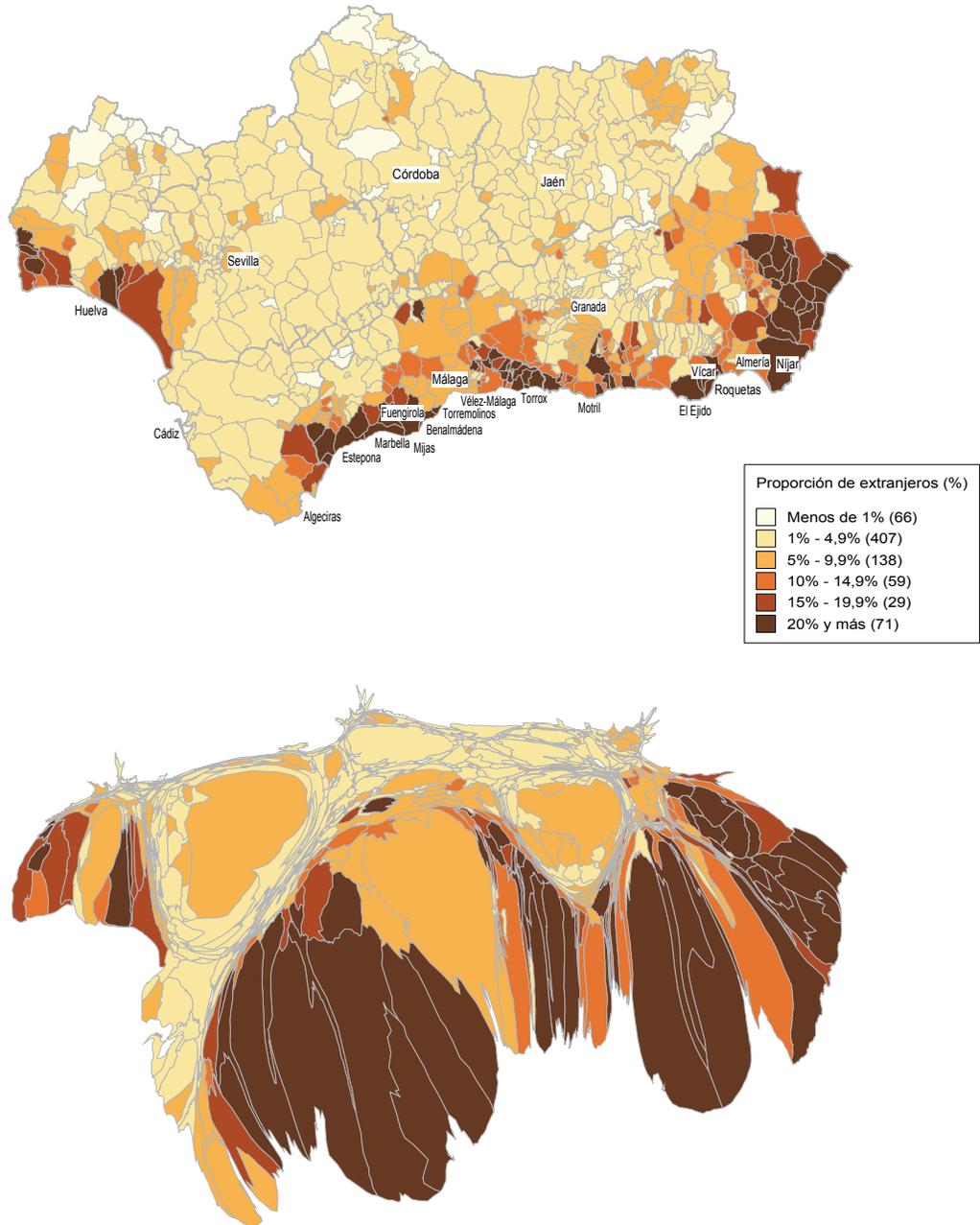
y residenciales de menor tamaño como Arboleas (65,4%), Benahavís (60,7%) o Mojácar (60%), destacan por el volumen y proporción de extranjeros Mijas (40,8%), Fuengirola (34,6%), o Benalmádena (32,5%) en la provincia de Málaga y los municipios de Níjar (39,5%), El Ejido (35,8%) y Roquetas de Mar (32,1%) en el poniente almeriense. En el extremo opuesto, todavía hay 66 municipios que no llegan al 1% de empadronados extranjeros y 407 que no alcanzan un 5% (prácticamente todos ellos localizados en el interior). Con todo, el elevado número de municipios con una proporción de residentes extranjeros superior al 10% permite constatar que la intensificación de la inmigración internacional ha traído consigo una diversificación en el asentamiento territorial de la población extranjera.

Tabla 2.- Relación de los 20 municipios según número de extranjeros empadronados (2010)

	Extranjeros	%	Nacionalidades (% sobre total de extranjeros)				
			UE	Resto de Europa	África	América	Asia y Oceania
Total	704.056	8,4	50,3	4,4	21,2	20,6	3,5
Málaga	45.394	8,0	25,9	8,8	25,7	34,5	5,0
Sevilla	37.352	5,3	21,4	6,0	18,2	46,0	8,4
Marbella	36.986	27,1	46,5	7,3	13,3	26,0	6,8
Mijas	31.153	40,8	74,8	5,8	8,0	9,2	2,1
Ejido (El)	30.571	35,8	23,9	3,6	65,6	6,3	0,5
Roquetas de Mar	27.554	32,1	52,9	5,0	32,5	8,7	0,9
Fuengirola	24.850	34,6	66,1	5,9	11,0	12,6	4,4
Almería	20.003	10,5	30,7	3,9	38,3	23,7	3,4
Benalmádena	19.969	32,5	69,1	4,0	8,5	15,0	3,4
Estepona	18.201	27,5	61,8	5,2	14,2	15,6	3,1
Torremolinos	17.923	26,8	52,7	6,7	14,6	18,3	7,7
Granada	15.065	6,3	24,9	3,5	31,6	30,7	9,1
Níjar	11.161	39,5	37,7	2,3	56,7	3,1	0,2
Córdoba	9.484	2,9	21,1	5,8	16,4	48,6	8,1
Vélez-Málaga	9.225	12,2	60,6	4,0	13,8	19,9	1,7
Huelva	8.180	5,5	31,7	5,7	24,2	33,8	4,6
Vícar	7.122	30,4	27,0	2,8	58,8	11,3	0,2
Algeciras	6.999	6,0	21,4	2,0	53,5	19,9	3,2
Motril	6.725	11,0	56,5	4,9	17,6	19,2	1,9
Torrox	6.541	37,8	82,6	2,9	8,1	5,5	0,9
Resto municipios	390.458	12,4	47,2	2,5	13,1	15,5	2,0

Fuente: elaboración CED, a partir de Padrón continuo (INE).

Figura 1.- Proporción de extranjeros empadronados en los municipios andaluces (2010)



Fuente: elaboración CED, a partir de Padrón continuo (INE).

Por otra parte, considerar la nacionalidad en el análisis del asentamiento de la población inmigrante permite dar cuenta de la estrecha relación existente entre las pautas de localización espacial, los proyectos migratorios (residenciales o laborales), las oportunidades laborales y los factores ambientales. En esta línea, la tabla 2 también recoge información sobre la composición nacional de los extranjeros empadronados en los 20 principales municipios. Por destacar sólo algunos datos, los comunitarios alcanzan proporciones superiores al 60% en las localidades turísticas y residenciales de Málaga. En estos mismos municipios, la población latinoamericana ha acabado desplazando a los residentes africanos como segundo grupo en importancia por la demanda de mano de obra en los sectores de la hostelería y el servicio doméstico. Por su parte, el grupo de nacionalidades africanas tienen una mayor representación en los municipios almerienses. Se trata de zonas en las que la agricultura intensiva sigue siendo la principal actividad económica, a pesar de la diversificación productiva que se ha producido hacia otros sectores como la hostelería, la construcción y el servicio doméstico. Por último, la población latinoamericana alcanza proporciones superiores en las capitales de provincia (en especial, Córdoba y Sevilla), presencia que está vinculada a la ocupación en el sector servicios.

4.- Evolución de las altas padronales de la población extranjera en Andalucía (1998-2010)

Como se ha comentado en el segundo apartado, el empadronamiento de la población extranjera y la gestión del registro administrativo se han visto jalonados por la sucesión de cambios en la legislación de extranjería y en la normativa que regula la figura del Padrón. Por su relevancia, se destacó la inflexión que supuso la aprobación de Ley 4/1996 al hacer de la inscripción en el registro un derecho-obligación extensivo a todas las personas residentes en el país, independientemente de su situación administrativa de residencia. Se añadió, además, que la reforma de la LRBRL suprimió las renovaciones padronales quinquenales al tiempo que introdujo un procedimiento de gestión permanente, dando lugar al actual Padrón *continuo* del que se obtienen anualmente las cifras oficiales de población.

A lo anterior, añadíamos que las modificaciones introducidas en el ordenamiento jurídico han hecho del empadronamiento una pieza esencial en el estatuto jurídico de las personas extranjeras al convertirse, por un lado, en requisito indispensable en el acceso a los servicios y recursos públicos y, por otro, como instrumento que acredita el “arraigo” en el municipio en el procedimiento de concesión de autorizaciones de residencia. Como se hizo referencia anteriormente, ambos elementos se han articulado como incentivos para la inscripción de la población inmigrante de nacionalidad extranjera y, sobre todo, de aquella en situación de residencia irregular. No obstante, la bondad del registro como fuente estadística para el recuento de los stocks y flujos de población se ha visto ensombrecida por sus problemas de fiabilidad y cobertura. La sobreestimación de determinados subgrupos poblacionales ha sido el inconveniente que más atención ha recibido por parte de los investigadores (Devolder, Gil y Forte, 2006; Goerlich, 2007; Gil, 2010). Precisamente, la penúltima reforma en materia de extranjería introdujo el mecanismo de renovación bianual y caducidad de la inscripción padronal de los extranjeros no comunitarios en aras de subsanar el sobrerregistro provocado por la combinación de errores y prácticas irregulares en las altas y la deficiente captación de las bajas por emigración al exterior. En la producción de estadísticas oficiales su resultado es apreciable a partir de 2006.

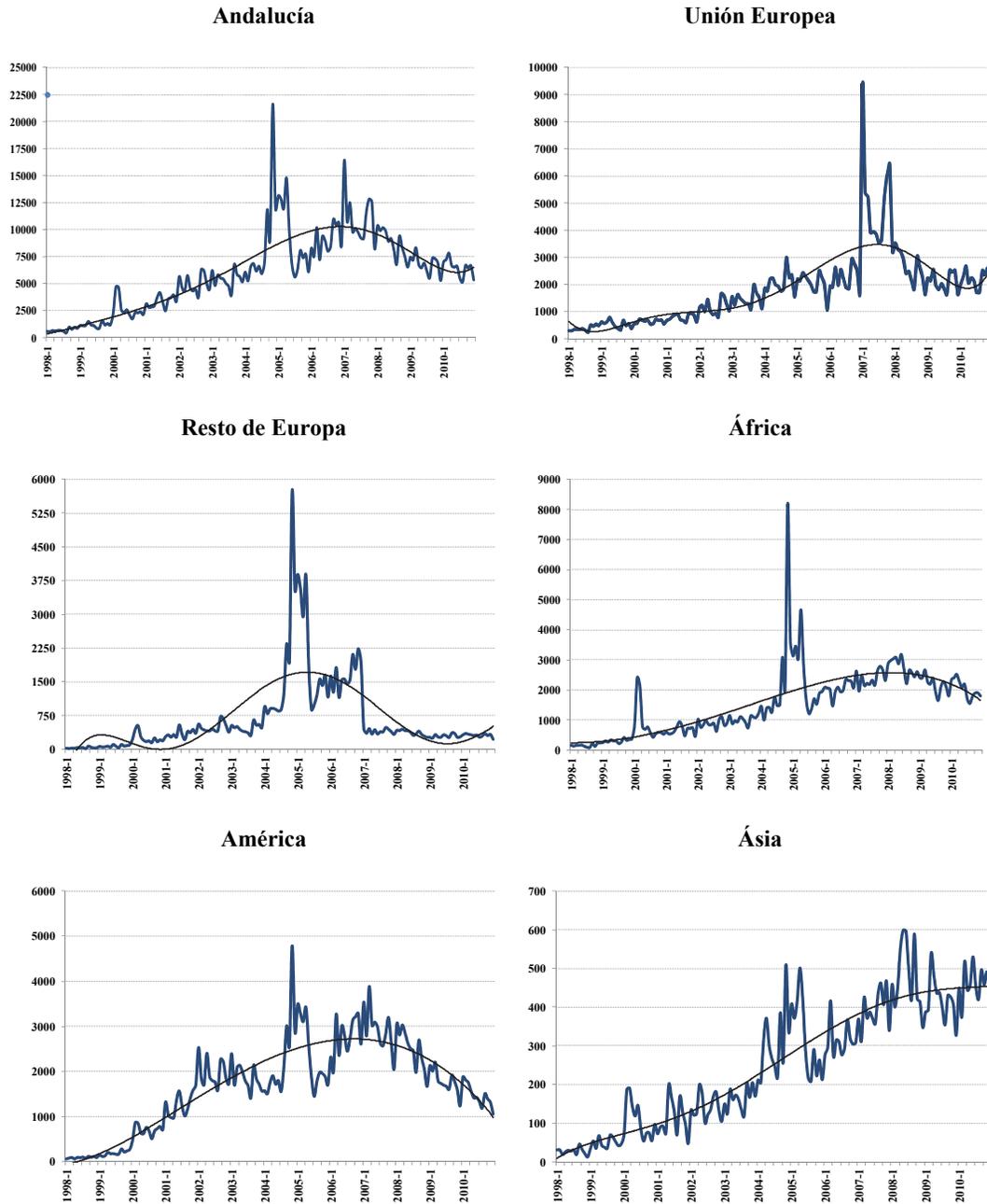
Formuladas estas consideraciones, para el análisis del impacto de la política migratoria y de los cambios legislativos en materia de extranjería sobre la evolución del empadronamiento se parte del examen de las altas registradas en Andalucía entre 1998 y 2010 y recopiladas en la EVR por el INE. De acuerdo con esta fuente, las altas por variación residencial o inmigración consisten en cambios de residencia a un municipio perteneciente, en este caso, al ámbito geográfico andaluz. Los cambios de residencia pueden ser interiores, cuando la procedencia es un municipio del territorio nacional, o exteriores, cuando la procedencia es el extranjero. La EVR también incluye, desde 2004, las *altas por omisión* que, como indica el propio INE (2012) se consideran “[...] *Altas por variación residencial procedente del exterior en las que no consta el país de procedencia [...] Ello se debe a que, a diferencia de lo que ocurre con los españoles que cuando se trasladan al extranjero deben inscribirse en los Registros de Matrícula Consular a partir de los que se forma el Padrón de españoles residentes en el extranjero y al contrastar éste con la base padronal del INE se localiza el municipio de residencia previo y, por tanto, se dispone del municipio de procedencia de la variación residencial y viceversa, con los*

extranjeros esto no es posible, por lo que la única forma de tener conocimiento de la variación residencial es mediante la declaración del ciudadano cuando cumplimenta la hoja de inscripción padronal. Si éste no comunica el país de procedencia, el motivo del alta dado en Padrón es por omisión cuando en realidad se trata de un cambio de residencia [...]”.

A efectos del presente estudio interesa examinar, en un primer momento, las altas de extranjeros en Andalucía procedentes del exterior y del resto de España, excluyendo así las altas producidas por migraciones internas dentro de la región. Esta decisión metodológica está motivada por la pertinencia de privilegiar en el análisis los primeros empadronamientos frente a otros cambios residenciales. Dicho esto, el gráfico 5 representa la evolución mensual de las altas en Andalucía para el total de extranjeros y para el detalle de las nacionalidades agrupadas por áreas continentales. Se ha optado por representar por separado la evolución de éstas últimas para favorecer la interpretación de la información.

Antes de atender a las variaciones visualmente más llamativas, cabe mencionar que las altas no se reparten uniformemente a lo largo del año, observándose que el ritmo de las oscilaciones está condicionado por diferentes motivos que permiten establecer una cierta estacionalidad en la afluencia de las entradas. De este modo, la inflexión que se observa de forma sistemática en julio, agosto y diciembre (meses en los que se producen, respectivamente, el 6,8%, el 6,5% y el 7,4% de las altas anuales durante todo el periodo) seguida de un repunte en los meses consecutivos de septiembre, noviembre y enero, es resultado de la influencia del periodo vacacional tanto en los cambios residenciales de los inmigrantes como en la propia gestión del padrón, posponiéndose el registro de las variaciones residenciales. Ahora bien, el periodo vacacional afecta a las altas de forma diferente según nacionalidad y/o país de procedencia. A modo ilustrativo, la estacionalidad en la población procedente de América del Sur estaría pautada por el coste de los transportes (en especial, los vuelos transoceánicos) y por el calendario escolar en el caso de los menores, puesto que en los países de esta región (al menos en los que se encuentran bajo la línea del ecuador) el curso finaliza en el mes de diciembre.

Gráfico 5.- Altas de los extranjeros en los municipios de Andalucía según zonas continentales (1998-2010)



Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

Al margen de estas alternancias, la evolución mensual de las altas, que muestra una progresión ascendente hasta el año 2007, pone de manifiesto la incidencia que tuvieron diversos eventos no demográficos sobre el empadronamiento de los extranjeros en el conjunto de Andalucía. En concreto, hacemos referencia a la Regularización extraordinaria de 2000, el proceso de Normalización de 2005 y, por último, la crisis económica a partir del segundo semestre de 2008. A estos, se añadiría la entrada de Rumanía como miembro de la Unión Europea en el año 2007 por su singularidad. Todos ellos son procesos que, como denominador común, han llevado aparejados una variación sustancial en el volumen de altas durante el periodo en que acontecieron.

Respecto a las regularizaciones extraordinarias, se ha señalado que los países del sur de Europa han dependido de este recurso como instrumento de la política migratoria para gestionar la irregularidad, cuyas elevadas tasas parecen haberse convertido en un rasgo estructural de estos países (Baldwin-Edwards y Kraler, 2009; Cebolla y González, 2008; Finotelli y Arango, 2011). Ciertamente, los sucesivos programas de regularización llevados a cabo desde la aprobación de la primera ley de extranjería han tenido consecuencias no deseadas, siendo el efecto llamada sobre los flujos migratorios el más sobresaliente (Recaño y Domingo, 2005; Sabater y Domingo, 2012; Domingo et al., 2012). El primer proceso al que aludíamos tuvo su origen en el nuevo régimen de extranjería establecido a partir de la Ley Orgánica 4/2000, en la que se contemplaba el desarrollo de un nuevo procedimiento de regularización. Articulado mediante el Real Decreto 239/2000, la Regularización preveía documentar a aquellos extranjeros que se encontrasen en territorio español de forma continuada con anterioridad al 1 de junio de 1999 y que pudiesen acreditar el haber tenido o solicitado permiso de residencia o trabajo⁸. El proceso administrativo en sí se desarrolló entre el 21 de marzo y el 31 de julio de 2000 y, según los datos recopilados por el Anuario de las Migraciones de 2002, se presentaron 247.598 solicitudes, de las que se concedieron 163.913 (66,2%). El reparto a nivel autonómico revela que Andalucía, con 45.899 solicitudes presentadas y 27.380 concedidas (59,7%), se situó en tercer lugar por volumen de regularizados tras Cataluña (60.467; 54,3%) y la Comunidad de Madrid (54.962; 77,8%).

⁸ El RD 239/2000, de 18 de febrero, amplió el alcance de la regularización a otros grupos de extranjeros: 1) solicitantes de asilo hasta el 1 de febrero de 2000, cuya petición hubiese sido desestimada; 2) familiares de otros extranjeros que se hubiesen acogido al proceso de regularización; 3) Los familiares de residentes comunitarios o de españoles, que no posean la nacionalidad de alguno de los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

En cuanto a la incidencia de la regularización sobre el empadronamiento, es razonable pensar que el elevado número de las altas concentradas en los meses de febrero y marzo, que aglutinan casi el 30% de las altas de todo el año, es consecuencia del proceso al incentivar el registro de personas no empadronadas con vistas a poder acogerse al procedimiento administrativo en marcha e, incluso, a postreras regularizaciones. Los datos de la evolución mensual de las altas por agregaciones continentales reflejados en la tabla 3 apuntan en esa dirección. De las 9.278 altas de febrero y marzo, prácticamente la mitad corresponden a africanos (49,1%), que sólo en esos dos meses concentran más del 40% de las altas en Andalucía de todo el año. Con un 18,1% de las altas, los residentes del continente americano se sitúan en segundo lugar seguidos, a poca distancia, por europeos comunitarios (13,8%) y no comunitarios (10,4%).

Tabla 3.- Evolución de las altas de extranjeros en Andalucía procedentes del extranjero y del resto de España (2000)

	Extranjeros		UE-27		Resto Europa		África		América		Asia	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Altas	31.726	100	7.484	100	2.972	100	10.920	100	8.235	100	1.286	100
<i>enero</i>	2.194	6,9	544	7,3	221	7,4	836	7,7	461	5,6	69	5,4
<i>febrero</i>	4.661	14,7	561	7,5	442	14,9	2.402	22,0	860	10,4	186	14,5
<i>marzo</i>	4.617	14,6	721	9,6	523	17,6	2.150	19,7	847	10,3	190	14,8
<i>abril</i>	2.549	8,0	676	9,0	280	9,4	783	7,2	633	7,7	142	11,0
<i>mayo</i>	2.312	7,3	645	8,6	199	6,7	696	6,4	617	7,5	118	9,2
<i>junio</i>	2.555	8,1	677	9,0	169	5,7	770	7,1	755	9,2	145	11,3
<i>julio</i>	2.067	6,5	515	6,9	182	6,1	583	5,3	676	8,2	86	6,7
<i>agosto</i>	1.716	5,4	548	7,3	144	4,8	433	4,0	504	6,1	53	4,1
<i>septiembre</i>	2.290	7,2	714	9,5	250	8,4	544	5,0	673	8,2	73	5,7
<i>octubre</i>	2.273	7,2	661	8,8	167	5,6	596	5,5	728	8,8	74	5,8
<i>noviembre</i>	2.366	7,5	686	9,2	208	7,0	592	5,4	776	9,4	54	4,2
<i>diciembre</i>	2.126	6,7	536	7,2	187	6,3	535	4,9	705	8,6	96	7,5
V_{Am}%	-32,0		-4,3		-37,9		-57,0		-2,7		-48,7	

Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

Otra forma de ver la incidencia de la regularización consiste en considerar no el volumen sino la intensidad a partir del cambio en la variación de las altas padronales entre el primer semestre de 2000, que comprendería el periodo en que se desarrolló el proceso, y el

segundo semestre del año⁹. Como se puede apreciar, la “caída” en las altas tras el proceso fue de un 32% en el conjunto de Andalucía, situándose muy por encima de esta cifra los africanos (-57%), asiáticos (-48,7%) y europeos no comunitarios (-37,9%). En cambio, los comunitarios (-4,3%) y americanos (-2,7%) se sitúan muy por debajo.

Por lo que respecta a la normalización de 2005, su efecto sobre el empadronamiento de los extranjeros parece más evidente a tenor del extraordinario incremento en las altas experimentado durante el proceso. Como es bien sabido, el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprobaba el reglamento de ejecución de la Ley 4/2000, desarrolló un procedimiento de regularización extraordinario dirigido a hacer aflorar relaciones laborales existentes en el marco de la economía sumergida. Por su magnitud, la Normalización de 2005 ha sido la regularización más importante de la reciente historia migratoria de nuestro país y una de las de mayor alcance en el contexto europeo (Baldwin-Edwards y Kaler, 2009). Según los datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo (Anuario de Extranjería, 2005) el número de solicitudes presentadas en todo el país ascendió a 691.655, de las que se resolvieron positivamente 578.375 (83,6%), siendo ecuatorianos (127.925; 22,1%), rumanos (100.128; 17,3%) y marroquíes (68.727; 11,9%) los grupos nacionales más beneficiados. Asimismo, Madrid (134.819; 23,3%), Cataluña (118.640; 20,5%), Comunidad Valenciana (87.781; 15,2%) y Andalucía (71.853; 12,4%) encabezaron el ranking de comunidades por volumen de solicitudes concedidas.

Para examinar el efecto de la normalización sobre el empadronamiento de la población extranjera en Andalucía resulta imprescindible describir, de modo sucinto, sus características procedimentales y el trasfondo sociopolítico y económico en que aconteció. Así pues, según estipulaba el reglamento, el procedimiento administrativo se debía desarrollar entre el 7 de febrero y el 7 de mayo de 2005, trimestre durante el cual los empresarios debían acreditar que los trabajadores extranjeros indocumentados para los que se solicitaba la autorización cumplían, básicamente, dos requisitos: a) la existencia de un contrato de trabajo con una duración mínima de seis meses; b) que el trabajador se encontrase en España y figurase empadronado en un municipio al menos seis meses antes de la entrada en vigor del Reglamento, esto es, con anterioridad al 7 de agosto de 2004.

⁹ El cálculo del cambio de variaciones en las altas padronales entre ambos periodos viene dado por la expresión propuesta por Domingo y Sabater (2010): $V_{Am}\% = 100 \times (V_{Am2} - V_{Am1}) / V_{Am1}$; donde V_{Am1} es la media de las altas padronales mensuales registradas en el primer periodo de cada evento y V_{Am2} es la media de altas registradas en el segundo periodo.

Fue, precisamente, la acreditación de la residencia una de las cuestiones que suscitó mayor controversia al tiempo que generó múltiples problemas administrativos (Aguilera, 2006) ya que, en abril de 2005, poco antes de la finalización del proceso, el Gobierno accedió a facilitar la regularización de los inmigrantes que no estaban empadronados. La flexibilización del procedimiento estuvo motivada por la confluencia de intereses entre los agentes sociales y el mismo gobierno. De una parte, los primeros proponían una mayor flexibilidad para dar cabida a un número indeterminado de inmigrantes no registrados por razones de diversa índole, ya fuese por temor a ser identificados y expulsados del país, por obstáculos administrativos de los ayuntamientos o porque no lo consideraban necesario para el acceso a los servicios públicos (como en el caso de la asistencia sanitaria en Andalucía). El gobierno, por su parte, no veía con malos ojos ampliar el proceso en la medida que las expectativas creadas sobre el alcance de la regularización no se estaban viendo satisfechas. Cabe recordar que, durante la tramitación del reglamento, se preveía que la Normalización cubriese entre ochocientas mil y un millón de solicitudes. El éxito del proceso implicaba un giro copernicano en la política migratoria española al poner el acento en la lucha contra la economía sumergida y la inmigración irregular (Pajares, 2007). Para dar cabida en la proceso a los inmigrantes no empadronados, sin que ello comportase la modificación en el reglamento de extranjería, se optó por un mecanismo ya existente en la normativa del padrón: las altas por omisión (Aguilera, 2006)¹⁰. A tal efecto, se dictaron instrucciones técnicas a los Ayuntamientos para la expedición de certificaciones padronales con carácter retroactivo a los trabajadores extranjeros que justificasen su residencia en España con anterioridad al 7 de agosto de 2004. Para ello, la administración admitía como prueba de residencia la tarjeta sanitaria, la solicitud de empadronamiento en curso o denegada, la solicitud de escolarización de menores, el certificado de informe de los Servicios Sociales, el alta laboral en la Seguridad Social, la solicitud de asilo o las notificaciones de extranjería emitidas por el Ministerio del Interior.¹¹

¹⁰ Una selección de algunas noticias aparecidas en los medios de prensa escrita permiten hacerse una buena idea del trasfondo de la normalización. Así, La Vanguardia, tituló en aquel entonces: *Un millón de inmigrantes en espera* (20/09/2004), *Los inmigrantes con seis meses de estancia y 6 de contrato podrán regularizar su situación* (27/10/2004), *El gobierno y las ONG temen el exceso de expectativas creadas sobre la regularización* (23/01/2005), *El Gobierno facilita la regularización de los inmigrantes que no se empadronaron* (12/04/2005).

¹¹ Resolución de 15 de abril 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 14 de abril de 2005, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos para la expedición de certificaciones padronales acreditativas de la residencia anterior al 8 de agosto de 2004, de los extranjeros afectados por el procedimiento de normalización inscritos con posterioridad.

Por tanto, ¿qué efecto pudo tener la normalización sobre el empadronamiento? Como se avanzó anteriormente, durante el proceso se experimentó un incremento muy significativo de las altas que aparece claramente reflejado en la tabla 4, donde se representa su evolución mensual desde finales de 2004 hasta diciembre de 2005. Los datos permiten concretar que la incidencia de la normalización sobre la progresión de las altas se extiende más allá del plazo de presentación de solicitudes a los meses precedentes de noviembre y diciembre de 2004 y de enero de 2005, y que finaliza abruptamente en mayo, mes en que se registra un marcado descenso. En este sentido, la presentación del borrador del reglamento de extranjería en septiembre de 2004, en que se hacía referencia expresa a la regularización extraordinaria, y la firma a finales de octubre de un acuerdo entre los agentes sociales sobre las características del procedimiento, pudieron impulsar la inscripción de los inmigrantes de nacionalidad extranjera en el Padrón ante la inminente aprobación del reglamento.

Tabla 4.- Evolución de las altas de extranjeros en Andalucía procedentes del extranjero y del resto de España (2005)

	Extranjeros		UE-27		Resto Europa		África		América		Ásia	
2004	Total	%										
Altas	104.670	100	24.599	100	20.997	100	28.237	100	27.170	100	3.617	100
<i>ene-agost</i>	50.256	48,0	15.471	62,9	7.401	35,2	11.303	40,0	13.919	51,2	2.132	58,9
<i>septiembre</i>	11.831	11,3	2.994	12,2	2.349	11,2	3.085	10,9	3.012	11,1	385	10,6
<i>octubre</i>	9.059	8,7	2.245	9,1	1.950	9,3	2.036	7,2	2.567	9,4	256	7,1
<i>noviembre</i>	21.598	20,6	2.347	9,5	5.756	27,4	8.188	29,0	4.790	17,6	509	14,1
<i>diciembre</i>	11.926	11,4	1.542	6,3	3.541	16,9	3.625	12,8	2.882	10,6	335	9,3
2005	Total	%										
Altas	110.340	100	24.441	100	25.021	100	28.504	100	28.500	100	3.817	100
<i>enero</i>	13.112	11,9	2.191	7,5	3.889	15,5	3.133	11,0	3.491	12,2	408	10,7
<i>febrero</i>	12.815	11,6	2.114	7,1	3.580	14,3	3.456	12,1	3.288	11,5	371	9,7
<i>marzo</i>	11.952	10,8	2.427	8,9	2.947	11,8	3.052	10,7	3.107	10,9	414	10,8
<i>abril</i>	14.761	13,4	2.292	9,0	3.876	15,5	4.664	16,4	3.423	12,0	501	13,1
<i>mayo</i>	9.892	9,0	2.163	8,0	1.870	7,5	2.855	10,0	2.575	9,0	423	11,1
<i>junio</i>	6.715	6,1	1.995	7,8	883	3,5	1.668	5,9	1.872	6,6	289	7,6
<i>julio</i>	5.600	5,1	1.719	7,0	989	4,0	1.224	4,3	1.446	5,1	216	5,7
<i>agosto</i>	6.286	5,7	1.717	7,4	1.207	4,8	1.370	4,8	1.782	6,3	208	5,4
<i>septiembre</i>	8.045	7,3	2.499	12,2	1.559	6,2	1.710	6,0	1.978	6,9	290	7,6
<i>octubre</i>	7.379	6,7	2.254	9,1	1.417	5,7	1.530	5,4	1.951	6,8	222	5,8
<i>noviembre</i>	7.706	7,0	2.018	9,5	1.644	6,6	1.897	6,7	1.881	6,6	263	6,9
<i>diciembre</i>	6.077	5,5	1.052	6,3	1.160	4,6	1.945	6,8	1.706	6,0	212	5,6
V_{Am}%	-50,2		-12,1		-65,2		-60,8		-46,4		-42,6	

Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

Para dar cuenta de la incidencia del proceso sobre las altas de las diferentes agregaciones continentales, en la tabla se incluye la variación porcentual en la media de altas mensuales entre los meses en que se produjo la normalización y los meses posteriores. El primer periodo comprendería el plazo de presentación de solicitudes (febrero-mayo) y los tres meses precedentes, mientras que el segundo se prolongaría desde junio a diciembre de 2005. De este modo, en el conjunto de Andalucía la caída en las altas padronales entre el primer periodo y el segundo fue de un -50,2%, porcentaje superado con creces por europeos no comunitarios (-65,2%) y africanos (-60,8%), seguidos a cierta distancia por americanos (-46,4%) y asiáticos (-42,6%). La elevada intensidad en la inflexión de las altas de los dos primeros grupos sería reflejo de un mayor sobreempadronamiento durante la normalización que el registrado por la población americana y asiática, en correspondencia a las diferencias entre los grupos nacionales en su inserción laboral y residencial en el territorio andaluz como en la evolución de los flujos durante esta etapa. La explicación de estas diferencias requeriría de un análisis complementario que aquí no se puede ofrecer. Sin embargo, apuntamos que la inserción laboral de rumanos y marroquíes en el mercado de trabajo andaluz, caracterizada por su elevada irregularidad y estacionalidad (Gualda, 2005; Pérez-Yruela y Rincken, 2006; Pumares e Iborra, 2008; OPAM, 2008), junto a sus precarias condiciones de inserción residencial (Fernández y Checa, 2003; Checa y Arjona, 2007; Cohen y Berriane, 2011), podrían estar detrás de un mayor subregistro padronal que el de los residentes americanos y asiáticos. Ciertamente, con la información con que disponemos no es posible precisar qué parte de las altas producidas durante esos meses corresponden a empadronamientos destinados a iniciar el procedimiento de normalización de personas que ya se encontraban residiendo en Andalucía (sobreempadronamiento), y qué parte a inmigraciones de extranjeros ajenas al proceso. En cualquier caso, se puede afirmar que la normalización no sólo hizo aflorar relaciones laborales en la economía sumergida, como se evidenció en la afiliación a la Seguridad Social (Pajares, 2007), sino que también contribuyó a poner de manifiesto un importante subregistro padronal de los residentes extranjeros en Andalucía.

Si bien el efecto de las regularizaciones de 2000 y 2005 sobre el empadronamiento de los extranjeros es evidente, la influencia de otros eventos acontecidos entre ambos procesos no está tan clara, al menos a partir de la simple observación empírica de la variación de las altas (véase gráfico 5). En concreto, hacemos referencia a la regularización que hubo en 2001 a partir de la aprobación de la Ley 8/2001 de reforma de la Ley 4/2000, y que albergó

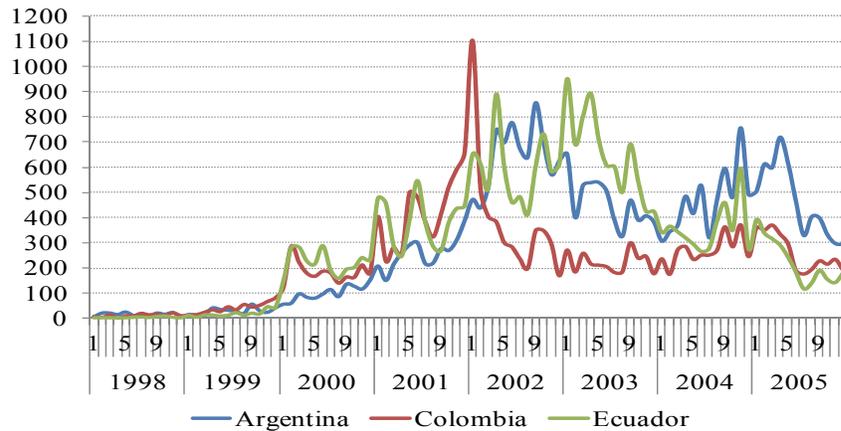
dos procesos simultáneos: la llamada “repesca” y el “arraigo”. El primer procedimiento, regulado por el Real Decreto 142/2001, de 16 de febrero, consistió en una revisión de las solicitudes denegadas en la regularización anterior por no haber acreditado el requisito de residencia con anterioridad a 1 de enero de 1999. Para acogerse al proceso, los potenciales beneficiarios debían encontrarse en territorio español a la entrada en vigor del reglamento, el 2 de marzo de 2001. El número de solicitudes concedidas alcanzó a 61.365 residentes extranjeros (Cebolla y González, 2008). Paralelamente, y al amparo de la nueva reforma de extranjería, se concedieron permisos de residencia por arraigo a extranjeros que se encontraban en España antes del 23 de enero de 2001 y que acreditaban su inserción en el mercado de trabajo o vínculos familiares con extranjeros o españoles. Este proceso se desarrolló en un marco de indefinición legal hasta la aprobación del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se precisaban los requisitos para la obtención de un permiso de residencia por razones de arraigo laboral o social (Aguilera, 2006; Izquierdo, 2002).

El alcance de esta nueva regularización fue muy superior a la precedente a tenor de las cifras globales de solicitudes. En concreto, se presentaron 351.269 solicitudes, estimándose favorables unas 223.428 (63,3%). En Andalucía, no obstante, el número de solicitudes presentadas y aprobadas fue ligeramente menor que en el año anterior (respectivamente, 37.604 y 26.322) si bien la proporción de concesiones, de un 70%, fue diez puntos más alta (Anuario de Migraciones, 2002). A la luz de estos datos, ¿cómo interpretar la ausencia de un repunte en la evolución de las altas en Andalucía a lo largo de 2001? Primero, puede deberse al simple hecho de que la “repesca” consistiese en un reexamen de oficio de la documentación de las solicitudes denegadas. De forma complementaria, el subregistro de extranjeros acumulado podría haberse subsanado, en buena medida, en el anterior proceso de regularización. Por último, el hecho de que la documentación por arraigo fuese un procedimiento de carácter individual sumado a un procedimiento administrativo más dilatado pudo “dispersar” las altas en el registro padronal a lo largo de todo el año.

El examen de la evolución de las altas por agregaciones continentales tampoco permite apreciar una inflexión en el volumen de altas, con la excepción de los residentes americanos. Como se aprecia en el gráfico 6, donde se representa la evolución de las altas de los tres grupos nacionales con más empadronados entre 1998 y 2005, durante 2001 se producen varios repuntes en el empadronamiento de ecuatorianos y colombianos. Ahora bien, como han demostrado Vono, Domingo y Bedoya (2008) la evolución de los flujos

hacia España de estos dos grupos durante este periodo también está fuertemente condicionada por la política de control a través del visado *Schengen*. Cabe recordar que la exigencia de visado para los colombianos fue aprobada en abril de 2001 y entró en vigor en enero de 2002. En estos ocho meses se produjo una anticipación en las entradas que se evidencia en el incremento en las inscripciones padronales en los últimos meses de 2001 y principios de 2002. La coincidencia en el tiempo del proceso de regularización y la introducción de estos mecanismos de control de flujos hacen difícil discernir su efecto sobre la evolución de las altas.

Gráfico 6.- Altas de los extranjeros de Argentina, Colombia y Ecuador procedentes del exterior y del resto de España en los municipios de Andalucía (1998-2005)



Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

Por último, en su momento se sugirió que la intención anunciada por el responsable de Interior del Gobierno del Partido Popular de utilizar el Padrón para la localización de personas en situación irregular pudo afectar a la propensión de los extranjeros a inscribirse en el registro (Pérez-Yruela y Rincken, 2005). En esta línea, el cambio de gobierno trajo consigo la aprobación de una nueva reforma en la ley de extranjería, la Ley 14/2003, que habilitaba el acceso a la Dirección General de la Policía a la información del Padrón. Algunas voces advirtieron que dicha medida no sólo suponía un cambio sustancial en la naturaleza del Padrón sino también que se estaba convirtiendo en una barrera para el empadronamiento (Defensor del Pueblo Andaluz, 2005; Solanes, 2004). Dicho esto, la evolución de los datos de las altas de los extranjeros y de las agregaciones continentales a

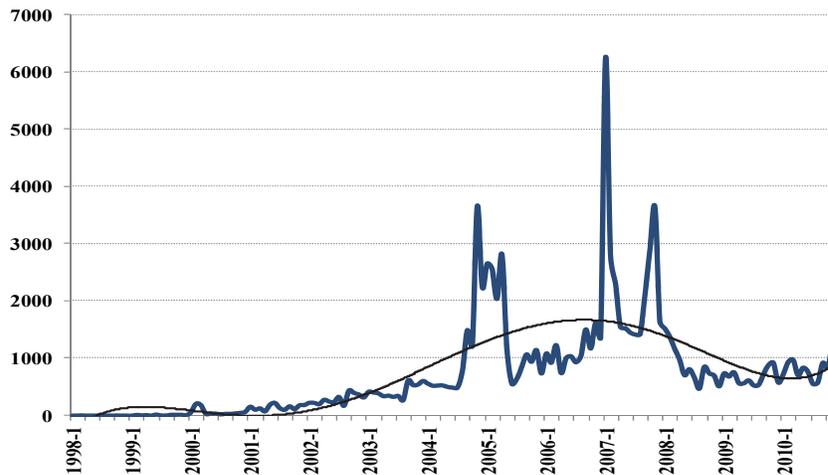
partir de febrero de 2003 (mes en que se hace pública la noticia) no permite inducir tal efecto desincentivador a partir de la observación empírica de las altas.

Llegado este punto, y antes de examinar la incidencia de la crisis económica sobre la evolución del empadronamiento de extranjeros en Andalucía, resulta de interés dedicar unas líneas a la singularidad que representa la población rumana, cuyos nacionales han sido protagonistas del escenario migratorio andaluz reciente. La permeabilidad de las fronteras comunitarias a partir de la supresión del visado *Schengen* en 2002, los procesos de regularización extraordinarios y, sobre todo, la entrada en la Unión Europea en enero de 2007 han tenido una gran trascendencia sobre estos flujos migratorios procedentes del Este de Europa (Pajares, 2008; Viruela, 2008). Sin embargo, la relativa libertad de circulación de los rumanos se ha conjugado con una elevada irregularidad, puesto que las constricciones normativas para la inserción en el mercado laboral español han conducido a este colectivo a emplearse en la economía sumergida y a la inmigración temporal circular. Ambas circunstancias han redundado sobre la propensión al empadronamiento de la población rumana a tenor de la evolución en las altas padronales registradas en la EVR. En el gráfico 7 se aprecia claramente como la Normalización de 2005 y, sobre todo, la entrada como miembro de la Unión Europea en 2007 se tradujo en un extraordinario incremento de las altas padronales. En concreto, durante los meses en los que se desarrolló la regularización (septiembre de 2004 y mayo de 2005) se produjeron unas 20.000 entradas en la comunidad andaluza mientras que la adhesión en la UE-27 abrió la puerta a 29.078 altas (un 21,5% de ellas sólo en enero) a lo largo de 2007. Sin lugar a dudas, estas marcadas inflexiones en la progresión de las altas denotarían el afloramiento de un importante subregistro padronal acumulado.

Finalmente, la crisis económica constituye uno de los eventos, junto a los procesos de regularización, que más ha influido en la reciente evolución del empadronamiento de los extranjeros en Andalucía. El panorama económico actual está induciendo un cambio en el ciclo migratorio que denota una clara pérdida de atractivo de nuestro país como destino migratorio. El principal factor de atracción del boom inmigratorio, nuestro mercado de trabajo, se ha visto severamente afectado por la coyuntura económica, provocando un empeoramiento sustancial de la situación laboral de la población extranjera, mayor que el experimentado por la población española (Pajares, 2010; Oliver, 2011). No obstante, existen una serie de factores y mecanismos responsables de la continuidad o

autoperpetuación las migraciones, como los factores de expulsión en los mismos países de origen de los migrantes o los procesos de reagrupación familiar (Massey et al., 1998)

Gráfico 7. -Altas de los extranjeros de Rumanía en los municipios de Andalucía (1998-2010)



Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

La evolución de las altas procedentes del extranjero y del resto de España a lo largo de estos últimos años ilustra lo que se acaba de señalar. La afluencia de entradas en Andalucía dista de ser la misma, en cuanto a magnitud, que la vivida años atrás (Gráfico 5). Y, aunque el descenso en las altas ha sido generalizado, existen diferencias nacionales relevantes en cuanto a su intensidad y temporalidad (Gráfico 6 a 10). Para su examen, se ha confeccionado la tabla 5, en la que se incluyen las diferencias en la media de altas padronales mensuales de las agregaciones continentales y una relación de las principales nacionalidades. Para el cálculo de la variación porcentual se emplean como referencia temporal dos subperiodos: desde julio de 2007 a junio de 2008 (12 meses) y desde julio de 2008 a junio de 2009 (12 meses). Asumimos, por tanto, el segundo semestre de 2008 como fecha de arranque de la crisis, por cuanto sus efectos sobre los flujos migratorios comienzan a ser más evidentes.

Tabla 5.- Diferencias en la media de altas padronales mensuales en Andalucía de las agregaciones continentales y principales nacionalidades (2006-2010)

	Media de altas mensuales		V _{Am} %
	07/2007-06/2008	07/2008-06/2009	
Andalucía	10.163	7.463	-26,6
Unión Europea	3.815	2.188	-42,6
Alemania	297	249	-16,1
Bulgaria**	178	89	-49,8
Italia	172	142	-17,8
Polonia*	135	78	-42,0
Portugal	166	106	-35,8
Reino Unido	832	598	-28,2
Rumanía**	1.645	655	-60,2
Resto de Europa	407	301	-26,2
Rusia	140	127	-9,4
Ucrania	163	98	-39,8
África	2.744	2.464	-10,2
Argelia	160	125	-22,0
Marruecos	1.850	1.610	-13,0
Senegal	248	258	4,0
América	2.732	2.057	-24,7
Argentina	344	198	-42,5
Bolivia	364	260	-28,5
Brasil	332	193	-41,7
Colombia	367	327	-11,0
Ecuador	297	249	-16,1
Paraguay	317	226	-28,8
Perú	135	152	12,5
Asia	460	447	-2,9
China	301	280	-7,2

Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE). Miembro UE 2005 (**) Miembro UE 2007.

Como se puede observar, la diferencia en la media de altas mensuales entre los dos periodos considerados arroja para el conjunto de extranjeros una caída en las altas del -26,6%. Muy por encima de este valor se encuentran los comunitarios (-42,6%). Los residentes del resto de Europa (-26,2%) y América (-24,25) se sitúan en torno a la media andaluza mientras que africanos (-10,2%) y asiáticos (-2,9%), experimentan una evolución muy diferente a los anteriores, con una menor caída en las altas. Descendiendo al nivel de las nacionalidades, se aprecia que la caída de los comunitarios se debe, en gran medida, a la bajada en el número de altas de rumanos (-60,2%). Cabe tener en cuenta que su declive va precedido de un extraordinario crecimiento en 2007 tras la adhesión a la Unión Europea

Otros grupos nacionales de la Unión Europea que también reducen de forma significativa las entradas, en términos relativos, son búlgaros (-49,8) y polacos (-42%). Como se dijo, los africanos registraron una caída de las altas menos intensa. Así, la diferencia en la media de altas mensuales entre ambos periodos es de -13% en los marroquíes y del -22% los argelinos. Aunque modestamente, los senegaleses (4%) han mantenido el ritmo de las entradas y junto a los peruanos (12,5%), han sido los únicos grupos nacionales (entre los principales) que se apuntan valores positivos. Por lo que respecta, por último, a los americanos, la evolución de las altas registradas ha sido descendente a lo largo de todo este periodo. Los datos relativos a las nacionalidades revelan una intensidad y cronología diferente tanto en los grupos más asentados (argentinos, colombianos y ecuatorianos) como en los flujos migratorios emergentes (brasileños y paraguayos). Sin lugar a dudas, la exigencia del visado *Schengen* a los nacionales de Bolivia a partir de abril de 2007 ha sido uno de los eventos que más ha contribuido a la caída de las altas procedentes del continente.

A modo de recapitulación, se puede concluir que la evolución de las altas padronales de extranjeros en Andalucía a partir de 1998 se ha visto jalonada, primero, por las medidas legislativas que dieron pie a los procesos de regularización extraordinaria de 2000 y 2005, produciéndose un aumento extraordinario en el empadronamiento de los extranjeros en su conjunto y de la mayor parte de agrupaciones continentales. En segundo lugar, por el efecto de la crisis desde 2008, experimentándose un descenso generalizado en las altas, con una magnitud y cronología que difieren según el origen. La influencia de otros eventos, como la regularización de 2001 y el anuncio del uso del padrón como instrumento de control de la irregularidad a partir de 2003, no se ha podido determinar a partir de la observación empírica de las altas.

Aunque la referencia temporal no es la misma, los resultados obtenidos en el caso de Andalucía presentan cierta correspondencia con los obtenidos por Domingo y Sabater en Cataluña (2010). De este modo, los efectos de la Normalización de 2005 y de la crisis económica sobre el empadronamiento son equiparables en la comunidad catalana y andaluza. Las diferencias existentes estriban, en todo caso, en la magnitud y la cronología en la caída de las altas, reflejo de las diferencias tanto en la composición de los efectivos de población extranjera como en su trayectoria migratoria reciente. Una última cuestión atañe al efecto de las elecciones municipales de 2007 sobre la evolución de las altas ligada a la gestión del empadronamiento. Como pusieron de relieve en el caso de Cataluña, el

control restrictivo de la inscripción de los inmigrantes se situó en el centro del debate electoral. A pesar del revuelo mediático generado, la incidencia de las elecciones sobre el empadronamiento en el conjunto de la comunidad no resultó ser evidente. No obstante, en determinados municipios, como en Vic, Tortosa y Reus, si se demostró que la caída de las altas estaba relacionada con el endurecimiento de los requisitos del empadronamiento tras la formación de los nuevos consistorios. En el caso de los municipios andaluces, no es evidente que las elecciones municipales de 2007 tuvieran algún efecto sobre el empadronamiento, al menos de lo que se induce de la observación de la evolución de las altas a nivel agregado para el total de extranjeros o las agregaciones continentales. De la misma forma, el debate político generado, entre finales de 2009 y principios de 2010, a raíz de la iniciativa de algunos ayuntamientos de restringir el empadronamiento de irregulares, tampoco parece haber tenido incidencia sobre la evolución de las altas. En cualquier caso, determinar la influencia de estos eventos sobre la propensión al empadronamiento de los migrantes así como de las administraciones locales requeriría de un análisis pormenorizado a nivel de los municipios.

5.- El análisis territorial de la evolución de las altas de extranjeros en los municipios andaluces

En el análisis territorial del empadronamiento, resulta imprescindible contemplar la relación entre la evolución temporal de las altas, las características de los municipios y las pautas de localización espacial de los residentes extranjeros. Con el propósito de abordar esta cuestión, se analizan las diferencias en la variación de las altas padronales de la población de nacionalidad extranjera en los 770 municipios andaluces¹², incorporando a las altas del resto de España y del extranjero los cambios residenciales procedentes de otros municipios de la comunidad. Por tanto, se consideran la totalidad de las inmigraciones internas y externas. Como referencia temporal, se adoptan los tres momentos en que acontecieron los eventos que han mostrado tener una mayor incidencia sobre el empadronamiento de la población extranjera en su conjunto: 1) el proceso de Regularización de 2000; la Normalización de 2005; y 3) la crisis económica a partir del

¹² A fecha 1 de enero de 2012, el número de municipios en Andalucía asciende a 771. En el periodo que cubre este trabajo, 1998-2010, se han producido cambios en la relación de municipios. Entre 1 de enero de 1998 y 1 de enero de 2010, el número de municipios se redujo de 776 a 770 (INE, 2012).

segundo semestre de 2008. El cálculo del cambio en las variaciones residenciales viene dado por la expresión ya presentada en el epígrafe anterior y que adopta la siguiente forma:

$$V_{Am}\% = (V_{Am2} - V_{Am1}) / V_{Am1} * 100$$

Donde V_{Am1} es la media de las altas padronales mensuales registradas en el primer periodo de cada evento y V_{Am2} es la media de altas producidas en el segundo. Por lo que respecta a la regularización de 2000, se toman el primer y segundo semestre del año como periodos de referencia. En cuanto a la Normalización de 2005, se amplía la referencia temporal a 14 meses utilizando como primer periodo los meses en que se desarrolló el plazo de presentación de solicitudes, entre febrero y mayo de 2005, junto a los tres meses previos. El segundo periodo, que se podría denominar “post-normalización” se prolongaría, por tanto, desde junio a diciembre de 2005. En último lugar, la crisis económica adopta una referencia temporal aún más amplia que los anteriores eventos. Partiendo del segundo semestre de 2008 como fecha de inicio de la crisis, se toma en cuenta el año anterior, desde julio de 2007 a junio de 2008, y posterior, desde julio de 2008 hasta junio de 2009. Complementariamente, se han calculado las tasas de inmigración de la población de nacionalidad extranjera para todas localidades, lo que permite una mejor comparación entre los municipios al relacionarse las altas padronales con el stock de población extranjera. En la tasa de inmigración, el numerador comprende el número de inmigraciones de personas de nacionalidad extranjera en un municipio durante un determinado periodo y el denominador, la población media de nacionalidad extranjera empadronada en el municipio. Así, la tasa de inmigración adopta la siguiente forma:

$$TI_i = \frac{I^{t,t+n}}{n * \left(\frac{P_i^t + P_i^{t+n}}{2} \right)} * 100$$

Los resultados de estas operaciones se han representado en las tablas 6, 7 y 8, donde se incluyen una relación de municipios seleccionados en función del número de altas registradas en el periodo considerado. De este modo, si se observan las diferencias en la media de altas mensuales entre el primer y segundo semestre de 2000 (tabla 6), la primera característica a resaltar es que, entre los 50 municipios con mayor número de altas (que

aglutinan más del 80% de las altas anuales de la comunidad), destaca un grupo que experimentó una caída en el empadronamiento muy superior a la media de Andalucía, que llegó a ser de un -29,2%. Son los casos de Níjar (-85,3%), El Ejido (-73,2%), Vícar (-70,4%) y la Mojónera (-70%) en la provincia de Almería y de Moguer (-71,7%), Bonares (-75,7%) y Palos de la Frontera (-61,5%) en la provincia onubense. Pese a las diferencias existentes en cuanto a la intensidad de los flujos de inmigración recibidos, estos municipios tienen como denominador común el sustancial sobreempadronamiento durante los meses en que aconteció la regularización. Todos ellos, además, son localidades caracterizadas por la preponderancia del sector agrícola e industria agroalimentaria en su estructura económica. Aunque con una intensidad menor, otros municipios agrícolas próximos geográficamente a los mencionados, también experimentaron un marcado descenso en las altas en el segundo semestre. Hacemos referencia, en concreto, a Adra (-52,3%), Cuevas de Almanzora (-27,7%), Antas (-36,8%) y Vera (-19,4%) en Almería, Isla Cristina (-30,1%) y Lepe (-33,0%) en Huelva y Motril (-36,8%) en Granada.

Junto a los anteriores, encontramos a otros municipios en los que el descenso en las altas entre primer y segundo semestre es menor en términos relativos situándose, en la mayoría de los casos, por debajo de la media andaluza. Ubicados en su práctica totalidad en el litoral malagueño, son localidades que sobresalen por su especialización económica en el turismo y en el sector de la construcción y la actividad inmobiliaria, vinculada estrechamente a la migración internacional de retiro procedente del centro y norte de Europa. Destacan, en concreto, Marbella (-34,6%), Estepona (-27%), Mijas (-22,7%), Torremolinos (-15,8%), Benalmádena (-9,4%), Nerja (-8,9%), Fuengirola (-7,9%), Vélez-Málaga (-2,7%), Carboneras (-20,9%) y Mojácar (13,5%) en la provincia almeriense, y Almuñécar (1,8%) en la costa de Granada.

Un tercer grupo sería el constituido por las siete capitales de provincia presentes en la relación de municipios. Pese a que las diferencias en la variación mensual de las altas que registran son muy dispares, la diversificación de su estructura económica, su centralidad regional y una composición nacional de los residentes extranjeros más heterogénea aconseja una descripción conjunta. Así pues, las principales ciudades andaluzas, Sevilla y Málaga, registran un descenso moderado en la afluencia de las altas de -13,8% y -5,4%, respectivamente. La intensidad de los flujos migratorios y la evolución de las altas acercaría a estas ciudades a los municipios turísticos.

Tabla 6.- Diferencia en la media de altas mensuales de los extranjeros en los municipios andaluces (enero-diciembre de 2000)

	TI _i	Altas período	Media de altas mensuales		V _{Am} %
			01-06/2000	07-12/2000	
1 Marbella	(%) 14,8	2.966	299	196	-34,6
2 Sevilla	18,0	2.555	229	197	-13,8
3 Málaga	11,9	2.501	214	203	-5,4
4 Ejido (El)	41,0	2.293	301	81	-73,2
5 Níjar	102,1	2.123	309	45	-85,3
6 Fuengirola	21,0	1.936	168	155	-7,9
7 Mijas	12,1	1.915	180	140	-22,2
8 Almería	29,7	1.674	181	98	-46,1
9 Torremolinos	16,2	1.501	136	114	-15,8
10 Benalmádena	15,8	1.077	94	85	-9,4
11 Estepona	11,8	815	79	57	-27,0
12 VÍcar	39,8	789	102	30	-70,4
13 Mojónera (La)	72,4	570	79	24	-70,0
14 Cuevas del Almanzora	77,2	534	52	37	-27,7
15 Roquetas de Mar	6,0	325	21	34	64,2
16 Lepe	24,8	304	30	20	-33,0
17 Motril	38,6	304	27	24	-12,3
18 Nerja	11,9	300	26	24	-8,9
19 Vélez-Málaga	14,3	288	24	24	-2,7
20 Córdoba	6,2	270	15	30	100,0
21 Vera	59,8	243	28	22	-19,4
22 Rincón de la Victoria	17,4	235	21	18	-15,0
23 Almuñécar	11,5	228	19	19	1,8
24 Alhaurín de la Torre	17,0	228	16	22	32,7
25 Adra	34,3	223	25	12	-52,3
26 Huelva	7,1	206	28	8	-71,1
27 Huércal-Overa	34,7	205	15	20	35,6
28 Cádiz	9,9	202	22	12	-43,4
29 Palos de la Frontera	87,0	187	23	9	-61,5
30 Granada	2,3	186	16	18	7,8
31 Dos Hermanas	11,6	183	4	27	671,4
32 Torrox	5,6	179	19	11	-43,0
33 Albox	39,2	178	11	20	81,5
34 Lucena	43,6	178	19	11	-39,6
35 Mojácar	7,3	174	19	21	13,5
36 Garrucha	44,8	154	15	11	-25,0
37 Manilva	16,2	147	13	17	25,6
38 Moguer	35,8	145	19	5	-71,7
39 Antas	77,0	142	15	9	-36,8
40 Puente Genil	84,7	141	13	11	-19,2
41 Baza	2,6	129	9	12	30,4
42 Algeciras	37,7	129	10	12	18,6
43 Isla Cristina	17,6	124	12	9	-30,1
44 Carboneras	35,9	120	11	9	-20,9
45 Linares	18,3	118	12	9	-26,0
46 Bonares	69,9	107	15	4	-75,7
47 Rinconada (La)	19,3	103	10	8	-19,3
48 Villanueva del Arzobispo	31,7	95	4	12	165,4
49 Tomares	17,7	95	11	6	-39,0
50 Beas de Segura	61,6	89	10	10	-2,0
Andalucía	15,8	36.278	3.542	2.504	-29,3

Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

Granada y Córdoba, por su parte, experimentan un incremento que, en el caso de la capital cordobesa, fue muy acentuado, llegando a doblar la media de altas respecto al primer semestre. Se trata de singularidades que estarían relacionadas, en el caso de Granada, al empadronamiento de estudiantes universitarios extranjeros en el inicio del curso académico, y, en el caso de Córdoba, con la recepción de nuevos flujos migratorios procedentes del continente americano (de hecho, el 65% de las entradas del segundo semestre estuvieron protagonizadas por este colectivo). La evolución del empadronamiento en Huelva (-71,1%), Almería (-46,1%) y Cádiz (-43,4%) presenta una notable inflexión en el segundo semestre. En los dos primeros casos, el sobreempadronamiento durante el primer semestre les vincularía más a la evolución seguida por los municipios de agricultura intensiva.

Junto a las capitales de provincia, se encuentran otros núcleos de población de tamaño medio relevantes por su centralidad a nivel comarcal y provincial. Lucena y Puente Genil en la provincia de Córdoba, y Linares en Jaén constituyen buenos ejemplos. Se trata de entornos urbanos tradicionalmente emigratorios que, a lo largo de estas últimas décadas, han desarrollado un incipiente tejido industrial alrededor de las industrias agroalimentarias y de la construcción, que han servido como factor de atracción de trabajadores extranjeros. Ello ha traído aparejada una diversificación en la composición de los flujos y stocks de población extranjera, protagonizados hasta entonces por trabajadores temporeros del sector agrícola. En estos municipios se registra un descenso en la evolución de las altas padronales con cifras entorno a la media andaluza, lo que daría cuenta de un sobreempadronamiento moderado durante el proceso de regularización.

Por último, el análisis territorial de la evolución de las altas durante estos meses permite entrever, en primer lugar, una tendencia a su dispersión en el territorio que podría estar relacionada con los procesos de suburbanización, a tenor del crecimiento en las altas experimentado, por ejemplo, en los municipios del área metropolitana de Sevilla de Villanueva del Arzobispo y Dos Hermanas. En segundo lugar, aparecen lo que podrían ser pautas de difusión territorial entre sistemas regionales, de una forma más clara entre los municipios agrícolas que en los turísticos. En esa dirección apuntarían las variaciones dispares en la media de altas observadas en las localidades que integran las comarcas del Levante y Poniente Almeriense o las comarcas del litoral de la provincia de Huelva.

Por lo que respecta a la Normalización de 2005, los datos incluidos en la tabla 7 reflejan que su efecto sobre el empadronamiento de la población extranjera fue muy generalizado

en el ámbito territorial andaluz, en la medida que la disminución de las altas durante la “post-normalización”, entre los meses de junio y diciembre de 2005, afecta a la práctica totalidad de los municipios. Tanto es así, que entre aquellos con un mayor número de altas, sólo la localidad de Almuñécar, en la comarca granadina de la Costa Tropical, registra valores positivos, con un incremento de las entradas del 21,4%. La caída en las altas en los municipios andaluces es el reverso del sobreempadronamiento producido en los meses en que se desarrolló el procedimiento y que, como se demostró, se inició en los tres meses previos a la aprobación del reglamento. Si se observan los resultados, una primera característica a subrayar es la existencia de una cierta continuidad con la regularización de 2000 en lo que a la conformación de los grupos de municipios se refiere.

En primer lugar, los municipios agrícolas siguen protagonizando los mayores descensos, con porcentajes muy por encima de la media andaluza (-45,8%). De nuevo, las comarcas del Levante y Poniente Almeriense registran caídas extraordinarias que se sitúan, en el extremo superior, en torno a un -70%. Son los casos de Níjar (-74,7%), Roquetas de Mar (-71,2%), Vícar (-70,5%), Húercal-Overa (-68,8%) o Cuevas de Almanzora (-69,7%). La presencia de nuevos municipios en este grupo, como Almonte y Cartaya en Huelva y Arboleas y Berja en Almería, dan cuenta de la dispersión en el asentamiento territorial de los extranjeros a partir de la intensificación de la inmigración internacional durante el primer quinquenio del nuevo siglo.

De igual modo sucede en el grupo de municipios turístico-residenciales, a cuya nómina se han incorporado otras localidades de la costa gaditana como San Roque, La Línea de la Concepción, Chiclana de la Frontera y el Puerto de Santa María. Todos ellos son municipios en los que la oferta en el sector turístico y de la construcción, en los años de bonanza económica, atrajeron trabajadores extranjeros procedentes principalmente del continente americano. Junto a estos, la aparición de otras localidades del área metropolitana de Málaga, como Alhaurín el Grande, Alhaurín de la Torre, Coín y el Rincón de la Victoria, sería reflejo de dos procesos conexos: por un lado, la atracción que supone para la población extranjera el desarrollo de la oferta turístico-residencial y, por otro, la difusión en el territorio de las altas ante la saturación urbana de la capital malagueña.

Tabla 7.- Diferencia en la media de altas mensuales de los extranjeros en los municipios andaluces (noviembre 2004-diciembre 2005)

	TI _i	Altas periodo	Media de altas mensuales		V _{Am} %	
			11/2004-5/2005	6-12/2005		
1	Ejido (El)	50,8	10.140	874	574	-34,3
2	Málaga	20,4	9.249	1.200	122	-89,9
3	Sevilla	26,3	8.335	734	457	-37,8
4	Almería	42,2	7.684	757	341	-55,0
5	Roquetas de Mar	40,1	7.534	836	241	-71,2
6	Marbella	22,9	7.308	671	373	-44,4
7	Granada	38,1	6.017	557	303	-45,7
8	Fuengirola	25,3	5.353	492	318	-35,4
9	Estepona	28,7	4.098	339	247	-27,2
10	Mijas	16,5	3.892	320	236	-26,1
11	Níjar	45,9	3.839	438	111	-74,7
12	Torremolinos	18,8	3.304	247	225	-9,1
13	Benalmádena	19,4	2.950	258	164	-36,5
14	Vícar	52,3	2.682	296	87	-70,5
15	Vélez-Málaga	37,3	2.637	241	135	-44,0
16	Huelva	37,3	2.399	228	114	-49,9
17	Algeciras	23,9	1.918	162	136	-16,1
18	Moguer	79,3	1.866	175	92	-47,5
19	Córdoba	21,2	1.790	189	67	-64,8
20	Motril	33,8	1.751	153	97	-36,8
21	Manilva	41,6	1.648	141	95	-32,9
22	Almuñécar	31,6	1.406	91	110	21,4
23	Jerez de la Frontera	29,6	1.327	117	73	-37,8
24	Nerja	21,9	1.224	93	82	-11,7
25	Lepe	43,3	1.156	110	55	-49,5
26	Torrox	24,0	1.150	98	66	-32,6
27	Alhaurín el Grande	31,4	1.113	90	81	-9,6
28	Coín	33,7	1.070	83	70	-16,5
29	Puerto de Santa María	27,2	989	87	54	-37,9
30	Vera	38,5	981	75	65	-12,4
31	Jaén	29,0	974	87	52	-39,5
32	Línea de la Concepción	20,4	949	87	49	-44,2
33	Rincón de la Victoria	26,2	926	72	60	-17,4
34	Adra	45,9	902	91	38	-58,8
35	Cartaya	44,9	885	82	44	-46,6
36	Almonte	49,4	866	95	29	-69,4
37	Alhaurín de la Torre	25,1	856	70	52	-25,3
38	San Roque	25,8	843	75	45	-40,3
39	Mojácar	23,5	811	75	48	-35,8
40	Chiclana de la Frontera	27,4	808	61	54	-12,1
41	Dos Hermanas	26,3	803	65	50	-22,7
42	Baena	82,5	745	94	26	-71,9
43	Antequera	41,7	742	67	39	-42,8
44	Arboleas	44,6	709	63	54	-13,4
45	Berja	56,6	675	76	24	-68,6
46	Cuevas del Almanzora	31,9	666	73	22	-69,7
47	Húercal-Overa	27,9	647	70	22	-68,8
48	Baza	47,6	646	60	32	-47,3
49	Cádiz	22,5	605	46	41	-11,5
50	Lucena	34,3	600	57	28	-50,4
	Andalucía	30,7	169.682	15.720	8.520	-45,8

Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

Con todo, la evolución de las altas padronales durante este periodo en este grupo de municipios se sitúa, en la mayoría de los casos, muy por debajo de la media andaluza, con la excepción de Marbella, Vélez-Málaga y San Roque que están en torno a la media. Las diferencias municipales existentes en la variación en la media de altas mensuales se pueden explicar por el peso de la población extracomunitaria en cada municipio susceptible, por ende, de acogerse al proceso de normalización documental.

Las capitales de provincia y las poblaciones de tamaño medio no mantuvieron, ni mucho menos, ajenas al proceso de normalización. Las cifras de variación relativa en la media de altas entre los meses en que se desarrolló el procedimiento y los meses posteriores reflejan que, con una mayor o menor intensidad, todas las capitales experimentan una caída en el empadronamiento tras la regularización. Llama la atención lo pronunciado que es el descenso en Málaga capital (-89,9%), anomalía que estaría relacionada con medidas limitativas al sobreempadronamiento de carácter político-administrativo, no atribuibles al efecto post-normalización, dado que la caída en las altas sólo afectó a la población extranjera (y de todas las nacionalidades) y el registro en las altas volvió a tener la continuidad previa al proceso a partir de 2006 (véase en las páginas sucesivas el gráfico 17). Por otro lado, la presencia de ciudades de interior como Baena, Antequera o Jerez de la Frontera, que se sumarían a las anteriores de Lucena, Baza y Puente Genil, permite apreciar la consolidación de estos espacios urbanos de interior como receptores de flujos migratorios internacionales.

Por último, el efecto de la crisis sobre la evolución del empadronamiento a partir del segundo semestre de 2008 resulta más difícil de discernir, a tenor de la heterogeneidad de los resultados incluidos en la tabla 8. La mayor parte de los municipios experimenta un descenso en la afluencia de las altas respecto al anterior periodo, que comprende los doce meses que hay entre julio de 2007 y junio de 2008. De los 50 municipios incluidos en la tabla, 27 se sitúan por debajo de la media de Andalucía (-21,2%), entre los cuales, sólo seis ven incrementada, aunque modestamente, la media de altas mensuales. Se trata de las capitales de Almería y Cádiz y los municipios de Moguer (Huelva), San Juan de Aznalfarache (Sevilla), Benahavís (Málaga) y La Mojonera (Almería).

Tabla 8.- Diferencia en la media de altas mensuales de los extranjeros en los municipios andaluces (julio de 2007-junio de 2009)

	TI _i	Altas periodo	Media de altas mensuales		V _{Am} %
			07/2007-06/2008	07/2008-06/2009	
1 Málaga	16,4	17.428	840	613	-27,0
2 Sevilla	23,5	17.183	739	693	-6,3
3 Ejido (El)	26,2	13.294	665	443	-33,5
4 Marbella	16,1	11.543	519	443	-14,6
5 Roquetas de Mar	26,5	10.793	541	358	-33,9
6 Fuengirola	18,2	8.847	435	302	-30,6
7 Granada	22,8	8.437	384	320	-16,7
8 Mijas	14,1	7.784	359	290	-19,1
9 Almería	16,1	6.879	285	288	1,2
10 Torremolinos	15,1	5.751	262	218	-16,8
11 Estepona	16,6	5.738	289	189	-34,7
12 Benalmádena	15,4	5.595	254	212	-16,7
13 Córdoba	23,9	4.827	212	190	-10,6
14 Níjar	25,8	4.391	208	158	-23,9
15 Huelva	22,5	3.750	164	149	-9,5
16 Algeciras	19,3	3.548	161	135	-16,1
17 Vívar	31,3	3.489	160	131	-18,0
18 Vélez-Málaga	14,6	2.788	139	94	-32,6
19 Jaén	29,1	2.364	113	84	-26,2
20 Jerez de la Frontera	19,0	2.289	102	89	-12,2
21 Manilva	20,3	2.243	110	77	-30,6
22 Moguer	32,1	2.049	82	89	8,7
23 Lepe	28,3	1.923	88	73	-16,9
24 Línea de la Concepción	16,1	1.875	96	61	-36,5
25 San Roque	19,0	1.716	85	58	-32,4
26 Dos Hermanas	22,0	1.699	74	67	-9,7
27 Motril	13,3	1.697	96	61	-36,2
28 Vera	22,0	1.669	86	53	-38,7
29 Torrox	13,6	1.606	74	60	-18,3
30 Cuevas del Almanzora	30,3	1.560	83	47	-43,2
31 Puerto de Santa María	15,9	1.430	63	56	-12,1
32 San Juan de Aznalfárche	46,5	1.424	59	60	1,1
33 Alhaurín el Grande	14,8	1.414	71	53	-25,3
34 Lucena	28,5	1.348	72	40	-44,2
35 Nerja	9,9	1.326	68	43	-36,5
36 Rincón de la Victoria	15,3	1.313	56	53	-5,5
37 Coín	16,8	1.281	61	46	-25,0
38 Cartaya	23,3	1.276	57	49	-14,8
39 Almuñécar	11,1	1.260	59	46	-21,3
40 Armilla	29,4	1.240	56	48	-14,1
41 Ayamonte	21,2	1.189	60	39	-35,1
42 Húercal-Overa	22,3	1.157	60	40	-33,3
43 Adra	25,0	1.137	59	36	-38,7
44 Alhaurín de la Torre	13,7	1.136	48	47	-3,1
45 Chiclana de la Frontera	14,3	1.135	49	46	-5,3
46 Cádiz	18,5	1.111	44	48	8,4
47 Benahavís	27,6	1.078	42	47	11,8
48 Mojonera (La)	24,8	1.072	44	45	1,5
49 Antequera	20,3	1.005	52	32	-39,2
50 Isla Cristina	27,9	1.003	43	40	-6,4
Andalucía	20,1	272.860	12.791	10.073	-21,2

Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

Desde la perspectiva de los grupos de municipios, las mayores caídas en las altas han sido protagonizadas por los espacios agrícolas, seguidas de las capitales de provincia y ciudades de interior, siendo Antequera y Lucena los casos más llamativos. La importancia de la industria auxiliar de la construcción en la economía local en este último podría estar detrás del descenso de los flujos de inmigración, ante la desplome de la actividad inmobiliaria y de la construcción. Por su parte, los municipios turístico-residenciales también se han visto afectados, aunque en menor medida que los anteriores, si bien despuntan algunas localidades, como La Línea de la Concepción, Nerja y Estepona, por sus acentuadas caídas, que se explicarían por una diferente composición nacional de los flujos de inmigración recibida.

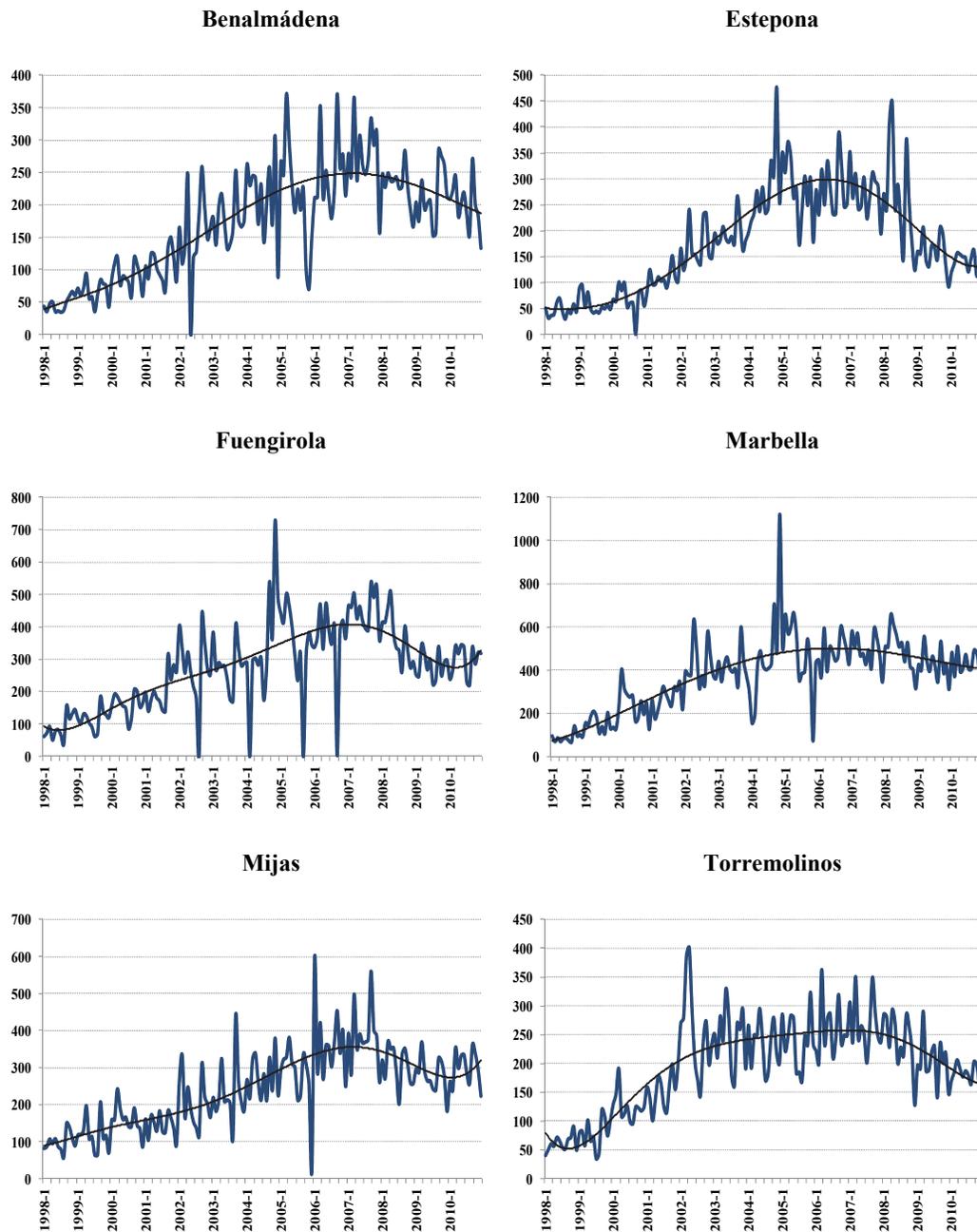
El análisis territorial de la evolución de las altas durante los meses en que se desarrollaron los tres eventos que tuvieron una mayor incidencia sobre el empadronamiento de los extranjeros ha permitido identificar, en un primer momento, diferencias entre los municipios “turístico-residenciales” y los municipios denominados genéricamente como “agrícolas”. Su correspondencia con los modelos o tipologías de proyectos migratorios que se apuntaron en el tercer capítulo de la memoria (el residencial, descrito como “Nueva Florida”, y el laboral) resulta evidente, al igual que la asociación entre del tipo de actividad predominante en el territorio y la nacionalidad o procedencia de la inmigración recibida.

El primer grupo de municipios constituiría la plasmación territorial del proceso de modernización de las regiones mediterráneas españolas en el que han confluído, por un lado, un desarrollo económico basado en el sector de la construcción y la actividad inmobiliaria ligado a las viviendas secundarias y, por otro, el aumento del turismo residencial internacional y de las migraciones de retiro del centro y norte de Europa (Casado y Rodríguez, 2002; Salvà, 2003; Huete y Mantecón, 2011). La especialización funcional de estos espacios urbanos se reflejaría en la propia evolución mensual de las altas (Gráfico 8), observándose una mayor estacionalidad en su afluencia, lo que vendría a constatar la incidencia del periodo vacacional sobre los cambios residenciales y la gestión del registro administrativo.

Al margen de la estacionalidad, un segundo rasgo de este tipo de municipios es el menor efecto sobre el empadronamiento que han tenido los cambios en la normativa de extranjería. A diferencia de los espacios agrarios, el sobreempadronamiento y posterior caída en las altas al albur de los procesos de regularización de 2000 y 2005 fueron mucho menos intensos. Cabe señalar que existen excepciones protagonizadas por localidades cuya

variación en la media de altas mensuales registraron valores superiores a la media, como Marbella o Torrox. Estas divergencias estarían relacionadas con la mayor proporción de población no comunitaria entre sus residentes.

Gráfico 8.- Altas de extranjeros en los municipios turístico-residenciales de Andalucía (1998-2010)



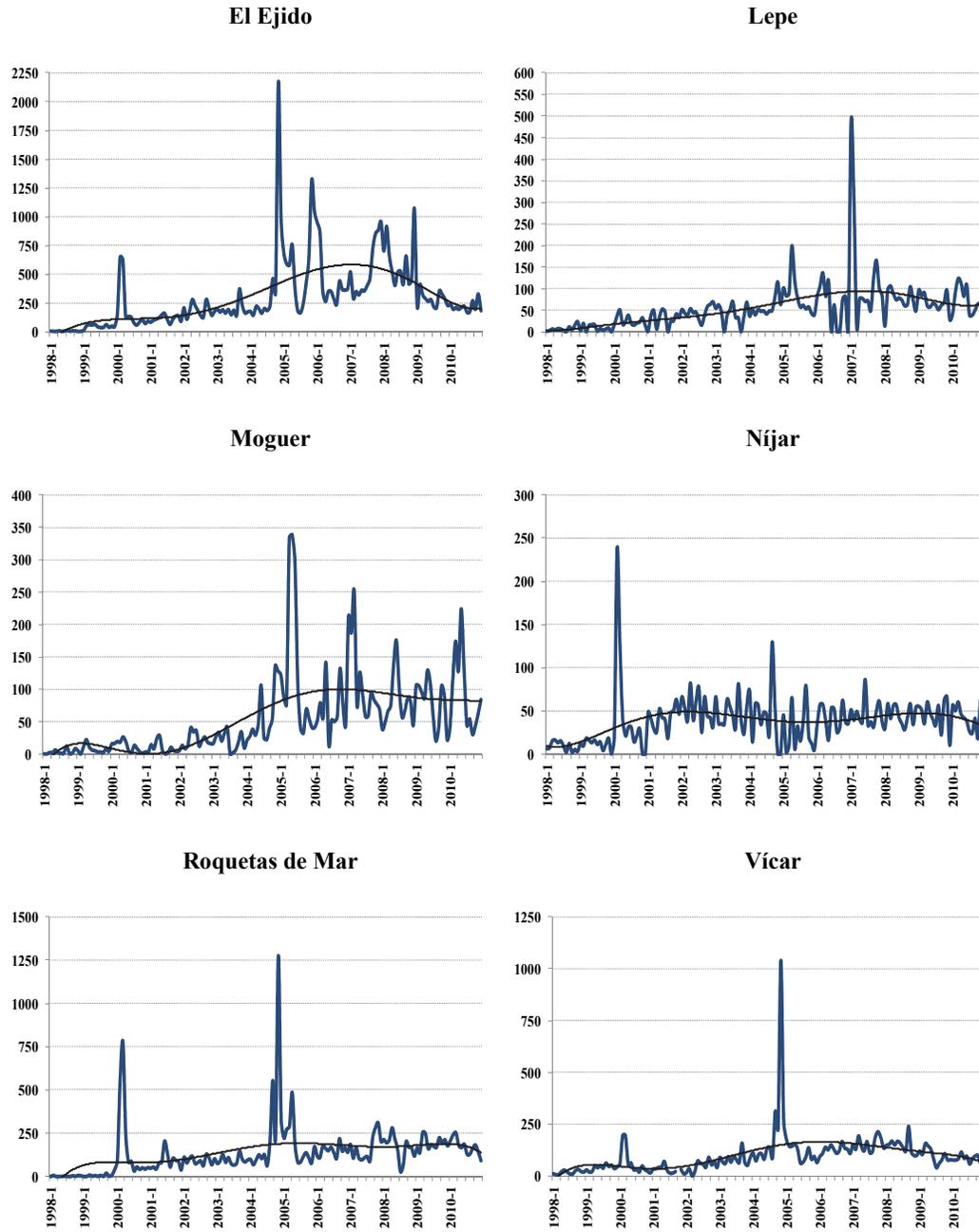
Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

Con todo, las localidades agrupadas comparten la particularidad de tener una representación muy elevada de residentes comunitarios, principalmente, británicos y alemanes. Sobresalen los municipios de Mijas y Fuengirola, pudiéndose considerar como el prototipo de municipios turístico-residenciales. Por último, la evolución de las altas en estos municipios a partir de 2008 habría sido dispar, aunque con una tendencia descendente generalizada. La coyuntura económica internacional también ha afectado a las migraciones residenciales de jubilados y rentistas así como a los trabajadores de la UE del sector turístico e inmobiliario.

En contraposición a los municipios turístico-residenciales, los espacios agrarios andaluces conformarían otra tipología. Estos municipios se caracterizan por ser lugares poco propicios para la inserción residencial de la población extranjera y, al mismo tiempo, por estar sujetos a una elevada rotación de trabajadores (Fernández y Checa, 2003; Checa y Arjona, 2007; Cohen y Berriane, 2011). En este grupo se aprecia una cierta heterogeneidad interna. Por un lado, se encontrarían las zonas de interior relacionadas con las campañas del olivar y de otros monocultivos de latifundio y, por otro, los espacios del litoral y pre-litoral de agricultura intensiva. En esos últimos, se podrían distinguir a las localidades de la provincia onubense, con una campaña agrícola concentrada en unos pocos meses, frente a las localidades situadas en la provincias granadina y almeriense, donde la campaña se prolonga a lo largo de casi todo el año (Gordo y Felicidades, 2009; Gualda, 2005; Pumares e Iborra, 2006). El hecho de ser municipios que no favorecen el asentamiento junto a la elevada rotación de extranjeros, tendría importantes consecuencias sobre el empadronamiento. Primero, porque una parte de los movimientos migratorios, como la migración circular y de temporada, no quedaría bien reflejada en el registro padronal y, segundo, porque estos mismos movimientos generarían problemas en la contabilidad de los efectivos por el sesgo que producen los empadronamientos múltiples.

La representación gráfica de la evolución mensual de las altas de una selección municipios ilustra parcialmente lo que se acaba de señalar (Gráfico 9). Así, el sobreempadronamiento registrado durante la regularización de 2000 y, sobre todo, la Normalización de 2005, sería reflejo de un subregistro padronal muy extendido, que alcanzaría cotas muy superiores en algunos de los municipios del Poniente y del Levante almeriense, como Níjar, Vícar o El Ejido.

Gráfico 9.- Altas de extranjeros en los municipios agrícolas de Andalucía (1998-2010)



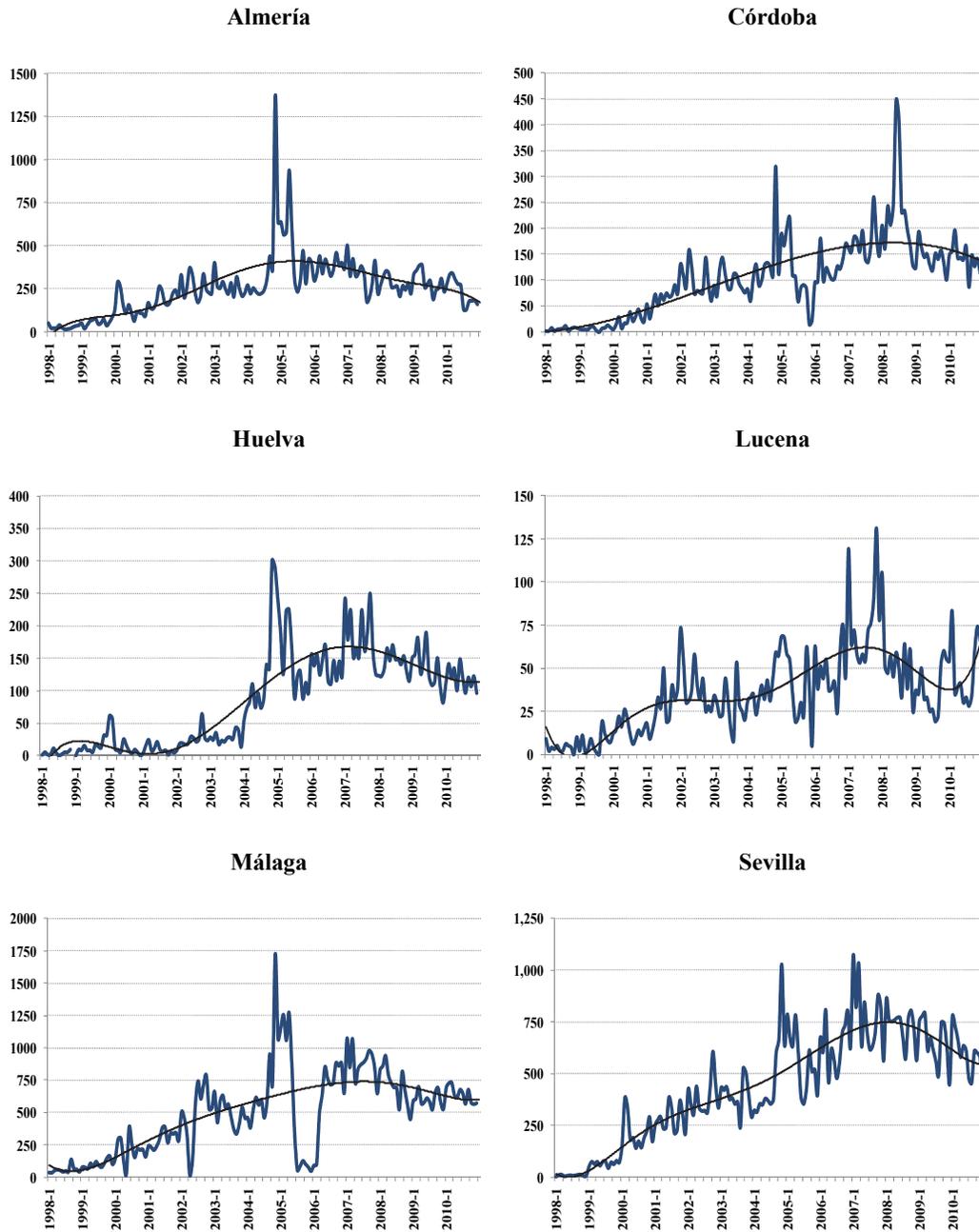
Fuente: elaboración CED, a partir de EVR (INE).

Por su parte, la evolución del empadronamiento en los municipios de Huelva difiere del observado en las localidades almerienses, observándose un menor efecto de los procesos de regularización sobre la variación de las altas. Estas diferencias podrían explicarse por la utilización de los contingentes de trabajadores temporeros como mecanismo para vehicular la demanda de mano de obra en el sector agrícola, que habría tenido como resultado no sólo una mayor rotación de la población extranjera sino también la sustitución étnica de la fuerza de trabajo, como evidenciaría el sobreempadronamiento coincidente con la entrada de Rumanía y Bulgaria en la UE (Gualda, 2008). De este modo se explica el repunte a partir de enero de 2007 en Moguer y, sobre todo, en Lepe. Por último, la evolución de las altas de extranjeros a partir del segundo semestre de 2008 en los municipios de agricultura intensiva se inscribe en la tendencia descendente registrada en el conjunto de Andalucía. No obstante, en estos municipios la caída en las altas difiere en cuanto a su magnitud y cronología, lo que estaría relacionado con la nacionalidad predominante en cada caso.

Junto a estos dos grupos más definidos, se encontraría un tercero constituido por las capitales de provincia y los núcleos urbanos de tamaño medio, todos ellos caracterizados por su centralidad regional o comarcal y por contar con una estructura económica no tan especializada. A pesar de situarse entre los principales receptores de inmigración, estos municipios destacan por el menor peso de la población extranjera entre sus residentes y por su composición nacional más diversa, en correspondencia a una oferta ocupacional más diversificada.

La heterogeneidad de los municipios agrupados lleva a plantearse si se podría considerar propiamente como un tipología específica a partir de la observación empírica de la evolución de las altas. El peso en todos ellos de la población no comunitaria, explicaría que la Regularización de 2000 y, sobre todo, la Normalización de 2005, marcasen inflexiones significativas en la evolución del empadronamiento. Por último, la evolución partir de la segunda mitad de 2008, se caracteriza por el progresivo descenso de las altas, coincidente con la caída de flujos migratorios internacionales como consecuencia de la crisis económica.

Gráfico 10.- Altas de extranjeros en las capitales de provincia y ciudades de Andalucía (1998-2010)



Fuente: Elaboración CED, a partir de EVR (INE).

En suma, el análisis de la evolución de las altas padronales en los municipios andaluces ha permitido constatar su estrecha relación con las características de los municipios y las pautas de localización espacial de la población extranjera. Se ha demostrado además que los cambios en la política migratoria y en la legislación de extranjería (Regularización de 2000 y Normalización de 2005) así como de la crisis económica han tenido efectos diferenciales sobre el empadronamiento a nivel municipal, identificándose varias tipologías de municipios. Estos hallazgos confirmarían parte de lo demostrado por Domingo y Sabater (2010) en el examen de la evolución de las altas en los municipios catalanes. Sin embargo, lo que más destaca del presente análisis en comparación con el realizado por ambos autores estaría relacionado con la difusión de restricciones al empadronamiento de extranjeros. Como se avanzó en el anterior epígrafe, para algunos municipios catalanes, las restricciones aparecieron tras la Normalización de 2005, y se generalizaron o incrementaron coincidiendo con los comicios municipales de 2007, cuando la gestión del padrón se convirtió en parte destacada de la propia campaña electoral. En el caso andaluz, no aparece claramente ningún ejemplo a partir del cual pueda inducirse la limitación en la inscripción en el registro administrativo, dejando aparte la mencionada excepción de la ciudad de Málaga. Por tanto, las diferencias existentes entre Andalucía y Cataluña apuntarían a la existencia de diferencias territoriales más que notables en la utilización del padrón como forma de gestionar la diversidad poblacional de los municipios derivada de los procesos de migración internacional.

6.- Conclusiones

Este trabajo ha examinado el empadronamiento de la población extranjera en Andalucía en el trascurso de los trece años que van entre 1998 y 2010, periodo en el que esta comunidad, en sincronía con el conjunto del país, ha vivido el auge y caída como destino preferente de la inmigración internacional. Tomando como punto de partida los resultados y la metodología propuesta por Domingo y Sabater en su trabajo sobre el empadronamiento de extranjeros en los municipios de Cataluña (Domingo y Sabater, 2010), se han concretado dos objetivos específicos. En primer lugar, realizar un análisis descriptivo detallado de la evolución mensual de las altas de personas extranjeras en la comunidad andaluza, en aras de identificar sus patrones temporales y espaciales. En segundo lugar, establecer tipologías

de municipios que permitan reflejar no sólo la evolución temporal de las altas padronales, sino también las características de los municipios y las pautas de localización espacial de la población extranjera. Con ello, se ha determinado el impacto de los sucesivos cambios en la legislación de extranjería y las políticas migratorias sobre la propensión al empadronamiento de los inmigrantes extranjeros así como sobre la gestión municipal del registro. Adicionalmente, se ha tratado de discernir la existencia de heterogeneidad en las prácticas de las administraciones locales andaluzas en relación a la gestión del empadronamiento y, a su vez, entre éstas y los ayuntamientos catalanes.

La revisión de la normativa que regula la figura del Padrón municipal y de la literatura académica e institucional en la materia, ha contribuido a poner de relieve la incidencia que sobre el empadronamiento de personas extranjeras y sobre la propia gestión del registro tuvieron los sucesivos cambios del ordenamiento jurídico. En este línea, se ha subrayado como la reforma, en enero de 1996, de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, supuso un punto de inflexión en el sistema de gestión padronal vigente hasta la fecha. Desde entonces, la inscripción padronal se convirtió en un derecho-obligación extensivo a todas las personas residentes en el país, con independencia de su situación administrativa de residencia. El registro padronal favoreció así la visibilidad estadística de la población extranjera y, sobre todo, de aquella en situación irregular. Por su parte, la legislación de extranjería ha hecho del empadronamiento una pieza clave en el estatuto jurídico de las personas extranjeras, al convertirse, por un lado, en un requisito indispensable para el acceso a los recursos y servicios públicos (por ejemplo, la atención sanitaria y los servicios sociales), y, por otro, como un instrumento que acredita el arraigo en el territorio en el procedimiento de concesión de autorizaciones de residencia. Ambos elementos se acabaron articulando como incentivos para la inscripción padronal de la población inmigrante. Todo ello redundó positivamente sobre el Padrón que, como registro administrativo y fuente estadística, adolecía de una deficiente cobertura del stock de población extranjera. No obstante, de una situación de subregistro se pasó al fenómeno contrario, esto es, la sobreestimación de los efectivos, provocada por la combinación de errores y prácticas irregulares en las altas (empadronamientos múltiples) y la deficiente captación de las bajas por emigración al exterior.

En este escenario se plantea el examen del impacto de las políticas migratorias y de los cambios normativos en materia de extranjería sobre la evolución del empadronamiento, en unos años, por lo demás, de profusa actividad legislativa. El resultado del análisis de la

evolución mensual de las altas registradas en Andalucía entre 1998 y 2010, a partir de la información proporcionada por la Estadística de Variaciones Residenciales del INE, ha permitido constatar lo siguiente. Primeramente, la existencia de una cierta estacionalidad en la afluencia de las entradas de población extranjera, que sería resultado de la influencia del periodo vacacional en los cambios residenciales de los migrantes y en la administración de los padrones municipales. Se ha precisado, además, que su efecto sobre las oscilaciones de las altas diferiría según nacionalidad y/o país de procedencia.

En segundo lugar, se ha puesto de manifiesto que la evolución de las altas en Andalucía se ha visto jalonada por las medidas legislativas que dieron pie a los procesos de regularización extraordinaria de 2000 y, sobre todo, a la Normalización de 2005. El hecho de que la inscripción en el registro se configurase como prueba documental para la acreditación de la residencia explicaría parcialmente el sobreempadronamiento en el periodo en que acontecieron ambos procesos. Ciertamente, la información con que se dispone no permite determinar de forma precisa qué parte del sobreempadronamiento correspondería a altas derivadas de un subregistro previo acumulado o a inmigraciones de extranjeros ajenos al procedimiento de normalización documental en marcha. Con todo, el examen de la evolución por agregaciones continentales ha revelado, en el caso de la Normalización de 2005, una mayor incidencia del sobreempadronamiento entre los residentes africanos y europeos no comunitarios. A la luz de estos resultados, se ha sugerido que las diferencias nacionales observadas en el sobreempadronamiento, como reverso del subregistro, podrían corresponder a diferencias en relación a la inserción laboral y residencial entre los diversos colectivos.

Junto a los procesos de regularización, otro hito que ha influido sobre la evolución del empadronamiento ha sido la crisis económica a partir del segundo semestre de 2008, periodo en el que comienza a ser apreciable el declive en la afluencia de las entradas de extranjeros en el ámbito territorial andaluz. Si bien la caída de las altas ha sido generalizada, se ha observado que la intensidad y temporalidad con que ha tenido lugar difiere entre los grupos nacionales. Otro evento no demográfico que se ha destacado por su singularidad ha sido la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea desde enero de 2007, momento en que se produjo un repunte muy marcado en las inscripciones padronales de población rumana. En cambio, se ha señalado que la influencia de otros eventos no se vio reflejada a partir de la observación empírica de las altas registradas en Andalucía. Se hizo referencia, en concreto, a la Regularización del año 2001 (la “Repesca” y la

documentación por “Arraigo”) y a la habilitación de la Policía para el acceso a la información contenida en el Padrón, potestad que pudo haber desincentivado el registro de la población extranjera y, en particular, aquella en situación irregular.

Por otro lado, el análisis territorial de la evolución de las altas en los municipios andaluces constataría su relación con las características de éstos y las pautas de localización espacial de la población extranjera. En este trabajo se ha mostrado que los cambios en las políticas migratorias y la legislación de extranjería (Regularización de 2000 y Normalización de 2005), así como la crisis económica, han tenido un impacto diferencial sobre el empadronamiento a nivel municipal, pudiéndose identificar varias tipologías de municipios. En primer lugar, los denominados municipios turísticos-residenciales, localizados en su mayoría en las zonas costeras del litoral andaluz, conformarían la plasmación territorial de un desarrollo económico basado, por un lado, en la construcción y actividad inmobiliaria y, por otro, en la aumento del turismo residencial y de las migraciones internacionales de retiro. En contraposición, se encontrarían los espacios agrarios andaluces que, a pesar de su relativa heterogeneidad, se caracterizarían por ser lugares poco propios para el asentamiento e inserción residencial de la población extranjera y, además, por estar sujetos a una elevada rotación de trabajadores. Geográficamente, la mayoría se ubicarían en la provincia de Huelva y a lo largo de la costa granadina y almeriense. La última tipología correspondería a las capitales de provincia y núcleos urbanos de tamaño medio, todos ellos caracterizados por su centralidad regional o comarcal, diversificación de la estructura económica y una menor presencia relativa de población extranjera, si bien más diversa en sus orígenes. Esta tipología ha mostrado su utilidad como instrumento para la descripción de la evolución del empadronamiento de la población extranjera en los municipios andaluces. Siendo conscientes de su carácter exploratorio, quedaría pendiente para futuros trabajos dotar a la tipología de una mayor robustez mediante el uso de técnicas multivariantes clasificatorias o de técnicas de análisis espacial (Análisis Exploratorio de Datos Espaciales) cuyo uso en el análisis de los movimiento migratorios a nivel municipal ha mostrado resultados fructíferos en la identificación de espacios migratorios a partir de áreas que presentan asociaciones estadísticas y geográficas.

En suma, los resultados de este trabajo, cuyos principales hallazgos se han presentado en los párrafos precedentes, constituyen una modesta contribución en la comprensión de la insuficientemente explorada relación entre legislación y demografía, en cuya intersección

se sitúa el empadronamiento, lugar de encuentro entre el fenómeno migratorio y los procesos de integración social. Es menester enfatizar que el estudio del fenómeno migratorio a nivel local nos acerca no sólo a la heterogeneidad del territorio sino que también confirma la centralidad de las administraciones locales como actores clave en la gestión de la inmigración en nuestro país.

En este punto, conviene recuperar la comparación de los hallazgos obtenidos aquí con los resultados de Domingo y Sabater para los municipios de Cataluña. Dejando a un lado las semejanzas y diferencias entre ambas comunidades en lo que a la evolución del empadronamiento se refiere, lo que más destaca es la aparente ausencia de medidas limitativas o restrictivas al empadronamiento de extranjeros en los municipios andaluces, con la mencionada excepción de la ciudad de Málaga. Este hecho lleva a formular, al menos, dos hipótesis para contrastar en futuros trabajos. En primer lugar, las dificultades de acceso a la vivienda y las situaciones de marcada segregación residencial que afecta a determinados colectivos (en especial, de origen no comunitario) en los espacios agrarios andaluces, les han mantenido al margen del registro administrativo, muchas veces con independencia de la situación legal en el país. Este subregistro explicaría la inexistencia de utilización de trabas añadidas o de medidas restrictivas al empadronamiento como mecanismo de selección de la población residente. En segundo lugar, existen diferencias territoriales (entre municipios y comunidades autónomas) en la utilización del padrón como forma de gestionar la diversidad poblacional derivada de la migración internacional que, se concretan, primero, en prácticas heterogéneas respecto a la gestión de las altas y bajas padronales que, a su vez, estarían relacionadas con los otros dos procedimientos de extranjería administrados desde los ayuntamientos: los informes de inserción social o arraigo y los informes de disponibilidad y adecuación de la vivienda.

Referencias bibliográficas

- AGUILERA, Raquel (2006). "El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 63, 175-195.
- AGUADO, Vicenç (2002). "La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las administraciones locales: un primer balance (I)". *Cuadernos de Derecho Local*, 0, 7-43.
- AGUADO, Vicenç (2003). "Hacia una nueva población municipal: el padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros". *Anuario del Gobierno Local*, 1, 195-240.
- AJA, Eliseo; ARANGO, Joaquín (2006). *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas Jurídica y Sociológica*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- ARARTEKO (2007). *Informe al Parlamento Vasco 2007*. Ararteko.
- ARARTEKO (2008). *Informe al Parlamento Vasco 2008*. Ararteko.
- BRILLANT, Virginia; ZARAUZ, José (2006). "El nuevo papel del empadronamiento en el ámbito de la inmigración e integración". *Mugak*, 36.
- BARDAJÍ, Federico (2006). *Literatura sobre inmigrantes en España*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- CASADO, María Ángeles; RODRÍGUEZ, Vicente (2002). "La migración internacional de retirados en España: limitaciones de las fuentes de información". *Estudios Geográficos*, 63 (248-249), 533-558.
- CHECA, Juan Carlos; ARJONA, Ángeles (2007). "Residencia e inmigración: la vivienda imposible. El caso de los africanos en los municipios almerienses de agricultura intensiva". *Papers. Revista de Sociología*, 86, 147-166.
- COLECTIVO IOÉ (2002). *Exploración bibliográfica sobre estudios de inmigración extranjera en España*. Madrid: Delegación del Gobierno de Extranjería e Inmigración.
- COHEN, Arón; BERRIANE, Mohamed (2011). *De Marruecos a Andalucía: Migración y espacio social*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- DE CASTRO, Miguel Ángel (2004). "Fuentes estadísticas sobre la inmigración". *Economistas*, 99, 128-145.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2005). *La inmigración en la provincia de Granada*. Sevilla: Defensor del Pueblo Andaluz.
- DEVOLDER, Daniel; GIL, Fernando; FORTE, Pere (2006). "Estimación del grado de error en el registro de la población extranjera en España: un enfoque comparativo". *Papers de demografia*, 309.
- DOMINGO, Andreu; BRANCÓS, Inés (2000). "Entre el flujo y el stock: el análisis demográfico de las migraciones internacionales y de la población de nacionalidad extranjera en España". *Papers de Demografia*, 173. Centre d'Estudis Demogràfics
- DOMINGO, Andreu (2005). "Tras la retórica de la hispanidad: la migración latinoamericana en España entre la complementariedad y la exclusión". *Papers de demografia*, 254. Centre d'Estudis Demogràfics.

- DOMINGO, Andreu; SABATER, Albert (2010). "El empadronamiento de la población extranjera en los municipios catalanes de 2004 a 2008". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV (344).
- DOMINGO, Andreu; LÓPEZ-FALCÓN, Diana; BAYONA, Jordi (2010). "Reagrupación familiar en la provincia de Barcelona 2004-2008". *Migraciones*, 27, pp. 11-47.
- DUQUE, Ignacio (2011). "Anomalías y mejoras en las estadísticas de migración internacional durante las últimas décadas". *Revista Internacional de Sociología*, 68 (1), 45-78.
- FRANCH, Xavier; DOMINGO, Andreu; SABATER, Albert (2011). "Perspectiva municipal del arraigo en la provincia de Barcelona, 2006-2009". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 57 (3), 517-547.
- DOMINGO, Andreu; SABATER, Albert; BEDOYA, María Helena; FRANCH, Xavier (en prensa). "Regularizaciones y trayectorias: La normalización y el arraigo de los inmigrantes no comunitarios en la provincia de Barcelona". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Notas de Investigación.
- FERNÁNDEZ, Belén (2008). "Políticas de acomodación de extranjeros: de la lógica autonómica a la aplicación local". ZAPATA-BARRERO, Ricard; PINYOL, Gemma (Eds.). *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona: Fundación CIDOB, 47-66.
- FINOTELLI, Claudia; ARANGO, Joaquín (2012). "Regularisation of unauthorised immigrants in Italy and Spain: determinants and effects". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 57 (3), 495 -515.
- GARCÍA, Arlinda; SÁNCHEZ, Dolores (2001). "Las estadísticas demográficas españolas: entre el orden y el caos", *Boletín de la AGE*, 31, 87-109.
- GARRIDO, Luis (2004). "Para cuantificar a los extranjeros". *Economistas*, 99, 28-37.
- GIL, Fernando (2010). "Análisis de dos propuestas metodológicas para estimar las salidas de extranjeros en España: las bajas por caducidad padronales y la renovación de las tarjetas de residencia temporales". *Estadística española*, 52 (174), 277-309.
- GOERLICH, Francisco José (2007). "¿Cuántos somos? Una excursión por las estadísticas demográficas del Instituto Nacional de Estadística". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 45, 123-156.
- GORDO, Mercedes; FELICIDADES, Jesús (2009). *Explorando los contratos en origen en los campos españoles*. Huelva: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.
- GUALDA, María Estrella (2005). "La inmigración en Andalucía, de finales de los noventa a los inicios del siglo XXI". SOLÉ, Carlota; IZQUIERDO, Antonio (Eds.). *Integraciones diferenciadas: migraciones en Cataluña, Galicia y Andalucía*. Barcelona: Anthropos. 56-70.
- GUALDA, María Estrella (2008). "De polacas a senegalesas: contratos en origen, sustitución étnica y segmentación del mercado agrícola onubense". *Panorama Social*, 8, 71-84.
- HUETE, Raquel; MANTECÓN, Alejandro (2011). "Más allá del turismo: movilidad residencial europea y nuevos núcleos urbanos". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 111-128.

IGLESIAS DE USSEL, Julio (2010). *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas*. Madrid: Fundación BBVA.

INE (2012a). *INEbase / Estadística de Variaciones Residenciales / Metodología*. En url (última consulta: 6 de junio de 2012):

<http://www.ine.es/daco/daco42/migracion/notaevr.htm>.

INE (2012b). *Relación de municipios, provincias, comunidades y ciudades autónomas y sus códigos*. En url (última consulta: 6 de junio de 2012):

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe245%2Fcodmun%2F&file=inebase&L=0>

IZQUIERDO, Antonio (2002). "Panorama de la inmigración en España al alba del siglo XXI". *Mediterráneo económico*, 1, 247-264.

LÓPEZ, Ana María (2005). *Inmigrantes y Estados. La respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos.

BALDWIN-EDWARDS, Martin; KALER, Albert (2009). *REGINE. Regularisations in Europe*. Amsterdam: European Commission, Amsterdam University Press.

MASSEY, Douglas; ARANGO, Joaquín; HUGO, George, et al. (1998). *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press.

MIRET, Ángel (2009). "La gestión de la división de competencias en materia de inmigración". ZAPATA-BARRERO, Ricard (Ed). *Políticas de gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel, 51-71.

MOYA, David (2008). "Arrelament i reagrupament familiar". VVAA. *Informe Pi i Sunyer sobre la gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

MTAS (2002). *Anuario de Migraciones*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

MTAS (2005). *Anuario Estadístico de Extranjería*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. MTAS.

NADAL, Mònica; OLIVERES, Ricard; ALEGRE, Miquel Àngel (2002). *Les actuacions municipals a Catalunya en l'àmbit de la immigració*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

OLIVER, Josep (2011). "El empleo inmigrante ante la nueva fase de crisis y la integración de la inmigración". AJA, Eliseo; ARANGO, Joaquín; OLIVER, Josep (Eds.). *La hora de la integración. Anuario de la Inmigración en España*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

OPAM (2010). *Informe Anual Andalucía Inmigración 2008*. Sevilla: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Consejería de Empleo, Junta de Andalucía.

OPAM (2010). *Informe Anual Andalucía e Inmigración 2009*. Sevilla: Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, Consejería de Empleo, Junta de Andalucía.

PAJARES, Miguel (2007). "El proceso de regularización de 2005: sus efectos posteriores sobre la inserción laboral de la población inmigrada". VV.AA. *La inmigración en España en 2006. Anuario de la inmigración y políticas de inmigración en España*. Edición 2007. Barcelona: Edicions Bellaterra.

PAJARES, Miguel (2008). "Comunidades inmigradas de la Europa del Este. El caso del colectivo rumano en España". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 84, 65-79.

- PAJARES, Miguel (2010). *Inmigración y Mercado de Trabajo. Informe 2010*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- PÉREZ-YRUELA, Manuel; RINKEN, Sebastián (2005). *La integración de los inmigrantes en la Sociedad Andaluza*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- POULAIN, Michel (2005). "The registration of the population with usual residence: the results from the Thesim EU Research Project". *UNECE/EUROSTAT Seminar on Migration Statistics*, Geneva, 2005:
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/2005/03/migration/wp.6.e.pdf>
- PUMARES, Pablo; IBORRA, Juan Francisco (2008). "Población extranjera y política de inmigración en Andalucía". *Política y Sociedad*, 45 (1), 41-60.
- RECAÑO, Joaquín; DOMINGO, Andreu (2006). "Factores sociodemográficos y territoriales de la inmigración irregular en España". *XXV Conferencia Internacional de Población*, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, Tours, Francia, 2005. On line: <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50533>
- REHER, David; VALERO, Ángeles (1995). *Fuentes de Información Demográfica en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- ROJO, Eduardo; CAMÓS, Ignasi (2005). *Les competències municipals en matèria d'immigració i la incidència de la legislació d'estrangeria sobre els municipis*. Barcelona: Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania. Diputació de Barcelona.
- SABATER, Albert; AJENJO, Marc (2005). "Una aproximació als empadronaments atípics a Catalunya: còmput i distribució territorial d'un fenomen generalitzat". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 46, 63-79.
- SABATER, Albert; DOMINGO, Andreu (2012). "A new immigration regularisation policy: the settlement programme in Spain". *International Migration Review*, 46 (1), 190-220.
- SALVÀ, Pere (2003). "La inmigración en Baleares: de un fenómeno tipo "Nuevo Florida" a un modelo migratorio de "Nueva California"". AUBARELL, Gemma; ROCA, *Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*. Barcelona: Icaria Editorial, 129-154.
- SCHUCK, Peter H. (2000). "Law and the study of migration". BRETELL, Caroline; HOLLIFIELD, James (Eds.). *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. New York: Routledge.
- SÍNDIC DE GREUGES (2008). *La gestió municipal de l'empadronament dels immigrants*. Barcelona: Síndic de Greuges.
- SOLANES, Ángeles (2004). "La realidad local de la inmigración: el padrón municipal como forma de integración". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 10.
- SOLANES, Ángeles (2010). "Inmigración y responsabilidad municipal". *Documentación Social*, 158, 191-210.
- SOLANES, Ángeles; CARDONA, María Belén (2006). "Administración local y derechos de los inmigrantes: la relevancia de la inscripción padronal". SIMÓ, Carles; TORRES, Francisco (Eds.). *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*. Valencia: Tirant lo Blanch, 133-171.
- SOLÀ-MORALES, Àngels (2006). *La gestió de la immigració a l'àmbit local: reptes i actuacions*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

SUAREZ, Javier (2008). *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.

VINUESA, Julio; PUGA, Dolores (2007). *Técnicas y Ejercicios de Demografía*. Madrid: INE.

VIRUELA, Rafael (2008). “Población rumana y búlgara en España: evolución, distribución geográfica y flujos migratorios”. *Cuadernos de Geografía*, 84, 169-194.

VONO, Daniela; DOMINGO, Andreu; BEDOYA, María Helena (2008). “Impacto del control migratorio mediante visado *Schengen* sobre la inmigración latinoamericana en España”. *Papeles de Población*, 14 (58), 97-126.

ZAPATA-BARRERO, Ricard (2004). *Inmigración, innovación política y cultura de acomodación en España*. Barcelona: Fundació CIDOB.

ZAPATA-BARRERO, Ricard; PINYOL, Gemma (2008). *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona: Fundación CIDOB.

ZAPATA-BARRERO Ricard; GARCÉS, Blanca (2011). *La gestió municipal de la immigració a Catalunya*. Barcelona: Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals

ZARAUZ, José (2007). *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. Vitoria-Gasteiz: ARARTEK.