

OBETS. Revista de Ciencias Sociales
Vol. 9, n.º 2, 2014; pp. 377-407
ISSN: 1989-1385
DOI: 10.14198/OBETS2014.9.2.06

**EL SUBREGISTRO CONSULAR:
MAGNITUDES Y EFECTOS EN LAS
ESTADÍSTICAS DE EMIGRACIÓN ESPAÑOLA¹**
**CONSULATE UNDERREGISTRATION: MAGNITUDES AND
EFFECTS ON SPANISH EMIGRATION STATISTICS**

Juan Manuel Romero Valiente
Centro de Investigación en Migraciones
Universidad de Huelva, España
valiente@uhu.es

Antonio Luis Hidalgo-Capitán
Centro de Investigación en Migraciones
Universidad de Huelva, España
alhc@uhu.es

Resumen

El subregistro consular representa uno de los principales problemas para la adecuada observación y medición estadística de la emigración española actual. Tomando como base los datos de una encuesta realizada en 2012 a más de cuatro mil emigrantes españoles residentes en el extranjero, se ha tratado de conocer las magnitudes del subregistro y sus efectos en las estadísticas oficiales. Los análisis realizados ponen en evidencia un subregistro en torno al 50% entre los emigrados españoles en el período 2008-2012. Esta cifra se eleva a cerca del 60% entre los que han tenido como destino la Unión Europea y del 75% en el caso del Reino Unido.

¹ Este trabajo constituye un resultado del Proyecto de Investigación “Movilidad Humana, con especial énfasis en las migraciones de España y Ecuador” (coordinado por Juan Manuel Romero Valiente), que forma parte del Proyecto de Cooperación Interuniversitaria FIU-CUHU que se desarrolla entre la Universidad de Huelva (España) y la Universidad de Cuenca (Ecuador) bajo el auspicio de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID). Agradecemos al Dr. Andrés Arroyo, Profesor Titular del Departamento de Estadística de la Universidad de Sevilla, la revisión del texto y sugerencias en la materia.

Palabras clave: Emigración española; subregistro consular; estadísticas migratorias.

Abstract

The consulate underregistration represents one of the main problems for the proper observation and measurement of the statistics of the current Spanish emigration. Based on data from a survey conducted in 2012 to more than four thousand Spanish emigrants living abroad, we have tried to know the magnitude of underregistration and its impact on the official statistics. Our analyses show underregistration by about 50% among Spanish emigrants in the period 2008-2012. This data rises to nearly 60% among those who had emigrated to the European Union and 75% in the case of the UK.

Keywords: Spanish emigration; consulate underregistration; migration statistics.

Extended abstract

The consulate underregistration is one of the main problems for proper observation and statistical measurement of the current Spanish emigration. This phenomenon raises serious concern in the society of Spain.

Official statistics of Spanish out-migration have notable deficiencies in quantifying the flows from the beginning in the last third of the nineteenth century. These statistics, published by the Instituto Nacional de Estadística (INE) since 2002, are mainly based in residential variations between Spain and abroad. Such variations are recorded as a result of registration as residents in the Consular Register (and the consequent registration in the Register of Spanish Residents Abroad), and the corresponding deregistration in the Municipal Register. Despite the progress that entailed for the knowledge of the Spanish emigration, there are still problems for proper observation and measurement. This is because many emigrants do not perform their registration in the Spanish consulates and / or delayed in doing it longer than it should.

In this paper we present an approach to the phenomenon of consulate underregistration trying to meet its key figures and effects in official statistics of Spanish emigration. To this aim mainly we have used data from a survey conducted in 2012 to 4,058 Spanish emigrants living abroad, spread across 120 countries. We poll more than three thousand interviews (3,026) to Spanish emigrants in the present century, of which 2,138 were people who come out of Spain between 2008 and 2012 coinciding with the economic crisis.

First, the results of this study show the existence of a major consulate underregistration among Spaniards living abroad, especially among those who have recently emigrated. At least one of every two Spaniards emigrated between 2008 and 2012 had not been registered as resident in the Consular Register at the end of that period. Therefore, the change of residence was not recorded and computed by Spanish emigration statistics, these people remain for all purposes as population residing in Spain.

Moreover, these results also show the existence of certain patterns in the consular registration, which are related to the age of migration (variation in time), and the destination / residence (variation in space).

The consulate registration is lower, as expected, with increasing time of migration and residence outside Spain. The data allow observe that this decrease underregistration presents a pattern in relation to the age of migration, which greatly fits a logarithmic trend line. The decline is more rapid among people who have recently migrated (last five years); then this decline gradually becomes softer with increasing residence time outside Spain.

The highest levels of consulate underregistration take places by far among emigrants to the EU, especially to countries like the UK; about 60% of emigrants to the EU between 2008 and 2012 had not been registered as resident in the Consular Register at the time of the survey; this ratio is around 75% among emigrants to the UK. By contrast, the lowest levels take places among people who have emigrated to Africa and Asia, especially in countries like China and UAE, two emerging destinations in recent years. The observed differences regarding the age of emigration from Spain are repeated, with nuances and particularities, in different geographical areas and countries of residence. These differences in the magnitude of underregistration affect the reliability of the statistics of Spanish emigration to any territory, especially for the observation and measurement *in tempore* of this phenomenon. The statistics of Spanish emigration to countries with low levels of consulate underregistration and a rapid decrease of the latter (shorter delay in registration) measure the phenomenon (*in tempore*) in a more correctly way and reflex better the observed reality. On the contrary, the statistics Spanish emigration to countries with significant levels of consulate underregistration and a slower decrease present major deficiencies in that sense. This is, paradoxically, the case of the main destinations of Spanish emigration in recent years (UK, France, USA, and Germany).

The consulate underregistration in a given period expresses the underestimation of the actual migration in it. And in that sense, we can estimate, based on the data handled and analyzes performed in this study, about half of Spaniards emigrated abroad in 2008-2012 had not been entered in the Register of Spanish Residents Abroad at the end thereof. However, we cannot deduce, directly and exclusively from the data of consular registration, the extent to which annual data on Spanish emigration to publish official statistics underestimate the real migration flow. The main reason is that the latter reflect all consular inscriptions that occur each year, regardless of the date and length of migration of people who make them.

Therefore, in this article we do not specifically discuss the extent to which emigration data published by the Spanish statistics may be lower than actual, because for this purpose we should also consider other information in the calculations and analyzes, such as those relating to the delay in the consulate registration of emigrants. In any case, the analysis that the authors of this article are underway to this regard suggests that Spanish emigration data for 2008-2012 are higher than those reported by official statistics (just over 200,000), even with compensation effect registrations *ex tempore* (emigrated before 2008 to formalize their registration in that period); but these data probably will also be lower than the 700,000 people reporting some analysts.

The results of this study may have a useful and practical application. On the one hand, they should serve as a call to the Spanish administration and especially the competent bodies on migration (Dirección General de Inmigración of Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Dirección General de Asuntos Consulares y de Españoles Residentes en el Exterior of Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación) and statistics (INE) to adopt measures aimed at reducing the consular underreporting. A wide information campaign among Spanish emigrants about the need and the benefits of consular registration to raise awareness of the issue is essential for this. Of course, it must be accompanied by other measures such as increasing the facilities of access to consular services and improving them. This might be an excessive demand in times of crisis, in which the plans themselves of strengthening foreign service have been partially paralyzed and are closing some consulates in countries with a large colony of old and new migrants. However, reducing the consular underreporting must be an unavoidable and urgent objective. And this must be so by the effects it has on the knowledge of the new Spanish emigration and the exercise of rights attached to the registration of Spanish citizens residing abroad.

Moreover, data and results of this work can perhaps serve as a reference and informational input to the work developed for the INE, improving its statistics on Spanish emigration. In this line, we believe it would be interesting to perform similar analyzes in other countries where emigration statistics also have the consular registration as a basis of its registration system as Italy. Such work would diagnose common problems and carry out strategic actions for improvement.

The study of consulate underregistration and its effects on migration statistics is not exhausted, of course, with this work. By contrast, observations and analyzes carried out show that there are still many aspects to scrutinize such as those relating to differences related to the profile of migrants, the incidence of delayed registration consular or the factors underlying it all. Some of these issues have already been analyzed by the authors of this article; they hope to offer short-term results.

1. INTRODUCCIÓN

Los problemas y dificultades para cuantificar las migraciones internacionales y conocer sus características son hechos bien conocidos que han sido puestos en evidencia en numerosos trabajos y foros. La mayoría de los analistas ponen de relieve la existencia de mayores dificultades para el conocimiento de las corrientes de salida (emigración) que de las de entrada (inmigración). Este hecho se ha explicado aludiendo a que la emigración suele requerir menores trámites administrativos por parte del país emisor, siendo pocos además los incentivos para su notificación a las autoridades del mismo (Lemaître, 2005: 3; Thierry *et al.*, 2005: 19; Beer *et al.*, 2010: 461-462; UNECE, 2009: 1, 3, 6; UNECE,

2010: 7; Nowok, 2010: 1-2; Galgóczi *et al.*, 2011: 7; OIM, 2013: 80; entre otros). Como consecuencia de ello, las cifras de emigración que reportan la mayoría de los países suelen ser inferiores a las de inmigración de personas procedentes de los mismos que ofrecen los países receptores (Poulain y Perrin, 2001: 10; Raymer y Abel, 2006: 2; Beer *et al.*, 2010: 464). Este problema de subestimación del flujo emigratorio es un hecho generalizado en la mayoría de los países, alcanzando niveles superiores al 50% en un número significativo de ellos (Poulain, 2006: 2-3).

Estos problemas y limitaciones no son ajenos a las estadísticas españolas de migración exterior, especialmente a las de emigración. España cuenta desde el último tercio del siglo XIX con estadísticas de emigración elaboradas utilizando diferentes fuentes, criterios y métodos. Los distintos trabajos realizados sobre la emigración española contemporánea ponen de manifiesto las limitaciones de dichas estadísticas, especialmente en lo que concierne a la cuantificación de los flujos². La gran mayoría pone de relieve la existencia de diferencias muy notables entre las cifras que ofrecen las estadísticas oficiales españolas y la magnitud real del fenómeno. Hecho éste, que evidencian principalmente al comparar dichas estadísticas con las de inmigración española de los países receptores, las cuales ofrecen en general cifras sensiblemente superiores.

Desde principios del presente siglo las estadísticas de emigración exterior española tienen como base fundamental las variaciones residenciales entre España y el extranjero que se registran como fruto de las inscripciones (altas) en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (en adelante, PERE) y las consiguientes bajas en el Padrón municipal. Pese al significativo avance que ha supuesto la utilización de estos registros de población para la elaboración de estas estadísticas y, por ende, en la medición y conocimiento de la emigración exterior española, los problemas de subestimación siguen persistiendo. Así lo ponen en evidencia varios trabajos como los realizados en el marco del proyecto MIMOSA (Model for Estimating International Migration Flows in the European Union) cuyos resultados son fruto del análisis comparativo entre las estadísticas de emigración e inmigración de varios países europeos, entre ellos España, para el período 2002-2007 (Poulain y Dal, 2008: 5; Beer *et al.*, 2010: 473).

En las estadísticas de emigración exterior española previas a las actuales (estadística de emigración asistida), elaboradas y publicadas por el organismo

² Existe una bibliografía relativamente abundante sobre el tema. Cabe citar, entre otros, los trabajos de García Fernández (1965), Sánchez Alonso (1990), Yáñez Gallardo (1993), Palazón (1995), Vilar y Vilar (1999), Babiano y Fernández (2002 y 2009), Sanz Díaz (2004), Durán Villa (2008), Sanz Lafuente (2008 y 2009), Romero Valiente (2013).

competente en materia de migraciones (dependiente del Ministerio de Trabajo), los problemas de subestimación se relacionaban fundamentalmente con el concepto de emigrante utilizado (muy restrictivo) para la elaboración de las mismas. En las actuales, la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR) y la Estadística de Migraciones (EM) que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE) tomando como base las altas como residentes en el Registro de Matrícula Consular (RMC) –y consiguientemente en el PERE–, los mencionados problemas se deben principalmente a que muchos de los españoles que emigran a otros países no efectúan dicha inscripción o demoran mucho tiempo en hacerlo. Aunque varios trabajos hacen referencia expresa a este problema de *subregistro consular* (Prieto Rosas, 2008: 23-26; Recaño y de Miguel, 2009: 4; Moscoso y Moyano, 2010: 78; González Enríquez, 2013: 5; González Ferrer, 2013: 6), en ninguno se ofrecen datos y evidencias empíricas, directas y específicas, sobre el mismo que avalen dicha afirmación.

¿Cuál es la magnitud del subregistro consular de los españoles emigrados al extranjero entre 2008 y 2012? ¿Cómo varía dicha magnitud en función de la antigüedad de la emigración y el área geográfica / país de residencia de los emigrados? ¿Cómo afecta ello a las estadísticas oficiales sobre emigración española al extranjero para dicho periodo?

En este contexto surge este trabajo cuyos objetivos son: estimar la magnitud del subregistro consular de los españoles emigrados al extranjero entre 2008 y 2012; conocer sus variaciones en función de la antigüedad de la emigración y el lugar de destino/residencia de los emigrados; e identificar los efectos del subregistro consular en las estadísticas de emigración española al exterior.

Este trabajo constituye la primera aproximación al problema de la subestimación de la emigración española actual de forma directa a partir del análisis de datos relativos a la situación respecto a la inscripción consular de los españoles que residen en el extranjero. Hasta la fecha, los pocos trabajos sobre el particular lo han hecho de una manera indirecta a través de la comparación entre las estadísticas de emigración española y las de inmigración de algunos países europeos receptores de la misma³ (p.e. González Ferrer, 2013). Este

³ González Enríquez (2013: 5) realiza esta comparación tomando como base los datos tipo stock (PERE y estadísticas de los países de destino) llegando a la conclusión de que las fuentes estadísticas españolas “no infravaloran el número de españoles residentes en el extranjero”. Este análisis, a nuestro juicio, puede presentar notables deficiencias de base por diversas razones. Por una parte, al utilizar como referencia para el análisis solo los datos tipo stock (y no de forma combinada con los datos tipo flujo de migración exterior española) del PERE en los que, por un lado, se incluyen tanto personas realmente emigradas como descendientes de españoles nacidos en el extranjero (en muchos casos con

enfoque presenta algunos problemas. Por una parte, que las estadísticas de inmigración de estos países, sobre todo las relativas a ciudadanos comunitarios, suelen en muchos casos presentar notables problemas de sobreestimación⁴. Por otra, no se incluyen en el análisis a los flujos de emigración española que se dirigen a países de otros continentes de los que, cabe señalar, por otra parte, no se dispone, en la gran mayoría de los casos, de datos solventes sobre entradas de españoles (y stock de residentes) basados en registros y recuentos propios. La generalización de las estimaciones de subregistro basadas en las comparaciones con algunos países europeos al conjunto de la emigración española al exterior puede conllevar errores de cálculo importantes. De un lado, porque, según la EM, solo la mitad de los españoles emigrados en el período 2008-2012 se han dirigido a países europeos (42% a países de la Unión Europea). De otro, porque en muchos de los países receptores de emigración española (no considerados en dicho análisis comparativo) el nivel de subregistro puede ser muy inferior al detectado en los casos analizados, lo que afectaría sin duda, a la baja, la estimación global del flujo

Las cifras dispares sobre la magnitud de la emigración española que ofrecen algunos investigadores para el período 2008-2012 (en torno a 40.000 en el caso de González Enríquez, 700.000 en el caso de González Ferrer), muy alejadas de las oficiales que publica el INE (algo más de 200.000), ponen, en todo caso, claramente en solfa los problemas de estas últimas para la adecuada medición y observación de este fenómeno. Ello, unido a la importante y renovada preocupación en la sociedad española que ha generado en los últimos años esta corriente emigratoria, espoleada sin duda por la agudización de los

nacionalidad también del país de residencia, por lo que no se contabilizan en las estadísticas de extranjería del mismo). Por otra, no tiene suficientemente en cuenta que el reducido crecimiento entre 2009 y 2013 de la población nacida en España que se refleja en el PERE (y las estadísticas de extranjería de los países de destino, aunque no siempre se dispone de datos desagregados sobre el particular) puede estar en buena parte debido al efecto compensación de los flujos de retorno que se producen en dicho período, en los que tienen un importante protagonismo ciudadanos españoles emigrados antes de 2009. Este último hecho está siendo contrastado en los análisis que están realizando los autores de este artículo tomando como base los microdatos de la EVR.

⁴ Cantisani y Greco (2006: 438) hacen referencia a este hecho en el caso de la migración italiana en otros países de la Unión Europea (Dinamarca, Países Bajos) indicando que ello puede estar relacionado con la utilización en los mismos de períodos de estancia más cortos (inferiores a un año o seis meses) para el registro y contabilización de los sucesos migratorios. Éste parece ser el caso también del Padrón municipal en España que, según se puede deducir de la comparación con los datos del Censo 2011, sobrestimaría en un 20% la población residente de nacionales de Alemania, Reino Unido y Francia (Rodenas y Martí, 2013: 120). Los análisis que están llevando a cabo los autores de este artículo apuntan también a una sobreestimación de las cifras de inmigración española en muchos países europeos.

efectos de la crisis económica en España, justifica aún más si cabe la oportunidad e interés de este trabajo.

2. FUENTES Y METODOLOGÍA

Para la aproximación al fenómeno en estudio y tratar de alcanzar los objetivos anteriormente indicados se han utilizado las fuentes y la metodología que se indican a continuación. Por una parte, se ha procedido a una revisión exhaustiva de la literatura existente sobre estadísticas de migraciones internacionales, particularmente sobre emigración, así como de los parámetros y factores involucrados en la confección de las mismas (forma de recogida de datos, etc.). Cabe destacar, en este sentido, la metodología de elaboración de las estadísticas actuales de emigración española (EVR y EM), así como la normativa que regula la inscripción en los registros de población española (RMC, PERE y Padrón Municipal) que sirven de base para la elaboración de las mismas.

Por otra, se ha llevado a cabo una explotación y análisis de los datos sobre emigración española en los últimos años (EVR y EM), así como, especialmente, la situación respecto a la inscripción consular de los españoles residentes en el extranjero. Para este segundo caso los únicos datos disponibles son los recogidos al efecto en una encuesta realizada por los autores de este artículo en el marco de una investigación sobre la situación de los españoles residentes en el extranjero, con especial atención a la emigración más reciente, llevada a cabo entre junio de 2011 y septiembre de 2012⁵. Dado que esta encuesta constituye pieza básica y base informativa fundamental de este artículo, se procede a continuación a una breve descripción de la misma.

Para la adecuada preparación de la encuesta se llevó a cabo, además de una revisión minuciosa de la literatura sobre el particular (Cea, 2004; entre otros) un amplio estudio exploratorio en el que se llevaron a cabo cerca de dos mil entrevistas estructuradas a emigrantes españoles residentes en el extranjero. El instrumento básico para la recogida de información fue un cuestionario de 13 preguntas abiertas, que fue ampliamente difundido entre la población en estudio utilizando todos los medios disponibles (redes sociales, listados de correo electrónico, instituciones españolas en el exterior, etc.).

Tomando como base la información obtenida en este estudio exploratorio y la red de contactos establecida se diseñó una encuesta con el fin de recoger

⁵ Esta investigación se desarrolló en parte (noviembre 2011-junio 2012) en el contexto del "Estudio sobre la movilidad exterior de los españoles y las españolas en la actualidad" (Romero Valiente, 2012) auspiciado por la Dirección General de Migraciones (Secretaría General de Inmigración y Emigración) del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

datos de carácter cuantitativo susceptibles de tratamiento y análisis estadístico. Esta encuesta fue aplicada por medios telemáticos (correo electrónico, redes sociales, webs institucionales, etc.) pudiéndose acceder al cuestionario de la misma a través de un enlace web⁶.

La inexistencia de un marco muestral válido debido al propio subregistro consular (constatado claramente en el estudio exploratorio) y, en relación con ello, la presencia de una población oculta o de difícil alcance (Marpsat y Razanfindratsima, 2010: 4), hicieron que para la implementación de esta encuesta se utilizara un muestreo no probabilístico. Teniendo en cuenta los sesgos que podrían derivarse del método de recogida de información utilizado, y con objeto de mejorar la representatividad de los datos recogidos, la muestra obtenida fue ponderada (postestratificación) tomando como referencia la información disponible sobre variables significativas del flujo emigratorio (sexo y edad de los emigrantes, año de emigración, país de destino/residencia) extraída de las estadísticas oficiales españolas.

Esta encuesta (autoadministrada) permaneció abierta entre el 21 de mayo y el 7 de septiembre de 2012, período durante el cual se recogieron 4.058 entrevistas a españoles mayores de edad residentes en el extranjero, repartidos por 120 países. Algo más de tres mil entrevistas (3.026) fueron realizadas a españoles emigrados en el siglo actual, de las que 2.138 corresponden específicamente a personas que han salido de España entre 2008 y 2012.

El cuestionario, que incluía 73 preguntas sobre aspectos diversos, fue concienzudamente elaborado sobre la base de la información recopilada en el estudio exploratorio. Ello facilitó en gran medida la cumplimentación del mismo, favoreciendo tanto el incremento del número de observaciones (entrevistas), como los niveles de respuesta en cada pregunta (de ítem). En el mismo se incluyó una pregunta destinada específicamente a conocer la situación de los emigrantes españoles respecto a la inscripción consular: ¿Está usted inscrito/a en un consulado o sección consular de la embajada de España en el país en el que actualmente reside? La pregunta era cerrada, pudiéndose elegir sólo una opción entre las siguientes respuestas: 1. Sí, como Residente; 2. Sí, como No Residente (residente temporal); y 3. No está inscrito/a. Las tasas de respuesta a esta pregunta fueron bastante elevadas: 99% entre los españoles residentes en el extranjero; 99,1% entre los emigrados en el siglo actual; 99,4% entre los emigrados en el período 2008-2012.

⁶ Las ventajas y limitaciones de este tipo de instrumentos, así como los criterios y recomendaciones para su aplicación han sido puestas en evidencia en diversos trabajos (ADM, 2000 y 2001; Díaz de Rada, 2004, 2010, 2011 y 2012; entre otros). Muchas de ellas fueron tenidas en cuenta a la hora de preparar y aplicar esta encuesta.

Los datos obtenidos han sido objeto de una exhaustiva explotación y tratamiento estadístico utilizando los programas Excel y SPSS (tablas de contingencia, análisis de correlación, etc.). Los datos correspondientes a la citada pregunta han sido cruzados con los de otras variables de interés para los objetivos de este artículo (año de emigración desde España, país de residencia, sexo, edad) también recogidos en la encuesta. En los análisis que se llevan a cabo en este trabajo se han tomado como referencia los datos correspondientes al conjunto de españoles emigrados desde España residentes en el extranjero en el momento de la encuesta (independientemente del año de su emigración). No obstante, se presta una especial atención a los emigrados en el siglo actual y, sobre todo, en los últimos años (2008-2012), momento en el que se produce una reactivación de este fenómeno coincidiendo con el inicio y agudización de la crisis económica en España. El concepto de emigrante utilizado es el de migrante por largo plazo, tal como ha sido definido por las Naciones Unidas y el Reglamento 862/2007 de la Unión Europea (Naciones Unidas, 1998: 10; *Reglamento 862/2007 de la Unión Europea*).

Por último, cabe reseñar que en los análisis que se llevan a cabo en este trabajo se utiliza el término “subregistro consular” para hacer referencia a la proporción de emigrados españoles (en cada período y/o ámbito geográfico de referencia) que no se hayan inscrito en el PERE en el momento de la encuesta. No incluye, por tanto, a los emigrados inscritos en el RMC en la categoría de No Residentes.

3. INSCRIPCIÓN CONSULAR Y ESTADÍSTICAS DE EMIGRACIÓN ESPAÑOLA

La inscripción en el RMC de los españoles que emigran al extranjero es un acto administrativo esencial para que estos sucesos se reflejen y contabilicen en las estadísticas de emigración correspondientes. Así aparece claramente indicado tanto en la metodología de elaboración de la EVR como de la EM⁷. Según la normativa vigente (Real Decreto 3425/2000), la inscripción consular es un

⁷ En la metodología de la EVR se indica que “A partir del año 2002 se incorpora el capítulo de emigración exterior teniendo en cuenta las bajas por cambio de residencia comunicadas por los Ayuntamientos, las cuales se refieren principalmente a salidas de españoles al extranjero *que se han inscrito en los Registros de Matricula de las Oficinas Consulares*” (INE, 2014). En la de la EM se hace aún más hincapié en dicha dependencia: “en lo que respecta a la emigración al extranjero, el contraste mensual del Padrón continuo con los registros de matricula consular en el extranjero permite registrar la emigración de españoles, pero *siempre que estos se inscriban en el consulado correspondiente*” (INE, 2013: 6) (en ambas citas la cursiva es nuestra).

acto voluntario para los emigrantes españoles, que tiene carácter de deber, pero no parece que implique obligatoriedad⁸.

A diferencia de ello, la inscripción en el registro de población a partir del cual se genera la baja residencial en España (Padrón municipal) sí tiene carácter obligatorio⁹. Sea como fuere, tanto en la inscripción consular (deber) como en la del Padrón (obligación), la administración española no utiliza medios punitivos directos (multas o sanciones) por no llevarla a cabo, sino que estimula o favorece de alguna forma la misma al convertirla en requisito para el acceso a distintos servicios y ayudas, así como el ejercicio de determinados derechos.

El RMC contempla dos tipos de inscripción en el mismo, como residente o como no residente, que representarían dos maneras de estancia en el extranjero en función de su carácter y duración. En la categoría de residentes se deben inscribir aquellas personas que trasladan su residencia habitual a un país extranjero, lo que confiere a su emigración un carácter de mayor duración temporal y permanencia en el mismo. En la categoría de no residentes, por el contrario, se pueden inscribir las personas que marchan a vivir de forma temporal al extranjero, manteniendo a todos los efectos su residencia oficial en España.

La inscripción en una u otra categoría tiene efectos directos en las estadísticas oficiales sobre emigración y población española en el extranjero. La inscripción en el RMC como residente supone el alta en el PERE correspondiente al país al que se emigra (y en el Censo Electoral de Residentes Ausentes –CERA– en el caso de personas con mayoría de edad) y la baja en el Padrón del municipio de residencia en España (o en el PERE, cuando se trata de emigrantes desde otro país). Cuando el cambio de residencia se realiza directamente desde España, ello se traduce en un registro de emigración española al exterior, que se repercute en las estadísticas correspondientes (EVR y EM). Por el contrario, las personas que se inscriben como no residentes siguen a todos los efectos empadronadas en un municipio de España y, por tanto, no generan un alta en el PERE, ni obviamente un registro de emigración exterior. La

⁸ Ello queda reflejado en sus disposiciones (Artículo 2. Obligación de inscribirse): “Los españoles que residan habitualmente en el extranjero y aquellos que trasladen allí su residencia habitual *deberán* inscribirse en el Registro de Matrícula de la Oficina Consular o de la Sección Consular de la Misión Diplomática que corresponda a la circunscripción donde se encuentren” (Art. 2.1.) (la cursiva es nuestra); “El hecho de no estar inscrito en el Registro de Matrícula Consular no menoscaba, en ningún caso, el derecho de protección consular que corresponde a todos los españoles en el extranjero” (Art. 2.3).

⁹ “Toda persona que viva en España está *obligada* a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente” (Ley 4/1996, Art. único, apart. 2; la cursiva es nuestra).

inscripción como no residente es, en todo caso, requisito indispensable para aquellas personas que, residiendo de forma temporal en el extranjero, deseen ejercer desde allí su derecho de sufragio en España (*Real Decreto 1621/2007*).

La inscripción consular tiene también una serie de implicaciones administrativas que, en general, pueden convertirse en factores incentivadores de la misma. Posibilita el acceso a determinados servicios que ofrece la administración española en el exterior, así como el ejercicio de derechos de ciudadanía: tramitación y renovación de documentos (pasaporte, fe de vida y estado, certificado de residencia y baja consular, etc.), acceso a determinadas prestaciones y ayudas públicas de las administraciones españolas para los residentes en el exterior (posibilidad de cotizar a la Seguridad Social española, pensiones por ancianidad y por razón de necesidad, becas, ayudas asistenciales, cursos de formación, etc.), ejercicio del derecho a voto en España desde el país en el que reside, recibir información de interés para la colonia española (a través de listados de correo electrónico, etc.), posibles ventajas fiscales y tributarias, franquicias y ayudas durante el proceso de retorno a España, etc.

La inscripción consular debe hacerse a través del consulado (o sección consular de la legación diplomática española) correspondiente a la demarcación de residencia del emigrante en el país de destino. Pero, aunque la red de oficinas consulares es bastante amplia y se halla repartida por todo el mundo (Martí, 2011: 9-10), las facilidades de acceso a las mismas no son comparables a las que se puede tener a una oficina municipal de empadronamiento en España¹⁰. Y, a pesar de que España adoptó en 2006 un plan para potenciar su acción exterior (*Orden AEC/2783/2006*), que contemplaba la apertura de nuevas oficinas consulares y el reforzamiento de las existentes, la situación económica por la que atraviesa España desde 2008 ha abortado, en parte, este proceso, e incluso ha obligado al cierre de algunos consulados generales en países como el Reino Unido (Manchester, en 2011), Alemania (Hannover, en 2011) y Estados Unidos (Nueva Orleans, en 2009). Por otro lado, a los problemas de distancia del lugar de residencia al consulado español más próximo, hay que sumar, en no pocos casos, los relacionados con el horario de atención al público y la notable afluencia de demandantes de los servicios consulares.

¹⁰ En algunos de los principales países de destino de la emigración española actual sólo existen dos o tres consulados españoles cuya jurisdicción se extiende por un amplio territorio. Este es el caso, por ejemplo, del Reino Unido, donde España tiene sólo dos consulados de carrera (en Londres y Edimburgo) que deben dar servicio a una población de residentes españoles en torno a las 100.000 personas, a las que hay que sumar un flujo muy notable y constante de viajeros y migrantes temporales.

Por último, conviene significar que la importancia del efecto en las estadísticas de emigración exterior española de la inscripción en el RMC como residente es aún mayor si se tiene en cuenta que es prácticamente el único medio administrativo que permite constatar el cambio de residencia habitual de España al extranjero. Cabe reseñar, en este sentido, que otros procedimientos de baja en el Padrón municipal, en no pocos casos por emigración al extranjero, no tienen, para el caso de los españoles (sí para los extranjeros, a través de las bajas por caducidad), repercusión directa en las estadísticas de emigración exterior.

4. LAS MAGNITUDES DEL SUBREGISTRO CONSULAR

Los datos disponibles permiten una estimación aproximada del subregistro consular existente entre los españoles que han emigrado al extranjero desde principios del siglo actual. Según dichos datos, más de la mitad de los emigrados entre 2008 y 2012 que residían en el extranjero en esta última fecha no se había inscrito en el PERE. El subregistro ofrece, no obstante, apreciables diferencias en función de la antigüedad de la emigración desde España y el país (o área geográfica) de destino/residencia de la misma.

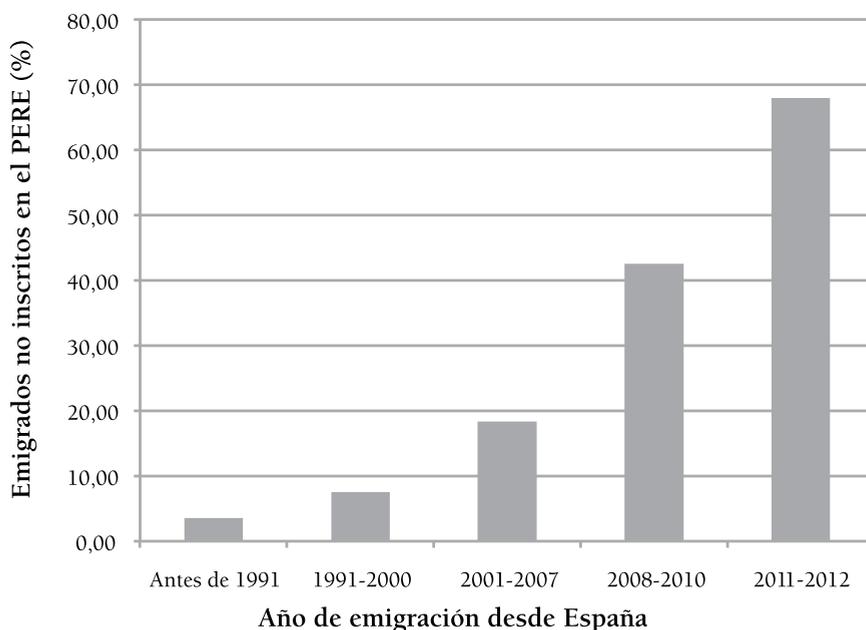
4.1. La relación con la antigüedad de la emigración desde España

El subregistro consular es muy notable entre las personas que han emigrado de España en los últimos años, reduciéndose sensiblemente a medida que aumenta la antigüedad de la emigración (Figura 1). Algo más de la mitad de los emigrados entre 2008 y 2012 no se había inscrito en el PERE en el momento de realización de la encuesta. El subregistro experimenta, en todo caso, un pronunciado descenso entre los emigrados en este quinquenio en relación con la antigüedad de la emigración, pasando de niveles cercanos al 70% entre los más recientes (años 2011-2012) a poco más del 40% entre los que lo hicieron entre 2008 y 2010. Los niveles de subregistro se reducen de forma sensible entre los emigrados antes de 2008, situándose algo por debajo del 20% entre quienes lo hicieron en 2001-2007. Los datos disponibles relativos a personas emigradas en el último tercio del siglo pasado, aunque algo menos consistentes que los anteriores debido a la reducción del número de observaciones, indican la existencia de niveles de subregistro más bajos, en torno al 7% entre quienes lo hicieron entre 1991 y 2000 y el 4% antes de 1991.

La estrecha relación existente entre la antigüedad de la emigración desde España y el subregistro consular se aprecia muy claramente al representar en un diagrama de dispersión (Figura 2) la serie de datos correspondientes a dichas

variables: tiempo de emigración desde España (en años) en el eje de abscisas (variable independiente) y porcentaje de emigrados cada año no inscritos en el PERE en el eje de ordenadas (variable dependiente). Como se observa, la serie de datos presenta una evolución temporal que se ajusta relativamente bien a una línea de tendencia logarítmica. La relación entre los datos de ambas variables es inversa, pero muy elevada y significativa, lo que queda claramente constatado a través del cálculo de sus coeficientes de correlación ($r = 0,97$) y de determinación ($R^2 = 0,94$)¹¹.

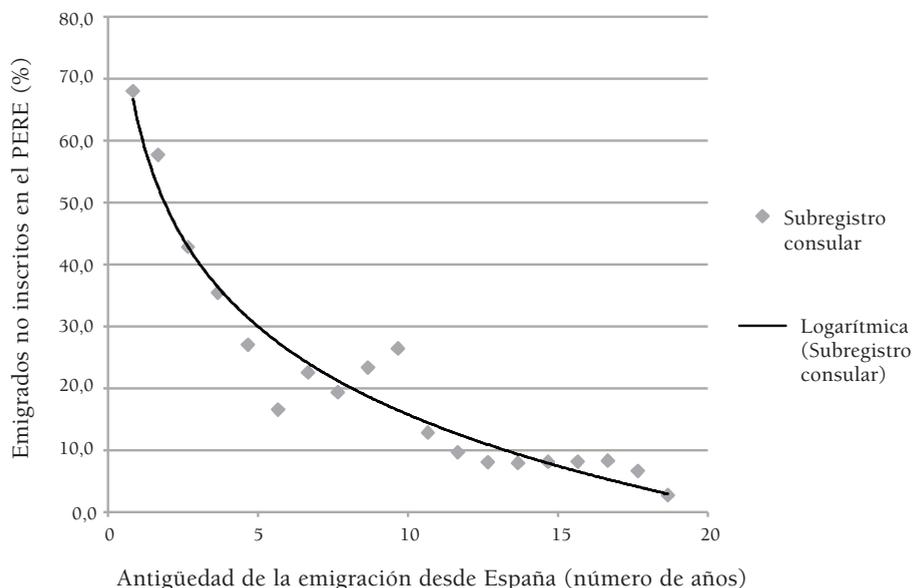
Figura 1. Subregistro consular según período de emigración desde España. Porcentaje de no inscritos en el PERE del total de emigrados en cada período



Fuente: Encuesta para conocer la situación de los españoles residentes en el extranjero 2012. Elaboración propia

¹¹ Para la variable dependiente se han utilizado los datos correspondientes a los últimos 20 años, de los que se dispone de observaciones suficientes para hacer consistentes los mismos (emigrados que han respondido a la pregunta correspondiente de la encuesta) relativamente suficiente. La correlación es aún más elevada ($r=0,988$ y $R^2=0,976$) en los datos correspondientes a los emigrados recientes (2008-2012). Cabe reseñar que el número de observaciones para estos cinco últimos años es muy notable, superando las 250 en todos los casos (media anual: 425 observaciones).

Figura 2. Relación entre el subregistro consular y la antigüedad de la emigración desde España. Emigrados españoles residentes en el extranjero



Fuente: Encuesta para conocer la situación de los españoles residentes en el extranjero 2012. Elaboración propia

Aunque se observan patrones algo diferentes en el tiempo, el modelo de ajuste logarítmico ofrece buenos resultados para expresar la evolución del subregistro consular en el medio largo-plazo. Las magnitudes del subregistro descienden a un ritmo muy notable entre los emigrados recientes (últimos 5 años) para luego hacerlo de forma más paulatina y suave a medida que aumenta el número de años desde que se llevó a cabo la salida de España (según una tendencia logarítmica). Entre los emigrados que llevan un año residiendo en el extranjero, prácticamente dos de cada tres no se han dado de alta en el PERE. Dicha proporción se reduce a la mitad de esta cifra (algo más del 30%) entre los que llevan cinco años. Entre los emigrados que llevan diez y quince años la proporción de los que no se ha dado de alta en el PERE se sitúa algo por encima del 15% y 7% respectivamente. Aunque la tendencia es, desde luego, claramente descendente, los datos de la encuesta revelan la existencia de subregistro consular, aunque a niveles muy reducidos (por debajo del 2-4%), entre las personas que han emigrado de España hace 20 y más años.

4.2 La relación con el lugar de residencia

El subregistro consular ofrece también apreciables diferencias en función del lugar de residencia de los españoles emigrados en el extranjero. Este hecho se constata tanto en el ámbito de continentes o grandes áreas geográficas como de países. Ello guarda, sin duda, estrecha relación con el contexto socioeconómico y geopolítico de cada territorio, así como la situación y condiciones de vida en los mismos, y, sobre todo, con cómo esto es percibido por los propios emigrados en relación a las posibilidades y ventajas que puede conllevar la inscripción consular. Hay que señalar, por otra parte, que las diferencias observadas anteriormente en relación con la antigüedad de la emigración desde España se repiten, con matices y particularidades propias, en las distintas áreas geográficas y países de residencia.

4.2.1 Según el continente o área geográfica de residencia

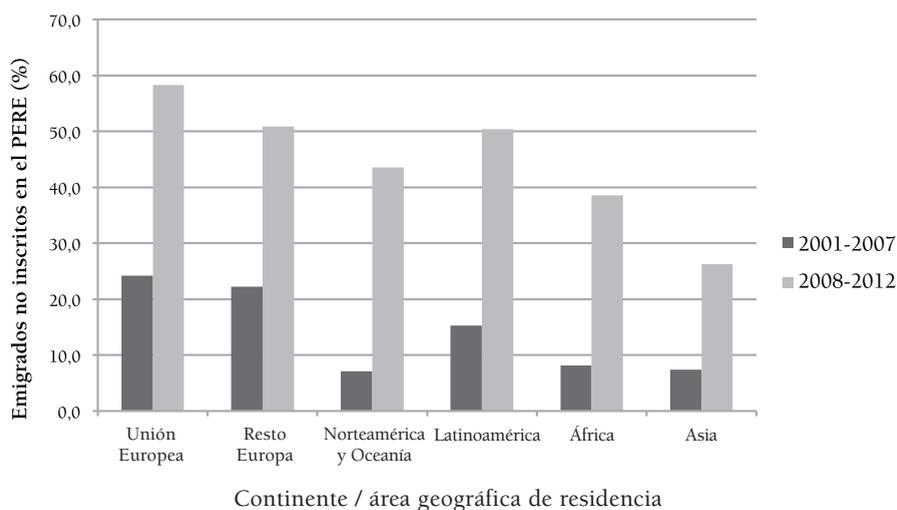
A nivel de continentes o áreas geográficas de residencia, se observan sensibles diferencias (Figura 3), especialmente entre los emigrados en los últimos años¹². Estas diferencias se reducen en gran parte, aunque no al mismo ritmo, a medida que aumenta la antigüedad de la emigración. Los niveles de subregistro más elevados se observan entre los emigrantes españoles residentes en el territorio de la Unión Europea. Cerca del 60% de los emigrados entre 2008 y 2012 no se habían dado de alta en el PERE en el momento de la encuesta. Esta proporción es de casi el 75% (dos de cada tres) entre los emigrados más recientes (años 2011-2012).

En un segundo nivel se sitúan los emigrados al resto de Europa y Latinoamérica, entre los que en torno a la mitad de los emigrados entre 2008 y 2012 no se habían inscrito en el PERE (algo más del 60% y 65%, respectivamente, entre los emigrados en 2011-2012). En un tercer nivel se sitúan los emigrados en Norteamérica y Oceanía donde algo más del 40% y del 50% de los emigrados entre 2008 y 2012 y entre 2011 y 2012, respectivamente, no se habían inscrito en el PERE en el momento de la encuesta. El subregistro consular ofrece magnitudes menos elevadas entre los emigrados a África y, sobre todo, a Asia. Algo menos de un tercio de los emigrados desde España entre 2008 y 2012 que residían en estos continentes no se había inscrito en el PERE en el momento de

¹² Se han agrupado los datos Norteamérica y Oceanía debido a que el relativamente reducido número de observaciones disponible para este último continente podría hacer poco consistentes los resultados obtenidos para el mismo. Por otra parte, esta agrupación se justifica por las similitudes existentes entre los países que los conforman desde el punto de vista socioeconómico, cultural y en materia migratoria.

la encuesta (uno de cada cuatro en el caso de Asia). Esta proporción se eleva algo más (60% y 40%, respectivamente) entre los emigrados entre 2011 y 2012. Esta diferencia de cifras ofrece una idea de la celeridad del ritmo de reducción del subregistro entre los emigrados a dichos continentes.

Figura 3. Subregistro consular según continente o área geográfica de residencia y período de emigración desde España. Porcentaje de no inscritos en el PERE del total de emigrados en cada área y período



Fuente: Encuesta para conocer la situación de los españoles residentes en el extranjero 2012. Elaboración propia

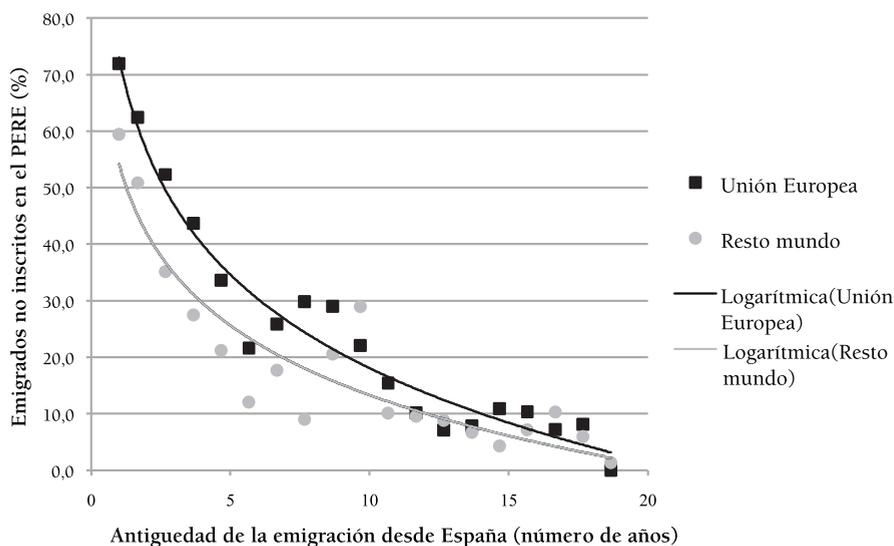
Aunque la antigüedad de la emigración influye notablemente en la reducción de los niveles de subregistro en todas las áreas geográficas y continentes, este factor parece tener mayor grado de incidencia, al menos en el corto-medio plazo, en unos territorios que en otros. Ello se aprecia claramente al comparar el descenso en los niveles de subregistro entre los emigrados españoles a cada uno de ellos en los períodos 2008-2012 y 2001-2007. El descenso más acusado en los niveles de subregistro se aprecia entre los emigrados a los continentes africano y asiático. En estos territorios el nivel de subregistro se reduce en algo más cuatro veces (cinco veces en el caso de África) entre el conjunto de emigrados en dichos períodos.

El ritmo de reducción del subregistro es algo inferior entre los españoles emigrados al continente americano (y Oceanía). Tanto entre los residentes en

Norteamérica y Oceanía como en Latinoamérica el subregistro entre los emigrados en los períodos indicados se reduce en algo más de tres veces. Algo inferior es todavía aún entre los emigrados al continente europeo, donde el nivel de subregistro entre los emigrados en 2001-2007 es entre 2 y 2,5 veces inferior al de los que lo hicieron en período 2008-2012, es decir, se reduce en poco más de la mitad.

La representación en un diagrama de dispersión de los datos de subregistro correspondientes a los emigrados españoles a la Unión Europea y al resto del mundo¹³ (Figura 4) permite otra observación de las diferencias en la evolución de este fenómeno en relación con la antigüedad de la emigración entre los residentes en ambos territorios. En ambos casos el ajuste a una línea de tendencia

Figura 4. Relación entre el subregistro consular y la antigüedad de la emigración desde España. Emigrados españoles residentes en la Unión Europea y el resto del mundo



Fuente: Encuesta para conocer la situación de los españoles residentes en el extranjero 2012. Elaboración propia

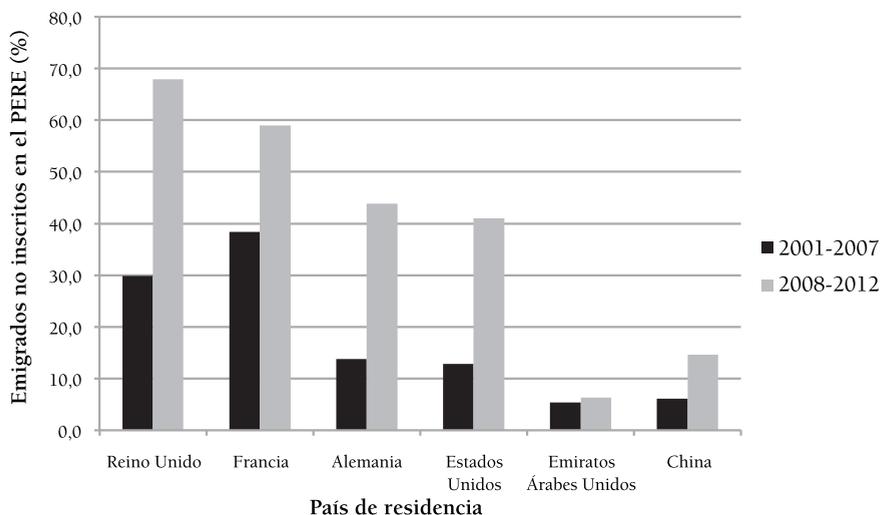
¹³ Se han tomado como referencia de forma agregada los datos correspondientes al resto del mundo (y no desagregada por continentes y grandes áreas geográficas). Ello se debe a que el número de observaciones realizadas en la encuesta no permiten, para el resto de continentes y grandes áreas geográficas, la construcción de una serie temporal de carácter anual con datos consistentes que se remonte cinco o diez años atrás.

logarítmica es notable, tal como se puso en evidencia anteriormente para el conjunto de los emigrados españoles residentes en el extranjero. Aunque ambas líneas discurren de forma relativamente paralela, las diferencias de magnitud en el subregistro son relevantes, siendo significativamente más elevadas entre los emigrados a la Unión Europea en los últimos diez años. Sólo cuando la antigüedad en la emigración es superior a 10 ó 15 años las diferencias en los niveles de subregistro entre territorios se reducen sustancialmente y tienden a difuminarse.

4.2.2 Según el país de residencia

Los datos de la encuesta sólo permiten el análisis de las dimensiones del subregistro consular y su relación con la antigüedad de la emigración para aquellos países en los que se realizaron un número significativo de observaciones. La representación gráfica de los datos correspondientes a los principales de estos países (Figura 5) permite apreciar que los niveles de subregistro son especialmente elevados en el Reino Unido (sobre todo) y Francia. En el Reino Unido el subregistro ronda el 75% entre los emigrados a dicho país entre 2008 y 2012

Figura 5. Subregistro consular según país de residencia y periodo de emigración desde España. Porcentaje de no inscritos en el PERE del total de emigrados en cada país y periodo



Fuente: Encuesta para conocer la situación de los españoles residentes en el extranjero 2012. Elaboración propia

(dos de cada tres) y al 80% entre los que lo hicieron específicamente entre 2011 y 2012. En el caso de Francia, estas proporciones rondaban el 60% y el 70% respectivamente para dichos períodos. Por el contrario, los niveles más bajos de subregistro consular se observan en países africanos y asiáticos. Entre los países asiáticos, cabe significar los casos de Emiratos Árabes Unidos, donde el subregistro es algo superior al 5% entre los emigrados entre 2008 y 2012, así como en China donde ronda el 15%.

El ritmo de descenso de los niveles de subregistro según la antigüedad de la emigración también ofrece diferencias notables entre los distintos países. Si se toman como referencia los niveles de subregistro que éstos presentan para los emigrados entre 2008 y 2012 y entre 2001 y 2007, se puede apreciar que en los casos de Francia y el Reino Unido el subregistro desciende más lentamente. De tal manera, que sigue siendo aún notable, en ambos casos superior al 30%, entre los emigrados en el período 2001-2007. El descenso es también reducido entre los residentes en los Emiratos Árabes Unidos y en China, si bien en estos dos casos hay que tener en cuenta que se parte de un nivel de subregistro ya muy bajo entre los emigrados en los últimos años (2008-2012) por lo que los márgenes de reducción del mismo son bastante pequeños. El descenso es más relevante entre los residentes en Estados Unidos y Alemania, donde el subregistro entre los emigrados entre 2001 y 2007 es tres veces inferior al de los que lo hicieron entre 2008 y 2012.

5. EFECTOS DEL SUBREGISTRO CONSULAR EN LAS ESTADÍSTICAS DE EMIGRACIÓN ESPAÑOLA

La situación respecto a la inscripción consular de los españoles que residen habitualmente en el extranjero tiene una repercusión directa sobre las estadísticas de emigración y población española en el exterior. El hecho de que una buena parte de los emigrantes españoles no se inscriban como residentes en el RMC correspondiente al país en el que residen, o se demoren en hacerlo más de un año, incide de forma muy negativa en la calidad y confiabilidad de las estadísticas oficiales de emigración exterior española. Especialmente, en lo que respecta a la observación y medición *in tempore* (en el mismo año en que tiene lugar) del fenómeno emigratorio.

Si se toman como referencia los datos de subregistro correspondientes a los emigrados españoles en el año más reciente disponible (2012), se aprecia que prácticamente tres de cada cuatro no se habían dado de alta en el PERE. Esta cifra se reduce aproximadamente a un 65% si se toma como referencia a los emigrados que llevan un año residiendo en el extranjero y, que por tanto, habrían dispuesto de doce meses para poder llevar a cabo su inscripción en el

PERE. Los emigrados en el año 2012 habrían dispuesto, en todos los casos, de menos de ese tiempo para llevar a cabo en dicho año la inscripción en el PERE. Posiblemente el dato de subregistro relativo a los emigrados hace un año sea al más adecuado para expresar este fenómeno en tanto que tiene en cuenta la duración mínima de la estancia en el extranjero que debe ser de, al menos un año, para ser considerada como emigración de largo plazo. Este dato podría quizás ser extrapolado de forma general para cualquier otro año si se parte de la hipótesis que la actitud de los emigrados españoles respecto a la inscripción consular se mantiene relativamente constante en el tiempo. Es decir, que se mantienen ritmos y niveles de registro consular relativamente similares a lo largo de los años. Estos ritmos y niveles de registro consular podrían, no obstante, alterarse en el caso de que entraran en juego agentes externos (campaña publicitaria para incentivar la inscripción mostrando las ventajas de la misma, movilización extraordinaria para votar en elecciones, etc.).

Existe, por tanto, un importante número de migraciones de españoles al extranjero que no han sido registradas y contabilizadas en las estadísticas correspondientes. Como consecuencia, estas personas siguen siendo, a todos los efectos, población residente en España. Parece obvio que las estadísticas de emigración española publicadas para el año 2012 (y con toda seguridad para los años precedentes) no incluyen a una buena parte de los emigrados en el mismo. Este hecho, sin embargo, no debe inducir a pensar que las cifras reales de la emigración son, para dicho año, cuatro veces superiores a las publicadas por las estadísticas oficiales. La razón es que estas últimas incluyen a todos los emigrados españoles residentes en el extranjero que han formalizado su inscripción en el PERE en ese año, sea cual fuere su fecha real de emigración. Es decir, que incluyen tanto a los emigrados que se han inscrito en el PERE en el mismo año de su llegada al nuevo país de residencia (inscripción *in tempore*), como a otros muchos que formalizan la misma después de uno o más años desde su salida de España (inscripción *ex tempore*).

Estas inscripciones *ex tempore* podrían compensar, al menos en parte, las que no han realizado los verdaderos emigrados en dicho año. De tal manera que las cifras totales publicadas por las estadísticas oficiales, aunque alejadas de las reales, podrían, por este efecto compensación de las inscripciones *ex tempore*, estarlo algo menos de lo que sugieren algunos analistas y medios de comunicación. El retraso o demora en la inscripción consular tiene un efecto importante en las estadísticas de emigración española, aún por evaluar.

Si se toman como referencia los datos de subregistro correspondientes a los emigrados en el quinquenio 2008-2012 que residen en el extranjero, se observa que uno de cada dos no se ha inscrito en el PERE. Se puede inferir de ello

que la mitad de los emigrados en dicho período no han sido registrados y contabilizados en las estadísticas correspondientes a esos cinco años. Y, aunque la magnitud real de la emigración no pueda calcularse, como se ha indicado anteriormente, directamente a partir de este dato, sí que nos ofrece una idea de la relevancia y, a su vez, del conocimiento inadecuado de este fenómeno.

Por otra parte, la diversidad de niveles de subregistro consular según el lugar de destino y residencia de los emigrados se traduce en notables diferencias en las estadísticas de emigración española para reflejar y contabilizar adecuadamente (*in tempore*) el flujo hacia los mismos. De este modo, las estadísticas de emigración española a áreas geográficas y países donde se observan mayores niveles de subregistro consular (especialmente entre los emigrados de los últimos años) y un ritmo de reducción más lento de los mismos (de acuerdo a la antigüedad de la emigración) serán más deficientes en dicho sentido.

Este es el caso, por ejemplo, de la emigración española a Unión Europea, donde en torno al 60% de los emigrados españoles en los últimos cinco años (2008-2012) y al 75% de los que lo habían hecho más recientemente (2011-2012) no se habían inscrito como residentes en el RMC. Y, sobre todo, es el caso de la que tiene como destino países como el Reino Unido, donde los niveles de subregistro se sitúan diez puntos por encima de los anteriores (en torno a 70% y 80%, respectivamente) para los emigrados en dichos periodos. Una situación similar al caso británico se observa, aunque con magnitudes un poco inferiores, entre los emigrados españoles a países como Francia y, en menor medida, Estados Unidos y Alemania. Cabe reseñar que estos cuatro países son, según las cifras que ofrecen las propias estadísticas oficiales, los principales receptores de la emigración española en los últimos años. Cifras que, en buena parte, estarán nutridas por inscripciones *ex tempore* en el PERE de emigrados en años precedentes.

La situación contraria se puede observar en la emigración a algunos países, especialmente de África y Asia. Este es, sobre todo, el caso de los Emiratos Árabes Unidos donde la proporción de emigrados españoles en los últimos años (2011-2012) que no han realizado la inscripción consular es claramente inferior al 10% y el ritmo de reducción del subregistro es, asimismo, muy acelerado. También, en algo de menor medida, el de China, donde dicha proporción se sitúa en torno al 15%. Se puede inferir de ello que las estadísticas oficiales de emigración española a estos países observan y miden de forma bastante correcta este fenómeno, aproximándose con rigor a la verdadera realidad del mismo. Los datos que sirven de base a las estadísticas de emigración española a estos países, a diferencia de los anteriores en los que los niveles de subregistro son elevados, corresponden en su gran mayoría a inscripciones

consulares llevadas a cabo de forma muy próxima en el tiempo de ocurrencia (*in tempore*) del suceso migratorio.

6. CONCLUSIONES

Los análisis realizados en este trabajo, tomando como base principalmente los datos de una encuesta realizada en 2012 para conocer la situación de los españoles en el extranjero, arrojan un poco de luz y algunos hallazgos de interés para el conocimiento de las magnitudes del subregistro consular y sus efectos en las estadísticas de emigración española actual. Por una parte, se constata de forma empírica la existencia de un subregistro consular de magnitudes relevantes entre los españoles residentes en el extranjero, especialmente entre los emigrados recientes. Al menos uno de cada dos emigrados españoles entre 2008 y 2012 no se había registrado como residente en el RMC al final de dicho período. Por tanto, su cambio de residencia no había sido registrado y computado por las estadísticas de emigración española, manteniéndose a todos los efectos como población residente en España.

Por otra parte, los resultados de este estudio ponen en evidencia la existencia de determinados patrones en el subregistro consular relacionados con parámetros significativos del proceso migratorio, como son la antigüedad de la emigración (variación en el tiempo) y el lugar de destino/residencia (variación en el espacio). El subregistro consular es menor, como era obviamente de prever, a medida que aumenta el tiempo de emigración y residencia fuera de España. Los datos permiten observar que este descenso del subregistro presenta, en una escala temporal de 15-20 años (antigüedad de la emigración), un patrón que se ajusta notablemente a una línea de tendencia logarítmica. El descenso es más acelerado entre los emigrados recientes (cinco últimos años) para luego hacerse paulatinamente más suave a medida que aumenta el tiempo de residencia fuera de España.

También se evidencian notables diferencias según el lugar de residencia en el extranjero de los españoles emigrados. Los niveles más elevados de subregistro consular se observan, con diferencia, entre los emigrados a la Unión Europea, especialmente a países como el Reino Unido. Cerca del 60% de los emigrados a la UE entre 2008 y 2012 no se habían inscrito como residentes en el RMC en el momento de la encuesta. Esta proporción ronda el 75% entre los emigrados al Reino Unido. Por el contrario, los niveles más bajos se observan entre los emigrados a África y Asia, siendo especialmente significativas las relativamente reducidas magnitudes que presentan en países como China y, sobre todo, en los Emiratos Árabes Unidos, dos de los destinos emergentes en los últimos años. Las diferencias observadas en relación con la antigüedad

de la emigración desde España, se repiten, con matices y particularidades propias, en las distintas áreas geográficas y países de residencia.

Estas diferencias en la magnitud del subregistro repercuten en la confiabilidad de las estadísticas de emigración española hacia uno u otro territorio, especialmente en lo que respecta a la observación y medición *in tempore* de este fenómeno. Las estadísticas de emigración española a países en los que se observan bajos niveles de subregistro consular y un descenso rápido de los mismos (menor demora en la inscripción) miden de forma más correcta el fenómeno (*in tempore*) ajustándose más a la verdadera dimensión y realidad del mismo. Por el contrario, las estadísticas de emigración española a países donde se observan notables niveles de subregistro consular y un descenso más lento de los mismos presentarán mayores deficiencias en dicho sentido. Este es, paradójicamente, el caso de los principales destinos de la emigración española en los últimos años (Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Alemania).

El subregistro consular en un determinado período expresa la subestimación de la emigración real en el mismo. Y, en ese sentido, se puede estimar, a partir de los datos manejados y los análisis realizados en este trabajo, que la mitad aproximadamente de los españoles que emigraron al extranjero en el período 2008-2012 no se habían inscrito en el PERE al final del mismo. No puede deducirse, sin embargo, directa y exclusivamente a partir de los datos del subregistro consular, en qué medida las cifras anuales sobre emigración española que publican las estadísticas oficiales subestiman el flujo migratorio real. La razón principal es que estas últimas reflejan todas las inscripciones consulares que se producen cada año independientemente de la fecha y antigüedad de la emigración de las personas que las realizan.

No se discuten, por tanto, específicamente en este artículo en qué medida las cifras de emigración publicadas por las estadísticas españolas pueden ser inferiores a las reales, ya que para ello habría que considerar también en los cálculos y los análisis datos como los relativos a la demora en la inscripción consular de los emigrados, entre otros. En cualquier caso, los análisis en este sentido que están llevando a cabo los autores de este artículo parecen sugerir que las cifras de emigración española para el período 2008-2012 son superiores a las publicadas por las estadísticas oficiales (algo más de 200 mil), incluso contando con el efecto compensación en estas últimas de las inscripciones *ex tempore* (emigrados antes de 2008 que formalizan su inscripción en dicho período), pero probablemente también inferiores a las que indican algunos analistas (en torno a 700 mil).

Hay que reseñar, además, que los resultados de este trabajo pueden tener una utilidad y aplicación práctica. Por una parte, deben servir de llamada de

atención a la administración española y especialmente a los organismos competentes en materia de emigración (Dirección General de Migraciones del MEySS, Dirección General de Asuntos Consulares y los Españoles Residentes en el Exterior del MAEC) y estadística (INE) para que adopten medidas destinadas a la reducción del subregistro consular. Una amplia campaña de información entre los emigrantes españoles sobre la necesidad y ventajas de la inscripción consular que concientice sobre el particular es imprescindible para ello. Desde luego, debe ir acompañada de medidas como el incremento de las facilidades de acceso a los servicios consulares y la mejora de los mismos. Quizás sea mucho pedir en los tiempos de crisis que corren, en los que los propios planes de fortalecimiento del servicio exterior han quedado, en parte, paralizados (e incluso se esté procediendo al cierre de consulados en países con una nutrida colonia de viejos y nuevos emigrantes). No obstante, la reducción del subregistro consular debe ser un objetivo insoslayable e inaplazable, no solo por los efectos que tienen en el conocimiento de un fenómeno como el de la nueva emigración española que suscita una gran preocupación social, sino, sobre todo, porque afectan a los derechos inherentes a la inscripción de los ciudadanos españoles residentes en el extranjero.

Por otra, los datos y resultados que se ofrecen en este trabajo pueden quizás servir como referencia e insumo informativo para las tareas que desarrolla el INE destinadas a la mejora de las estadísticas sobre emigración española. En esta línea, cabe señalar además que sería interesante que se llevaran a cabo análisis como el realizado en este trabajo en países como Italia, donde las estadísticas de emigración tienen, al igual que en España, la inscripción consular como base de su sistema de registro¹⁴ y donde, aunque varios trabajos aluden también a la existencia de un importante subregistro consular (Cantisani y Greco, 2006: 435; Rinauro, 2010: 413; Pelaggi, 2011: 64), no existen datos e informaciones publicadas sobre el mismo ni, por tanto, obviamente, en relación a sus efectos en las estadísticas de emigración italiana al exterior. Este tipo de trabajos permitiría diagnosticar problemas comunes y llevar a cabo actuaciones estratégicas de mejora en las mismas.

El estudio del subregistro consular y sus efectos en las estadísticas de emigración no se agota, por supuesto, con este trabajo. Todo lo contrario, las observaciones y análisis llevados a cabo en el mismo revelan que todavía quedan

¹⁴ El *modus operandi* de este sistema en España e Italia ha sido descrito *grosso modo*, respectivamente, por Breem y Thierry (2006: 419) y Cantisani y Greco (2006: 435). En otros dos países, como Bélgica y Suiza, se utiliza un sistema relativamente parecido. En Bélgica se basa en la autodeclaración del emigrante, que suele omitirse en la práctica (Perrin y Poulain, 2006: 385-386).

muchos aspectos por escudriñar, como son, entre otros, los relativos a las diferencias relacionadas con el perfil de los emigrantes, la incidencia de la demora en la inscripción consular, o los propios factores que subyacen a todo ello. Algunos de estos temas ya están siendo objeto de atención y análisis por los autores de este artículo, que esperan ofrecer resultados a corto plazo.

Señalar, finalmente, que más que entrar en especulaciones y debates, en buena parte estériles, aunque de gran impacto mediático y social, sobre las magnitudes reales de la emigración española actual (el hecho de que se esté manejando por distintos investigadores una horquilla que va de 40.000 a 700.000 emigrantes en el período 2008-2012 es claramente elocuente), los esfuerzos de investigación sobre la materia deben previamente tratar de conocer y analizar, con el rigor y la minuciosidad debidas, las debilidades y limitaciones de las estadísticas de emigración española (y de inmigración española en los países de destino), así como sus causas. Solo de esta forma, y con las medidas y correcciones oportunas, se podrá disponer en el futuro próximo de datos verdaderamente confiables sobre este fenómeno que permitan su adecuada medición y monitorización, y no den pábulo a diferentes especulaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ADM (2000). *Guideline for Online Surveys*. [En línea]. Revisado en agosto de 2007. Frankfurt am Main: Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V. <http://www.adm-ev.de/fileadmin/user_upload/PDFS/R08_E_07_08.pdf>. [30/09/2014].
- ADM (2001). *Standards for Quality Assurance for Online Surveys*. [En línea]. Frankfurt am Main: Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V. <http://www.adm-ev.de/fileadmin/user_upload/PDFS/Onlinestandards_E.pdf>. [30/09/2014].
- Babiano, J. y A. Fernández (2002). *El fenómeno de la irregularidad en la emigración española de los años sesenta*. DOC 3/2002. [En línea]. Madrid: Fundación 1º de Mayo. <<http://www2.1mayo.ccoo.es/publicaciones/doctrab/doc302.pdf>>. [30/09/2014].
- Babiano, J. y A. Fernández (2009). *La patria en la maleta. Historia social de la emigración española a Europa*. Madrid: Centro de Documentación de las Migraciones, Fundación 1º de Mayo-Ediciones GPS.
- Beer, J. de, J. Raymer, R. van der Erf y L. van Wissen (2010). "Overcoming the Problems of Inconsistent International Migration data: A New Method Applied to Flows in Europe". *European Journal of Population*, 26(4): 459-481.
- Breen, Y. y X. Thierry (2006). "Spain". En M. Poulain, N. Perrin y A. Singleton (eds.). *THESIM. Towards Harmonised European Statistics on International Migration*. Lovaina: UCL-Presses Universitaires de Louvain, 419-422.

- Cantisani, G. y V. Greco (2006). "Italy". En M. Poulain, N. Perrin y A. Singleton (eds.). *THESIM. Towards Harmonised European Statistics on International Migration*. Lovaina: UCL-Presses Universitaires de Louvain, 435-439.
- Cea Dáncona, M. A. (2004). *Métodos de encuesta. Teoría y práctica, errores y mejora*. Madrid: Síntesis.
- Díaz, V., C. Flavián y M. Guilaliu (2004). "Encuestas en Internet. Algo más que una simple versión mejorada de la tradicional encuesta autoadministrada". *Investigación y Marketing*, 82: 45-56.
- Díaz de Rada, V. (2010). "Eficacia de las encuestas por internet: un estudio preliminar". *Revista Española de Sociología*, 13: 49-79.
- Díaz de Rada, V. (2011). "Encuestas con encuestador y administradas por Internet. ¿Proporcionan resultados comparables?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 136: 49-90.
- Díaz de Rada, V. (2012): "Ventajas e inconvenientes de la encuesta por Internet". *Papers. Revista de Sociología*, 97(1): 193-223.
- Durán Villa, F. R. (2008). "Europa como destino de los trabajadores españoles". En X. A. Liñares, (coord.). *Ciudadanos españoles en el mundo. Situación actual y recorrido histórico*. Vigo: Grupo España Exterior, 179-198.
- Galgóczi, B., J. Leschke y A. Watt (2011). *Intra-EU Labour Migration: Flows, Effects and Policy Responses*. ETUI Working Paper 2009.03. [En línea]. Bruselas, European Trade Union Institute (ETUI). <<http://library.fes.de/pdf-files/gum/00401.pdf>>. [30/09/2014].
- García Fernández, J. (1965). *La emigración exterior de España*. Barcelona: Ariel.
- González Enriquez, C. (2013). *¿Emigran los españoles?* ARI 39/2013. [En línea]. Madrid: Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+obligacion/ari39-2013-gonzalez-enriquez-emigran-los-espanoles>. [30/09/2014].
- González Ferrer, A. (2013). *La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no*. Zoom Político, nº 2013/18. [En línea]. Madrid: Laboratorio de Alternativas. <<http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/zoom-politico/la-nueva-emigracion-espanola-lo-que-sabemos-y-lo-que-no>>. [30/09/2014].
- INE (2013). *Estadística de Migraciones. Metodología*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2014). *Estadística de Variaciones Residenciales*. [En línea]. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. <<http://www.ine.es/daco/daco42/migracion/notaevr.htm>>. [30/09/2014].
- Jensen, E. B. (2013). *A Review of Methods for Estimating Emigration*. Population Division Working Paper, 101. [En línea]. Washington U.S. Census Bureau. <http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0101/SWG_emigration_jensen.pdf>. [30/09/2014].
- Lemaitre, G. (2005). "The Comparability of International Migration Statistics. Problems and Prospects". *Statistics Brief*, 9. [En línea]. París: OCDE. <<http://www.oecd.org/migration/mig/36064929.pdf>>. [30/09/2014].

- 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 en relación con el padrón municipal.* Boletín Oficial del Estado, nº 11, 12/01/1996.
- Marpasat, M y N. Razanfindratsima (2010). "Survey Methods for Hard-to-Reach Populations: Introduction to the Special Issue". *Methodological Innovations Online*, 5(2): 3-16. [En línea]. <[http://www.pbs.plym.ac.uk/mi/pdf/05-08-10/2.%20Marpasat%20and%20Razanfindratsima%20English2%20\(formatted\).pdf](http://www.pbs.plym.ac.uk/mi/pdf/05-08-10/2.%20Marpasat%20and%20Razanfindratsima%20English2%20(formatted).pdf)>. [30/09/2014].
- Martí Martí, X. (2011). "La actividad consular de España en el extranjero". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 21. [En línea]. <<http://www.reei.org/index.php/revista/num21/notas/actividad-consular-espana-extranjero>>. [30/09/2014].
- Moscoso, D. y E. Moyano (dirs.) (2010). *Condiciones de vida y expectativas de retorno de los andaluces en el extranjero*. Sevilla: Consejería de Gobernación y Justicia-Junta de Andalucía.
- Nowok, B. (2010). *Harmonization by Simulation. A Contribution to Comparable International Migration Statistics in Europe*. Dissertations - University of Groningen. Amsterdam: Rozenberg Publishers. [En línea]. <<http://irs.ub.rug.nl/ppn/329320742>>. [30/09/2014].
- OIM (2013). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- Palazón Ferrando, S. (1995). *Capital humano español y desarrollo latinoamericano. Evolución, causas y características del flujo migratorio (1882-1990)*. Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert.
- Pelaggi, S. (2011). *L'altra Italia. Emigrazione storica e mobilità giovanile a confronto*. Roma: Edizioni Nuova Cultura.
- Perrin, N. y M. Poulain, M. (2006). "Belgium". En M. Poulain, N. Perrin y A. Singleton (eds.). *THESIM. Towards Harmonised European Statistics on International Migration*. Lovaina: UCL - Presses Universitaires de Louvain, 385-389.
- Poulain, M. y N. Perrin (2011). *Is the Measurement of International Migration Flows Improving in Europe*. Joint UNECE-EUROSTAT Working Paper nº 12. [En línea]. Ginebra, UNECE y EUROSTAT. <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/2001/05/migration/12.e.pdf>>. [30/09/2014].
- Poulain, M. (2006). *Key Issues for European Countries Regarding the Implementation of the UN Recommendations on International Migration Statistics*. United Nations Expert Group Meeting on Measuring International Migration: Concepts and Methods, 4-7/12/2006. [En línea]. Nueva York: Naciones Unidas. <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/migrationegm06/DOC%204%20GeDAP.pdf>>. [30/09/2014].
- Poulain, M. y L. Dal (2008). *Estimation of Flows within the Intra-EU Migration Matrix*. Report for the MIMOSA Project. [En línea]. Lovaina: Universidad Católica de Lovaina. <http://mimosa.gedap.be/Documents/Poulain_2008.pdf>. [30/09/2014].
- Prieto Rosas, V. (2008). *¿Dónde están y como son? Análisis territorial y demográfico de los españoles en el exterior 1997-2007*. Máster en Estudios Territoriales y de la Población.

- Memoria de Investigación. [En línea]. Departamento de Geografía-Centro de Estudios Demográficos - Universidad Autónoma de Barcelona. <http://ddd.uab.cat/pub/trerecpro/2008/hdl_2072_41824/Treball_de_recerca.pdf>. [30/09/2014].
- Raymer, J. y G. Abel (2008). *The MIMOSA Model for Estimating International Migration Flows in the European Union*. Joint UNECE/Eurostat Working Paper, 8. [En línea]. Ginebra: UNECE/Eurostat. <<http://iussp2009.princeton.edu/papers/92501>>. [30/09/2014].
- Real Decreto 3425/2000 sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero. Boletín Oficial del Estado, nº 3, 03/01/2001.
- Reglamento (CE) B° 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007 sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional. Diario Oficial de la Unión Europea, 31/07/2007, L 199.
- Rodenas, C. y M. Martí (2013). “La nueva Estadística de Migraciones: una buena elección por parte del INE”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 143: 113-120.
- Recaño, J. y V. de Miguel (2009). *La emigración andaluza: cuantificación y distribución*. Seminario El Estado de la Investigación sobre la Emigración Andaluza. Ponencias. PN 10/09, 1-28. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces-Consejería de la Presidencia-Junta de Andalucía.
- Rinauro, S. (2010). “Le statistiche ufficiali dell'emigrazione italiana tra propaganda politica e inafferrabilità dei flussi”. *Quaderni Storici*, 134: 393-417.
- Romero Valiente, J. M. (dir.) (2012). *La movilidad exterior de los españoles y las españolas en la actualidad. Informe Final*. Huelva: Fundación Universidad de Huelva-Dirección General de Migraciones (Ministerio de Empleo y Seguridad Social), inédito.
- Romero Valiente, J. M. (2013). “La migración española a Brasil (fines del siglo XIX-actualidad): magnitudes y evolución”. En J. M. Romero Valiente *et al.* (eds.). *Migraciones iberoamericanas. Las migraciones España-Brasil*. Huelva: Centro de Investigación en Migraciones (Universidad de Huelva) y LABIMI (Universidade de Río de Janeiro), 33-58.
- Sanz Díaz, C. (2004). “Clandestinos”, “Ilegales”, “Espontáneos”... *La emigración irregular de españoles a Alemania en el contexto de las relaciones hispano-alemanas, 1960-1973*. Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales, 4. Madrid: Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales.
- Sanz Lafuente, G. (2008). “Un balance de la estadísticas históricas del flujo migratorio exterior, 1956-1985”. En J. de la Torre y G. Sanz (eds.). *Migraciones y coyuntura económica del Franquismo a la Democracia*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 75-106.
- Sanz Lafuente, G. (2009). “Estadísticas históricas de la emigración asistida e IEE, 1956-1985”. En L. M. Calvo Salgado *et al.* *Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del Franquismo a la Transición*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 293-307.

- Thierry, X., A. Hermn, B. Kupiszewska y M. Poulain (2005). *How the UN Recommendations and the Forthcoming EU Regulation on International Migration Statistics Are Fulfilled in the 25 EU Countries?* XXV International Population Conference, Paper, Tours, 18-23/07/2005. [En línea]. <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/sped/documents/Presentation_Tours_THESIM_15_june.pdf>. [30/09/2014].
- UNECE (2009). *Improving Migration Statistics by Exchange of Data between Countries*. 95th DGINS Conference Migration Statistical Mainstreaming, Malta, 01/10/2009. [En línea]. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/conferences/documents/95th_dgins_conference/UNECE.pdf>. [30/09/2014].
- UNECE (2010). *Guidelines for Exchanging Data to Improve Emigration Statistics*. [En línea]. Ginebra, United Nations Economic Commission for Europe, 2010. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Guidelines_improve_emigration_statistics.pdf>. [30/09/2014].
- Naciones Unidas (1998). *Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1*. Statistical Papers Series M, n° 58, Rev. 1. [En línea]. Nueva York: Naciones Unidas. <http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf>. [30/09/2014].
- Vilar, J. B. y M. J. Vilar (1999). *La emigración española a Europa en el siglo XX*. Madrid: Arco Libros.
- Yáñez Gallardo, C. (1993). *La emigración española a América (siglos XIX y XX). Dimensión y características cuantitativas*. Gijón: Fundación Archivo de Indianos.

JUAN MANUEL ROMERO VALIENTE es licenciado en Geografía e Historia (1985) y Doctor en Geografía (1996) por la Universidad de Sevilla. Es Profesor Titular del Departamento de Historia II y Geografía de la Universidad de Huelva y miembro del Centro de Investigación en Migraciones (CIM) de la misma. Desarrolla una línea de investigación sobre migraciones internacionales con especial atención a las que se desarrollan entre España y Latinoamérica. Ha dirigido varios proyectos de investigación y publicados diversos trabajos sobre esta temática, entre ellos su propia tesis doctoral “Las migraciones exteriores de República Dominicana. Intercambios migratorios con España”. En su actividad reciente cabe destacar la dirección y redacción del “Estudio sobre la movilidad exterior de los españoles y las españolas en la actualidad” (MEySS, 2012).

ANTONIO LUIS HIDALGO-CAPITÁN es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales y Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad de Huelva, donde imparte docencia de Economía Política Internacional y Economía Política del Desarrollo y forma parte del Centro de Investigación de las

Migraciones de dicha universidad. Además, ha sido Subdirector de la Sede Iberoamericana Santa María de La Rábida de la Universidad Internacional de Andalucía, Secretario de la *Revista de Economía Mundial*, Experto Internacional Invitado del Sistema Económico Latinoamericano y, actualmente, es miembro de Consejo Académico de FLACSO-España.

Recibido: 18/11/2014

Aceptado: 12/12/2014