32

# INFORME ESPAÑA 2025

CÁTEDRA
JOSÉ MARÍA MARTÍN
PATINO DE LA CULTURA
DEL ENCUENTRO

COMILLAS
CIHS

Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2025 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro ; [coordinación y edición Agustín Blanco, Sebastián Mora y José Antonio López-Ruiz]. -- Madrid : Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2025.

447 p.

En la portada: 32.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro ISSN 1137-6228.

D.L. M 41290-2016. -- ISBN 978-84-7399-203-9

1. Situación social. 2. Integración social. 3. Redes sociales. 4. Aspectos políticos. 5. Aspectos religiosos. 6. Democracia. 7. España. I. Blanco Martín, Agustín, editor literario. II. López-Ruiz, José Antonio (1968-) , editor literario. III. Mora Rosado, Sebastián (1966-), editor literario

https://doi.org/10.14422/9788473992039

Coordinación y edición: Agustín Blanco, Sebastián Mora
y José Antonio López-Ruiz

Edita: Universidad Pontificia Comillas
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-7399-203-9
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-41290-2016

Imprenta Kadmos
Salamanca




*Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.*

*El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.*

# ÍNDICE


**PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES FRENTE A LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA: MÁS CIENCIA, MEJOR POLÍTICA**

*Joan Subirats*

1. La fragilidad democrática en el cambio de época ..... 13
2. El escenario de policrisis ..... 15
3. ¿Puede ayudarnos la ciencia a reforzar la democracia? ..... 17
4. Digitalización y democracia ..... 21
5. Inteligencia artificial y democracia ..... 23
6. La democracia necesita poder discutir sobre verdad y mentira con fundamento ..... 28
7. En época de incertidumbre extrema, ¿podemos fiarnos de los expertos? 31
8. La democracia en acción. Políticas públicas y conocimiento ..... 33
9. Unas políticas más sólidas y efectivas para reforzar la democracia ..... 38
10. Avanzando en una mejor interrelación entre ciencia y políticas ..... 42
11. En democracia, los problemas se definen entre todos. Ciencia ciudadana y co-creación de conocimiento ..... 45
12. ¿Podemos hacer pruebas para ver lo que funciona y lo que no? ..... 48
13. La brecha entre saber y hacer. Las funciones de intermediación y de acción conjunta en las relaciones ciencia-políticas públicas ..... 50
14. A modo de conclusión. ¿Cuáles son las perspectivas de futuro de una más sólida relación entre ciencia y política? ¿Puede ayudar todo ello a reforzar la credibilidad y legitimidad de la democracia? ..... 53

Bibliografía ..... 56

**PARTE SEGUNDA: RELIGIÓN Y RELIGIOSIDAD EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI: UNA MIRADA PROSPECTIVA**

*Rafael Ruiz Andrés*

1. Introducción ..... 61
2. En torno a la secularización: claves para la comprensión de la transformación religiosa en España ..... 63
   - 2.1. Breve cronología de la secularización: un proceso dilatado en el tiempo ..... 64
   - 2.2. La secularización: tres aproximaciones para comprender un proceso complejo ..... 65
3. Repensando el siglo XXI: panorámica de 25 años de cambio social y religioso ..... 69
   - 3.1. La religión en el contexto de la sociedad pluralista del siglo XXI ..... 71
   - 3.2. El proceso de secularización en un contexto de acelerado cambio social ..... 77
4. Radiografía: religión, no-religión e hibridación en la España del siglo XXI 83
   - 4.1. La religión en España ..... 83
   - 4.2. La no-religión en España ..... 96
   - 4.3. ¿Hacia una religiosidad híbrida? ..... 101
5. Reflexiones finales ..... 108

Bibliografía ..... 110

## PARTE TERCERA: DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo 1
JÓVENES: PRECARIEDAD, INCERTIDUMBRE Y DESIGUALDAD
*Daniel Sorando*

1. Introducción ..... 121
2. Un camino borroso: modernidad tardía, incertidumbre y heterogeneidad de las transiciones ..... 122
3. La metamorfosis institucional: el declive de los soportes colectivos ..... 127
   3.1. No es país para jóvenes: políticas públicas y desigualdad intergeneracional ..... 127
   3.2. Transiciones desiguales desde la educación al trabajo: el descrédito de la meritocracia ..... 132
   3.3. Dinámicas de precarización: los jóvenes ante el mercado laboral español ..... 136
4. La vivienda: clave de bóveda de la gran brecha, generacional y de clase ... 142
   4.1. Generación inquilina: ¿un conflicto intergeneracional? ..... 145
   4.2. Estrategias familiares de acumulación de riqueza: herencia y desigualdad ..... 149
5. El viaje de la pobreza en el siglo XXI: de los mayores a los jóvenes ..... 151
6. El metabolismo generacional: biografías dañadas ..... 153
   6.1. El aplazamiento de la emancipación: irte de casa cuando ya no eres joven ..... 154
   6.2. Depresión de la fecundidad: querer y no poder ..... 158
   6.3. Las heridas de la incertidumbre: salud mental y suicidio ..... 161
   6.4. Consecuencias políticas: hacerse sujeto político en la incertidumbre 162
7. Conclusiones: una sociedad en riesgo ..... 167

Bibliografía ..... 170

Capítulo 2
¿ES ESPAÑA MÁS SEGURA? SEGURIDAD Y DELINCUENCIA EN ESPAÑA. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y TENDENCIAS EVOLUTIVAS
*Óscar Jaime Jiménez, Daniel Sansó-Rubert Pascual y Williams Gilberto Jiménez-García*

1. Introducción ..... 183
2. Una breve aproximación a un escenario de seguridad en continua transformación ..... 186
3. Inseguridad ciudadana y delincuencia. Tesis interpretativas y fuentes explicativas ..... 188
4. Un breve barniz metodológico ..... 192
5. Principales amenazas y tendencias criminógenas para la sociedad española en términos de vulneración de su seguridad ..... 194
   5.1. Breve radiografía introductoria de la escena criminal española ..... 195
   5.2. Terrorismo ..... 198
   5.3. Criminalidad organizada. Especial atención al narcotráfico ..... 201
   5.4. Trata de seres humanos para su explotación laboral y sexual ..... 208
   5.5. Violencia de género ..... 215
   5.6. Criminalidad informática y ciberdelincuencia ..... 220
   5.7. Menores y delincuencia juvenil ..... 226
   5.8. Delitos de odio y discriminación ..... 233
   5.9. Delincuencia patrimonial ..... 237

5.10. Delincuencia contra la libertad e indemnidad sexual ..... 241
6. Conclusiones: por una sociedad segura y sin violencia ..... 246
Bibliografía ..... 249

Capítulo 3
50 MILLONES POR MINUTO. REDES SOCIALES, MIGRACIÓN Y EL NUEVO TEJIDO DIGITAL DE LA MOVILIDAD

*Cecilia Estrada Villaseñor*

1. Introducción ..... 255
2. La situación de las redes sociales en los países origen de las migraciones 257
   2.1. Migrantes conectados ..... 257
   2.2. Migración y redes sociales. Un marco de análisis ..... 263
3. ¿Cómo afectan las redes sociales en la decisión de emigrar? ..... 270
4. Las redes sociales como herramienta para la organización migratoria ... 276
   4.1. Desinformación en el proceso migratorio ..... 281
5. El impacto de las redes sociales en la opinión pública de los países de destino de los inmigrantes y en las políticas migratorias ..... 283
   5.1. El discurso sobre la inmigración ..... 283
   5.2. Percepciones y desinformación ..... 285
   5.3. El impacto de las redes sociales en la percepción pública de la migración ..... 286
   5.4. El papel de los algoritmos en la difusión de discursos de odio o inclusión ..... 289
   5.5. Las narrativas sobre la inmigración ..... 290
6. Conclusiones ..... 293
Bibliografía ..... 298

Capítulo 4
EL TURISMO EN ESPAÑA: DESEQUILIBRIOS Y CONFLICTIVIDAD DE UN CRECIMIENTO SIN LÍMITES

*Raquel Huete, Alejandro Mantecón y Moisés Simancas*

1. Introducción ..... 305
   1.1. El turismo como realidad social compleja y problemática ..... 305
2. El contexto mundial ..... 308
   2.1. España en los rankings internacionales de turismo ..... 308
   2.2. La nueva promesa: competitividad sostenible ..... 310
   2.3. Tendencias globales ..... 311
3. El turismo como fenómeno social ..... 314
   3.1. Los españoles como turistas ..... 314
   3.2. Los turistas que nos visitan ..... 316
   3.3. ¿Demasiados turistas? ..... 320
4. Los retos de la (in)sostenibilidad del turismo ..... 321
   4.1. El turismo en el territorio ..... 321
   4.2. La insostenibilidad ambiental del modelo turístico español ..... 325
   4.3. La vivienda turística como problema ..... 331
   4.4. La crisis del trabajo en el sector turístico ..... 335
   4.5. La convivencia entre residentes y turistas: el aumento de la crítica social al turismo ..... 341
5. Las respuestas ..... 345
   5.1. Las respuestas institucionales ..... 345
   5.2. Redistribución de la riqueza: las medidas fiscales ..... 347

5.3. La respuesta tecnológica: los Destinos Turísticos Inteligentes ..... 348
5.4. ¿Economía colaborativa o capitalismo de plataformas? ..... 351
5.5. Decrecimiento ..... 353
6. Algunas conclusiones: la sociedad local en el centro del debate ..... 354
Bibliografía ..... 358

**PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO**

Capítulo 5
CRISIS DEMOGRÁFICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y FUTURO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

*Agustín José Menéndez*

1. Introducción ..... 369
2. Tendencias demográficas en la Unión Europea ..... 371
2.1. Tendencias a escala europea ..... 372
2.2. Tendencias por países ..... 382
3. La paradoja europea ..... 394
3.1. Europa atraviesa una crisis demográfica, que está siendo paliada por un saldo migratorio positivo ..... 394
3.2. La verdadera paradoja europea ..... 400
4. La problemática europeización de las políticas migratorias nacionales .. 403
4.1. La europeización implícita de la política migratoria: el surgimiento de los estatus de "proto-ciudadano" y de "nacional de un tercer país" 405
4.2. El desarrollo sobrevenido de una política migratoria común, causado por el imperativo de eliminar los controles físicos en las fronteras para crear un "mercado único" ..... 413
4.3. La formalización de la europeización: Maastricht, Ámsterdam y Támpere ..... 417
4.4. La "segurización" de la política migratoria con la guerra contra el terrorismo y los efectos duraderos de la ampliación al este ..... 419
4.5. El repliegue de la ciudadanía europea y la devaluación de la política "liberal" de emigración con la crisis de 2008 ..... 425
4.6. En particular, la limitada, menguante e insuficiente política de integración ..... 428
5. Conclusiones ..... 432
Bibliografía ..... 438
Anexo ..... 447

## Parte Primera
## CONSIDERACIONES GENERALES

# FRENTE A LA EROSIÓN DEMOCRÁTICA: MÁS CIENCIA, MEJOR POLÍTICA

Joan Subirats
*Universitat Autònoma de Barcelona*

## 1. La fragilidad democrática en el cambio de época

Atravesamos un cambio de época y percibimos con claridad que lo que está en juego son los propios fundamentos democráticos de nuestro sistema de gobierno y de convivencia. La rapidez y profundidad de los cambios tecnológicos ha ido infectando, por así decirlo, las campañas electorales, alterando los ritmos y las bases del debate y de las dinámicas que sirven a la ciudadanía para conformar su opinión y, en definitiva, su voto. El proceso de debate sobre el que se construye la verdad en democracia, que sirve como eslabón esencial para fundamentar decisiones, se ve constantemente alterado por mentiras que se difunden sin control en las redes y que van generando corrientes de opinión sin base alguna. Las mismas plataformas que sirven de canales de trasmisión de tales bulos o infundios no cumplen la función de verificación que sería imprescindible. Las instituciones se ven asimismo afectadas por esas tendencias, marginando su labor regulativa y normativa, para centrarse en procesos de debate que polarizan y que sólo buscan debilitar y erosionar la credibilidad y legitimidad del adversario.

La voz y los problemas reales de la gente ocupan poco espacio en esa vociferación sistemática. El resultado de todo ello es la sensación de que las instituciones democráticas ni atienden ni consiguen avanzar en la resolución de los problemas concretos de la gente y ello alimenta la desafección y el descrédito de la democracia. Sobre todo, entre aquellos más jóvenes que, sin perspectivas de futuro claras, perciben que no se atiende la especificidad de sus problemas y también entre aquellos con más necesidades que tampoco detectan que sus preocupaciones lleguen a quien tiene los poderes y los recursos necesarios para tratar de mejorar lo que les acontece.

La democracia que hoy conocemos es, de alguna manera, la resultante virtuosa de los conflictos y los cambios que atravesaron el mundo desde finales del siglo XVIII hasta la posguerra mundial en 1945. Los Estados liberales primero y la respuesta que supuso la salida del *crack* del 29 en Estados Unidos o el acuerdo entre liberales, democristianos y socialistas al finalizar la Segunda Guerra Mundial, convirtieron al sistema democrático en el punto de equilibrio entre una economía de mercado de base industrial, eficiente en la asignación de recursos, pero inequitativa en sus resultados,

y una protección social, sustentada en un mecanismo fiscal redistributivo de recursos, imprescindible para generar pautas de convivencia colectiva aceptables en cada Estado-nación. Y todo ello con un sistema de elección de gobernantes que fue incorporando a distintas categorías de ciudadanos (edad, género, origen…) hasta conseguir una legitimidad altamente significativa. Un sistema de gobierno que conquistó notables dosis de bienestar en la Europa de la segunda mitad del siglo XX y que sirvió de referencia en todo el mundo. Un sistema de gobierno que ha basado buena parte de su credibilidad y legitimidad en esa esfera pública en la que información, opinión y datos se mezclan, generando el escenario en el que fundamentar, con evidencias y argumentos, las opciones que se enfrentan en cada episodio electoral.

Desde finales del siglo pasado hemos ido viendo profundamente alterados esos equilibrios y esas fuentes de legitimación. Los propios avances en la comunicación y en la automatización de procesos facilitaron dinámicas de globalización que alteraron las pautas anteriormente mencionadas, facilitando la deslocalización de inversiones y de bases fiscales sobre las que sostener las políticas sociales en cada Estado-nación. Pero los ritmos de cambio se han ido acelerando de manera continua y hoy podríamos decir que lo que predomina es la sensación de final de época. Un final de época lleno de volatilidad e incertidumbre, en el que los propios fundamentos del sistema democrático se ponen en duda frente a las aparentes ventajas de sistemas autoritarios y tecnocráticos. Unos sistemas que se presentan con la aparente capacidad de resolver sin debate problemas complejos, basándose en una combinación de decisionismo autoritario y de una tecnología que plantea soluciones legitimadas por su velocidad de cálculo y la acumulación de datos. Un sistema que algunos caracterizan como *tecnofeudalismo* (Durand, 2024; Varoufakis, 2024) que está poniendo en cuestión los equilibrios y consensos trabajosamente conseguidos desde mediados del siglo XX.

Como ya se advertía en las Consideraciones Generales con que se abría el *Informe España 2022* (Brugué, Ubasart y Gomà, 2022), la dimensión y el alcance de estos cambios son de tal magnitud que modifican todas y cada una de las dinámicas cotidianas de la ciudadanía, aumentando la sensación de complejidad y de incertidumbre. Los informes de los organismos más acreditados certifican la agudización de los riesgos ambientales socialmente producidos y acentúan el diagnóstico de emergencia. La financiarización económica deja a merced de lógicas especulativas las políticas de cada país. Se agravan los factores de desigualdad y se diversifican las múltiples expresiones de vulnerabilidad. Las peripecias individuales y grupales se tornan más complejas al diversificarse las opciones vitales y crecer la movilidad global con consecuencias claras en el sentido de pertenencia y en la idea de comunidad. Es en ese escenario cuando el contraste entre lo que promete la democracia y lo que acontece realmente crece de forma exponencial, generando dudas,

como ya adelantábamos, sobre si existen otras maneras más eficaces y seguras de decidir y gobernar ante tal volatilidad y complejidad.

Lo que la digitalización y la difusión de los recursos de inteligencia artificial suponen en nuestras vidas lo estamos ya experimentando desde hace años. Lo que ahora está aconteciendo es una cada vez más visible tensión entre los ritmos, formatos y procedimientos con que ha ido construyendo su manera de hacer la democracia y los ritmos, formatos y aparente ausencia de procedimientos con que se opera en el escenario digital. Las dinámicas de cambio generadas por la digitalización hacen tambalear y en muchos casos marginar o eliminar las intermediaciones que se habían ido construyendo. Las plataformas de servicios *online* conectan directamente usuarios y proveedores o usuarios entre sí, haciendo innecesaria la función de intermediación que antes ejercían medios de comunicación, hoteles, tiendas de distribución, restaurantes o los que tenían licencia de taxi. Lo que está por ver es cómo se traslada esa gran transformación en los modos de operar de empresas y comercios al espacio público. En la esfera de la comunicación y de la información lo estamos ya experimentando con la progresiva marginación de los medios de comunicación tradicionales y la trasmisión horizontal de información, casi siempre sin contrastar, en las redes sociales. Lo que parece estar en juego ahora es cómo se traslada esa aparente horizontalidad sin intermediación, pero controlada por las plataformas, al mundo de la política institucional y de las interacciones entre la política institucional y la ciudadanía, y cómo afecta a la salud y funcionamiento de las democracias.

## 2. El escenario de policrisis

No es algo nuevo. Hace años que vamos constatando impactos significativos en los parámetros de funcionamiento de muchos aspectos de nuestras vidas. Desde los más específicamente vinculados al trabajo y al modo de funcionar de empresas y entidades, hasta aquellos relacionados con temas más identitarios, pasando, evidentemente, por todo lo que tiene que ver con la difusión de la información o del conocimiento. Por si fuera poco, hemos ido comprobando que aquello que en un lejano 1972 el Informe del Club de Roma definió como *Los límites del crecimiento* (Meadows et al., 1972), se ha convertido, en mucho menos tiempo de lo pronosticado, en una verdadera emergencia climática. Una emergencia que va mostrando sus efectos en inundaciones, incendios o perturbaciones que afectan a la vida y a la seguridad de cualquier parte del mundo. No nos estamos refiriendo sólo a que los poderes públicos se vean afectados por una sobrecarga de problemas y responsabilidades. Lo que acontece, a caballo de las grandes transformaciones tecnológicas, es una alteración profunda de la existencia, de la organización colectiva, de la manera de vivir, relacionarnos, creer o

actuar. Y es desde esa gran transformación tecnológica y vital desde la que hemos de entender las repercusiones de todo tipo que se acaban generando. Por ejemplo, los impactos que las nuevas exigencias de la revolución digital ocasionan en temas de energía, minerales u otros recursos, que, a su vez, acaban alimentando tensiones y conflictos geoestratégicos de todo tipo.

Si repasamos la historia de la humanidad, cada vez que ha habido un cambio tecnológico significativo, desde los tiempos más remotos, con los cambios civilizatorios que provocaban los nuevos materiales o instrumentos con que se cazaba o trabajaba, hasta los más cercanos, con la máquina de vapor o el "fordismo", la alteración subsiguiente en muchos otros aspectos vitales y sociales ha sido inapelable (Polanyi, 1944). Lo nuevo –si lo podemos calificar así– del cambio que atravesamos es la extremada rapidez con que todo está aconteciendo. Una rapidez que no permite ritmos de adecuación y que, por tanto, resulta mucho más conflictiva y drástica. Es asimismo cierto que esas alteraciones tecnológicas, que acaban siendo productivas y vitales, han acarreado muchas veces temblores y alteraciones significativas en las formas sociales de gobierno y de plasmación de las reglas colectivas de funcionamiento. La imprenta, el molino de viento o los ya mencionados cambios que supusieron la máquina de vapor o la aplicación del trabajo en cadena, conllevaron cambios políticos de gran magnitud y conflictos que ocasionaron grandes transformaciones vitales y también centenares de miles de víctimas.

Decía Elon Musk tras celebrar la victoria de Trump en las elecciones de noviembre del 2024: "*You are the media now*"[1]. Poniendo así de manifiesto que la labor de generación y divulgación de las noticias que antes ejercían los periódicos y los medios de comunicación acreditados como tales, era ejercida ahora directamente por los propios usuarios de las plataformas, que eran al mismo tiempo generadores y receptores de tales noticias. La pregunta que surge es si esa dinámica de desintermediación y de práctica tecnológica directa e individualizada puede llevarse al terreno de las decisiones políticas o de la organización social. Decisiones que en una democracia pasan por una serie de procedimientos, reglas y dinámicas de acreditación y legitimación, que, en la dimensión de instantaneidad señalada, resultan excesivamente premiosas y burocráticas.

La democracia está mostrando sus fragilidades en esta coyuntura en la que afloran riesgos por todas partes. Algunos nuevos, otros ya conocidos. El resultado provoca ese efecto "policrisis" (Morin, 2011; Tooze, 2021), en el que se combinan y entrecruzan amenazas y problemas, nuevos o enquistados, de tal manera que resulta difícil saber por dónde empezar. No es sólo que

[1] "Vosotros sois los medios de comunicación ahora". Tweet en X de Elon Musk el 30 de noviembre de 2024.

muchas veces no se sepa qué hacer, sino que, además, resulta sumamente complicado definir y, sobre todo, delimitar con exactitud cuál es el problema específico que se quiere afrontar. Como ya se vio en la crisis generada por la pandemia de la COVID-19, las reacciones ante las dudas o los ritmos de respuesta que en tales escenarios inéditos aparecían apuntaban a soluciones tecnocráticas o autoritarias. Dejemos decidir a los que saben, o bien dejemos que alguien decida ya de una vez por todas. La influencia de tales alternativas puede ir creciendo en la medida en que los sistemas democráticos no sean capaces de resolver aspectos significativos de su legitimidad. Aspectos como son la recuperación de un espacio o una esfera pública común de debate sobre alternativas, sobre qué decisiones tomar, y la capacidad de resolver problemas colectivos de manera eficaz. Es decir, respondiendo al autoritarismo con la legitimidad que genera la construcción colectiva de consenso, y respondiendo al *tecnocratismo* o gobierno de los expertos, con una mejor imbricación de ciencia, ciudadanía y decisión política.

En la actualidad sorprende que tengamos un nivel de conocimiento, de investigación científica y de desarrollo tecnológico que no tiene precedentes y que, por otro lado, tengamos una acumulación de problemas sin resolver que llegan a poner en cuestión la supervivencia del planeta y de la humanidad. Y, por si fuera poco, todo ello envuelto en una creciente confusión sobre lo que es verdad o lo que es bulo o falsedad. En definitiva, la aparente incapacidad de las instituciones democráticas para abordar eficazmente múltiples crisis simultáneas y para resolver problemas complejos está generando un sentimiento de desafección entre la ciudadanía. La democracia se juega su futuro en la capacidad de aumentar su credibilidad y su eficacia, incorporando más saber y más ciudadanía en sus formas de hacer.

## 3. ¿Puede ayudarnos la ciencia a reforzar la democracia?

Lo cierto es que el nivel de conocimiento acumulado actualmente disponible no tiene parangón posible. Y, precisamente por ello, sorprende que sigamos con tantos problemas de fondo sin resolver. Al mismo tiempo, sorprende que a pesar de lo mucho que ha costado construir un sistema democrático en el que se aúnan reconocimiento de derechos básicos con capacidad colectiva de decidir, estemos con dudas significativas sobre la vitalidad de una democracia a la que le surgen achaques por doquier. Si de verdad creemos que la democracia es el mejor sistema para organizar nuestra vida en común, deberíamos aspirar a que no sólo nos sirva para elegir cada cierto tiempo a quien nos gobierna, sino también a que cumpla las promesas que proyecta sobre la libertad, la igualdad y la dignidad para todos. De no ser así, no debería extrañarnos que aumente el número de los que piensan que sin tantas normas y con más autoridad y tecnología todo podría resolverse más eficazmente.

Para ello se necesita, por una parte, que las decisiones políticas que se tomen sean las mejores posibles. Que se basen en evidencias sólidas e incorporen aquellos procesos de puesta en práctica que eviten que se acaben convirtiendo en un brindis al sol. Que sean eficaces y consigan resultados, porque la democracia necesita demostrar que no sólo es virtuosa, sino que también es eficaz. Y que con democracia se pueden encarar los problemas colectivos de manera más sólida, duradera y eficaz que con autoritarismo y con tecnocracia. Y no hay mejor camino que una interrelación mayor entre política y ciencia. La ciencia tiene su enclave fundamental en universidades, laboratorios y centros de referencia. Pero podemos preguntarnos si, sin dejar de ser ciencia, puede contribuir o ayudar a resolver problemas y a desmontar bulos. Y, por otro lado, si bien los políticos se mueven en su entorno social de referencia y en las instituciones en las que ponen en juego su representatividad, convendría interrogarnos sobre su disposición a caminar por terrenos menos trillados. Dispuestos a construir soluciones nuevas para problemas viejos con ayuda de los que saben del tema y de los ciudadanos que esperan avances en sus problemas comunes. De lo que se trata es de reducir la distancia entre el saber y el hacer, para que la democracia pueda seguir siendo un sistema que combina eficacia y dignidad.

Decía Jorge Wagensberg (2002), en uno de sus conocidos aforismos, que "la historia de la ciencia es la historia de las buenas preguntas, mientras que la historia de las creencias es la historia de las buenas respuestas". Ciencia y política tienen objetivos y orientaciones distintas. Unos, los científicos, acumulan estudios e investigaciones, muestran evidencias, señalan riesgos. Otros, los políticos, estarán más o menos de acuerdo con el diagnóstico, según sean los valores que les guían. Pero su día a día es navegar entre todo tipo de presiones, dificultades e intereses, buscando no verdades, sino respuestas plausibles que puedan acabar aprobándose.

El procedimiento de toma de decisiones en la esfera pública tiene sus propios condicionantes que limitan las aplicaciones automáticas de las aportaciones científicas. Y, al mismo tiempo, hemos de considerar que el escenario en el que se mueven los científicos tiene asimismo lógicas específicas. La concepción general de la ciencia la relaciona con un conocimiento elaborado a través de un método específico que asegura la objetividad, la inteligibilidad y la posibilidad de que la propia realidad u otra aportación científica desmienta lo afirmado. Si seguimos a Merton (1942), diríamos que la palabra "ciencia" se refiere a una variedad de cosas distintas, aunque relacionadas entre sí. Normalmente se utiliza para caracterizar:

- una variedad de métodos característicos y asumidos como tales por la comunidad de científicos en cada disciplina mediante los cuales se certifica el conocimiento;

- un acervo de conocimiento acumulado que surge de la aplicación de estos métodos;

- una actitud y un conjunto de valores y normas que gobiernan las actividades científicas;

- y las múltiples combinaciones que puedan derivarse de las normas anteriores.

Desde la perspectiva de los científicos no está entre sus prioridades el "hacerse entender", ni tampoco que sus conclusiones "sirvan". Su motivación principal es la curiosidad. Hacerse preguntas que en su disciplina sean consideradas originales y relevantes. Las condiciones que cumplir serán:

- las propias de la objetividad (sin alterar, siempre que sea posible, el objeto o la realidad que se quiere analizar);

- la inteligibilidad (es decir, la capacidad de lograr entender algo especialmente complejo);

- el poder relacionar fenómenos entre sí creando tipologías y establecer parámetros que aspiran a tener validez más allá del propio experimento, o, de manera más ambiciosa y cada vez más discutible, el poder establecer algunos nexos de causalidad entre hechos y circunstancias;

- y la dialéctica que incorpora la falsabilidad (no hay verdades eternas, lo serán hasta que no se demuestre lo contrario). La única certeza que se tiene es sobre lo que es falso[2]. La certeza es sólo temporal.

Si bien la capacidad de generar conceptos abstractos y, por tanto, la capacidad de generar conocimiento viene de muy lejos (Renn, 2024), es desde mediados del siglo XVIII cuando la ciencia y la tecnología se convirtieron en promesas creíbles de progreso y empezaron a considerarse como claves para el desarrollo económico. Se vislumbró que si se quería progreso debería apostarse por reforzar la generación de conocimiento, entendiendo que ello redundaría en mejoras técnicas y en más bienestar. Y, doscientos años después, fue también la ciencia, como hemos recordado mencionando el Informe del Club de Roma, la que advirtió de los efectos de todo ello y propuso empezar a poner límites al esquema de progreso permanente. El futuro se nos ha convertido en un presente continuo que nos abruma y absorbe con una crisis en perpetua evolución. Ha crecido la sensación de descontrol y de incertidumbre. La ciencia ha seguido desarrollándose e incrementando su capacidad de análisis y diagnóstico, mostrando los avances y riesgos que

[2] "La falsabilidad es el criterio de demarcación entre lo que es ciencia y lo que no lo es. Una teoría es científica si y sólo si es falsable, es decir, si puede ser refutada por la experiencia" (Popper, 1985).

implican ciertas decisiones, pero poniendo también de relieve la capacidad y las consecuencias de ir más allá de lo imaginable.

Esta cultura de la ciencia ha ido acompañando la evolución y desarrollo de la investigación, alcanzando cotas de producción de investigaciones y de publicaciones inimaginables hace sólo algunos decenios. Pero, al mismo tiempo, ha ido haciendo más compleja y enmarañada la esfera de lo que se considera o no ciencia. La cualidad de la investigación científica no tiene un listón objetivo o indiscutible, sino que, como decíamos, es un atributo relacional que se genera en la propia comunidad de los investigadores. Lo que implica que hay un componente de "confianza" que cada vez resulta más relevante (y difícil de obtener) en ciencia, en las dinámicas sociales y en las interacciones entre ciencia y sociedad. La sobreproducción científica, además, facilita que, para aquellos problemas sociales más complejos y mayores niveles de incertidumbre, exista suficiente diversidad de estudios y enfoques como para poder seleccionar evidencias en apoyo de argumentos opuestos. Más ciencia no reduce necesariamente la complejidad, sino que la puede incrementar.

En la medida en que la ciencia y la tecnología y sus interacciones con las dinámicas de la política y las políticas se intensifican, es más difícil seguir asumiendo, sin más, que la confianza sobre la utilidad potencial de esa investigación es algo que podamos asegurar que está siempre presente. De ahí la creciente preocupación de una parte de la comunidad científica sobre cómo ha ido evolucionando el sistema, generando incentivos perversos para producir resultados (medidos en el número de publicaciones) que no está muy claro que consigan los impactos que serían más relevantes y significativos –nos referimos a los vinculados con originalidad, relevancia, calidad o impacto social– (Pacchini, 2021).

Por otra parte, hemos de entender que los científicos pueden ser reacios a relacionar su investigación directamente con su utilidad por diversas razones, muchas de las cuales se basan en la preservación de la integridad científica y la percepción pública de la ciencia. Muchos científicos se adhieren al concepto de "ciencia pura", donde el objetivo principal es la búsqueda del conocimiento por sí mismo, independientemente de sus aplicaciones prácticas. Este enfoque está arraigado en la creencia de que la ciencia debe estar libre de presiones externas, tales como intereses políticos o comerciales, para mantener su objetividad. Si los científicos se mostrasen demasiado centrados en la utilidad de su investigación, podrían crear la percepción de que están influenciados por factores externos, lo que podría erosionar la confianza pública en la ciencia. Por otro lado, la transferencia de conocimiento de la investigación básica a aplicaciones prácticas tampoco es fácil. Puede llegar a ser un proceso complejo e incierto.

En resumen, la reticencia o desinterés de los científicos a relacionar su investigación estrechamente con su utilidad puede entenderse como una forma de proteger la integridad científica, la percepción pública de la ciencia y su propia credibilidad en un entorno donde la ciencia puede ser fácilmente politizada y manipulada.

Pero, por otro lado, de lo que no hay duda es de que la producción científica multiplica sus usos potenciales continuamente. Esta capacidad expansiva de la ciencia genera asimismo una multiplicación de sus fuentes, de sus instrumentos y de sus usos potenciales, pero también de sus riesgos. La llamada ciencia post-normal (Funtowicz, 1993) ha puesto de manifiesto que, si a lo largo de la historia los desafíos de la ciencia se planteaban en gran medida en el reino de las ideas y en el control del mundo natural, ahora la ciencia debe afrontar los efectos que su propio poder ha generado con relación a la supervivencia misma de la humanidad. Y en este reto civilizatorio la calidad de las aportaciones científicas no podrá valorarse sólo a partir de los productos que genere, sino también del proceso por el cual ha llegado a tales conclusiones. Su capacidad transformadora aumentará en la medida en que sea capaz de asumir valores e intereses que eran considerados ajenos a la práctica científica, y que ahora se entiende que forman parte de la construcción de conocimiento público, avanzando así hacia una ciencia socialmente robusta. Desde esa perspectiva la comunidad de referencia ya no es únicamente la formada por los propios pares o colegas de investigación, sino esa comunidad extendida con la que se comparten objetivos, sin que ello tenga que implicar inevitablemente caer en la subjetividad o la pérdida de calidad científica e investigadora.

En los últimos años, los avances computacionales y el desarrollo de la inteligencia artificial han disparado las expectativas sobre la capacidad predictiva de estos instrumentos y sobre las posibilidades que se abrían partiendo de la fiabilidad técnica de las decisiones en muchos campos distintos, también en el afianzamiento de la democracia y en la efectividad de sus políticas. Pero todo ello no está exento de riesgos, interrogantes y temores sobre los efectos que su uso puede generar. Nuevamente, no estamos ante avances que podamos considerar neutrales desde el punto de vista político o social.

## 4. Digitalización y democracia

Hace años que la presencia de las ciencias sociales computacionales ha ido modificando muy notablemente las posibilidades de conocer qué ocurre, muchas veces en tiempo real, en los procesos de interacción social. Hasta hace relativamente poco había temas significativos que, para poder ser abordados correctamente e intervenir desde la esfera pública, sólo podían ser explorados si se recurría a preguntar directamente a la ciudadanía. Por

poner algunos ejemplos, con qué frecuencia iba a comprar, qué medio de transporte utilizaba para moverse por una determinada ciudad o región o cómo se informaba de lo que ocurría en el mundo. Al margen de lo laborioso y costoso del procedimiento de información y de los posibles sesgos del análisis, lo que se recogía no eran conductas fehacientemente contrastadas, sino opiniones autodeclaradas. Y al mismo tiempo siempre tenían un componente de pasado, ya que se basaban en los recuerdos de los declarantes. La proliferación de todo tipo de instrumentos y canales que recogen ingentes volúmenes de datos de comportamientos individuales e interacciones sociales de las personas de todas las edades y orígenes en tiempo real y de manera inmediata y analizable, permite un gran salto en la comprensión y el análisis de la realidad social, y por tanto de la posibilidad de sustentar mejor las políticas de intervención (Noveck, 2022).

La disponibilidad de datos no sólo prefigura la agenda de investigación, sino que, a su vez, puede acabar configurando la propia agenda política. Por un lado, tenemos el riesgo de sólo mirar o priorizar aquellos aspectos en los que sabemos que existen abundancia y disponibilidad de datos. Como es obvio, no siempre los datos existentes coinciden con los problemas más acuciantes. Por otro lado, su propia recolección genera asimismo sesgos, ya que el tipo de problemática que queremos analizar tiene relación con la existencia y disponibilidad de los datos. No basta con tener la información correcta para resolver los problemas que nos afectan. Necesitamos decisiones, y estas decisiones incorporan juicios de valor sobre qué datos son los relevantes desde perspectivas que son más políticas que técnicas.

La dinámica de los análisis con grandes agregados de datos es establecer predicciones sobre lo que previsiblemente ocurra de seguir las dinámicas existentes. Al concentrar el análisis y las medidas a tomar sobre los datos que con mayor frecuencia se dan, se tiende a minusvalorar los datos poco frecuentes, con el riesgo de que no se tengan en cuenta aquellos aspectos que señalan un cambio en ciernes. Todo ello refuerza lo que podríamos denominar el "efecto mayoría", que dificulta incorporar en la medida de lo posible las opiniones minoritarias o de disenso, siguiendo el principio de que una democracia es más fuerte cuanto más disenso logra mantener en el escenario decisional establecido (Rödel et al., 1997).

El énfasis en la predicción, derivado de la potencia analítica que supone trabajar con grandes cifras de datos en vez de muestras relativamente pequeñas (que era el formato habitual antes), desplaza la fuerza argumentativa hacia "lo que sucederá" más que a explicar "por qué sucede lo que sucede". Esto conlleva el riesgo de retornar a lo que ya ha acontecido. En el fondo se busca fundamentar las acciones de futuro sobre lo que ya ha pasado, con las consecuencias que ello puede tener sobre personas que, por ejemplo, si bien tienen un historial delictivo o malos hábitos en su trayectoria educativa, ello

no implica que lo sigan teniendo en el futuro. La autonomía individual, la posibilidad de actuar de manera distinta a lo que había sido habitual anteriormente, quedaría pues en entredicho (Innerarity, 2025).

Deberíamos finalmente tener en cuenta que los datos que miden nuestro comportamiento acaban expresando lo que somos en la actualidad, descartando o marginando lo que serían nuestros deseos. Lo que constituye nuestras aspiraciones queda fuera del foco de estos datos, y de esta manera los convierte en apolíticos y, por lo tanto, relativamente poco útiles para la formulación de las políticas que pretendan reconfigurar nuestro futuro. Por otro lado, la simple agregación de datos no puede sustituir el proceso de diálogo por el que comprendemos y hacemos comprender cómo nos comportamos y por qué nos comportamos de cierta manera. Es decir, qué queremos, qué valores e intereses están en juego, e incluso la posibilidad de que cambiemos nuestras propias preferencias y valores sobre la base del debate con los demás y sus preferencias. Dejando, en consecuencia, fuera lo que constituye la base de la deliberación democrática. Este conjunto de prevenciones no nos debería apartar de las ventajas potenciales e innegables de estos nuevos instrumentos de análisis. Pero, como sucede con la perspectiva que se abre con la inteligencia artificial que veremos a continuación, es importante evitar una aproximación que no tenga en cuenta los riesgos y sesgos que puede llevar aparejado su uso generalizado en el campo de las decisiones públicas.

## 5. Inteligencia artificial y democracia

La rapidez con que se ha incorporado la inteligencia artificial (IA) en la esfera pública –sobre todo desde la incorporación de la IA generativa[3]– está implicando grandes desafíos tanto desde el punto de vista instrumental como desde el punto de vista político y regulatorio. Resulta necesario que analicemos no sólo las oportunidades que para las decisiones políticas a tomar representa la mejora de los sistemas de información y conocimiento, sino también los desafíos que la IA plantea para la calidad de la democracia. En poco tiempo hemos ido constatando que el impacto de la IA en la acción de gobierno y las políticas públicas es y puede ser muy significativo.

El debate suscitado por la IA conecta directamente con el que ya se planteó hace tiempo con relación a los impactos de Internet y la digitalización en el proceso de elaboración de las políticas públicas y en la actuación de las administraciones públicas. Mark Poster, en una inspirada aportación (2007), afirmaba que Internet no era simplemente un "martillo" nuevo

[3] Para un análisis del surgimiento, desarrollo, impactos y desafíos de la inteligencia artificial puede verse Lumbreras y Rayón, 2023.

que servía para clavar más deprisa o con mayor comodidad los "clavos" de siempre, sino que el cambio digital modificaba la forma de relacionarnos e interactuar, alterando profundamente los procesos y posiciones de relación e intermediación. Los que hace tiempo hablaban de "e-democracia" o "e-gobierno" defendían de alguna manera la neutralidad política y social de la transformación digital, y por tanto que de lo que se trataba era simplemente de mejorar la eficacia y la eficiencia del funcionamiento de los poderes públicos. La verdad es que los cambios han sido mucho más intensos de lo entonces imaginable, dando lugar a fenómenos tanto de concentración de poder en grandes compañías tecnológicas (GAFAM) como a alteraciones significativas en la esfera pública y los procesos de generación y contraste de noticias y evidencias, tan importantes en democracia cuando se trata de debatir sobre problemas y alternativas de solución.

La IA y los sistemas automatizados de decisión pueden llegar a condicionar aspectos tan relevantes en la configuración de las políticas públicas como la determinación de quién debe ser beneficiario de las ayudas públicas, la identificación de riesgos en la concesión de créditos, el control del rendimiento en el trabajo, la planificación de la movilidad o la prevención del crimen. En todos estos ámbitos, la IA promete generar decisiones basadas en las evidencias de forma rápida y eficiente. Pero cada una de esas decisiones, fundamentadas en algoritmos y en los datos con los que se ha entrenado el modelo, acaban beneficiando y perjudicando a distintos individuos y grupos sociales. No son, por lo tanto, decisiones estrictamente técnicas las que se generan, sino decisiones que implican valores que terminan produciendo costes y beneficios, y que tienen por tanto un contenido político. Debería preocuparnos, en definitiva, quién decide los parámetros de la decisión, desde qué legitimidad, con qué criterios y con qué consecuencias.

Lo significativo, desde un punto de vista político, es entender que lo que acaba determinando en buena medida el resultado final que nos proporciona la IA parte de una labor humana que selecciona datos y establece criterios, parámetros, etiquetas, algoritmos con los que el sistema va a operar. Esa labor no está exenta tampoco de sesgos, conscientes o inconscientes, de prejuicios que forman parte del recorrido cultural y social de las personas implicadas, de subjetividades a la hora de dar distintos pesos a distintas variables, o a la hora de establecer la selección de grupos. Este tipo de cuestiones y de cautelas no son ninguna novedad en la evolución de los estudios de ciencia y tecnología, ni en la propia evolución de la IA. Lo que estamos diciendo es que, así como la intervención humana es necesaria, al mismo tiempo, exige incorporar un principio de precaución sobre los posibles efectos negativos no siempre predecibles en el momento en el que se utilizan.

Para gobiernos y administraciones públicas la IA promete mejorar los servicios públicos, desarrollar servicios personalizados a las características

de cada beneficiario, nutrir de conocimiento los procesos de decisión, ganar eficiencia operativa a través de la automatización de procesos e, incluso, facilitar la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Lo que aparentemente está en juego es la mucha mayor fiabilidad de la capacidad de cálculo sobre alternativas y sobre tendencias de futuro que proporciona el manejo de algoritmos, si lo comparamos con las técnicas de análisis que se acostumbraban a manejar en muchos casos. Las ventajas que se esgrimen tienen que ver con la precisión, confiabilidad y neutralidad, en contraste con los "defectos" o sesgos que se atribuyen a los humanos en su capacidad analítica y decisoria: sesgos culturales, limitaciones cognitivas, el peso de las emociones o la no consideración de criterios éticos.

Los problemas aparecen cuando la complejidad de los algoritmos pone en entredicho la legitimidad democrática de las decisiones. Las aplicaciones públicas de IA deberían preservar los valores de transparencia, rendición de cuentas e imparcialidad. Sin embargo, las herramientas de IA son complejas, poco intuitivas e incluso inescrutables (por ejemplo, es complicado establecer cómo los algoritmos de *deep learning* han producido un resultado concreto). Por ello, es difícil asignar responsabilidades cuando son los algoritmos los que toman las decisiones y no un responsable político o un funcionario público; y son conocidos los sesgos en los algoritmos y los datos que los alimentan, que resultan en la discriminación de determinados individuos o grupos sociales. Aunque, ciertamente, el sesgo no es exclusivo de la toma de decisiones basada en IA y, de hecho, si se formaliza en código o fuentes de datos, se hace más explícito y observable, lo que también supone una oportunidad para superar la discriminación, la desigualdad y la injusticia.

La desconfianza de los ciudadanos en la "gobernanza algorítmica" puede tener otras razones políticas para producirse. Por ejemplo, los ciudadanos pueden percibir que el desarrollo de la IA concentra mucho poder en manos de unas pocas corporaciones privadas y que sus aplicaciones pueden ser manipuladas al servicio de aquellos con más recursos y conocimientos, al tiempo que restan poder a quienes ya tenían menos. También que la inteligencia artificial facilita una vigilancia gubernamental excesiva mediante tecnologías intrusivas y omnipresentes que amenazan la privacidad y la libertad de expresión y reunión; o que la inducción de comportamientos "socialmente deseables" a través de la IA es en realidad una forma de manipulación sutil del comportamiento de los ciudadanos. Finalmente, un riesgo de despolitización (o, mejor dicho, de politización encubierta) de cuestiones socialmente controvertidas al delegarlas a soluciones tecnológicas poco transparentes, pero con una aureola de objetividad.

Estos retos e interrogantes hacen evidente que el desarrollo, penetración e impacto de la IA en diversas esferas de la vida económica y social están trasladando los retos de gobernanza de la IA desde una arena estrictamente

técnica a otra política. El desarrollo responsable de la IA, que explote las oportunidades y mitigue los riesgos, no podrá depender únicamente de soluciones técnicas para la consecución de una IA más robusta y fiable, segura, transparente, interpretable y libre de sesgos, sino, también, del avance de un marco de gobernanza democrático.

Se impone, pues, la necesidad de una regulación democrática del desarrollo de esta tecnología, una regulación que permita establecer los límites en su aplicación sin que ello signifique frenar su avance en direcciones que humanamente consideremos deseables. Ese ha sido el propósito, por ejemplo, de una regulación pionera como la Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea, una ley centrada en la identificación y la categorización de los riesgos de la IA que prohíbe las aplicaciones que planteen "riesgos inaceptables", establece criterios y obligaciones para los proveedores e implementadores de aplicaciones consideradas de "alto riesgo", fija obligaciones de transparencia para aquellas que se consideran de "riesgo limitado" y posibilita el uso gratuito de las aplicaciones de "riesgo mínimo o nulo".

La regulación no agota las posibilidades de una gobernanza democrática de la IA: la relevancia de lo que hay en juego en el desarrollo de la IA y las incertidumbres propias de una transición socio-técnica, acompañadas por la ausencia de objetivos e instrumentos bien establecidos (puesto que se trata de una tecnología en constante evolución sin límites, aplicaciones ni riesgos aún claros), constituyen también una oportunidad para el uso de instrumentos de deliberación y participación democrática.

Podemos, pues, tratar de identificar una serie de desafíos fundamentales derivados de la aplicación de la IA en los procesos democráticos de toma de decisiones y de puesta en marcha de la acción de gobierno. Queremos resaltar cuatro temas clave, ineludibles, desde nuestro punto de vista:

- El primero hace referencia al papel del conocimiento en la hechura de las políticas públicas y, concretamente, al riesgo del renacimiento de una visión tecnocrática de este proceso. Como ya hemos puesto de manifiesto, el desafío de las políticas públicas no es meramente técnico, sino que es, también, o fundamentalmente, un desafío político: qué tipo de valores e intereses se promueven en las decisiones públicas, quién gana y quién pierde con ellas. No es lo mismo incorporar conocimiento a partir del uso de los recursos de Internet y de la IA (que puede tender a la autorreferencialidad) que un conocimiento surgido de la socialización y el debate público.

- El segundo aspecto que consideramos necesario abordar se refiere a los equilibrios entre valores públicos y privados, y concretamente al riesgo de profundización de las dinámicas de privatización de las políticas públicas. Lo hemos señalado anteriormente: el desarrollo de la IA, liderado por grandes corporaciones privadas que concentran cantidades ingentes de

datos digitalizados y los dispositivos tecnológicos que los explotan, otorga a estas corporaciones un poder desproporcionado de influencia en los procesos políticos. El riesgo de "captura de agencia" de las políticas públicas es evidente, lo que conlleva un desafío de fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de las administraciones públicas, desde donde establecer una relación más equilibrada con respecto a los actores privados.

- La tercera cuestión se relaciona con los riesgos de profundización de las desigualdades de acceso a bienes y servicios públicos a través de los sesgos que genera el etiquetado de datos, que los algoritmos reproducen y acentúan. Como decía la antigua responsable del departamento de ética de la IA de Google, "las personas a las que más perjudica la IA no deciden sobre su regulación". Se trata, por el contrario, de un desarrollo tecnológico sociodemográficamente muy sesgado, protagonizado por hombres (muy) jóvenes, blancos y asiáticos, con una formación exclusivamente tecnológica y no humanista, que muestran a menudo escasa sensibilidad por las implicaciones sociales de los avances tecnológicos.

- Por último, queremos resaltar la cuestión crítica de la transparencia y de la rendición de cuentas. Los algoritmos se convierten a menudo en cajas negras, basadas en datos masivos de procedencia difusa, cuyos "razonamientos" son frecuentemente incomprensibles por parte de sus propios diseñadores, porque trabajan con una elevada autonomía. Sus propios diseñadores advierten de la posibilidad de que produzcan alucinaciones y accidentes, con grandes riesgos cuando se aplican en campos muy sensibles para la vida de las personas. ¿Cómo o por qué las máquinas deciden sobre nuestra privación de libertad o sobre si cumplimos los criterios para el acceso a una vivienda pública, por ejemplo? Si la eclosión de Internet supuso importantes avances (aunque con límites y riesgos evidentes) en el campo de la transparencia administrativa, la IA, con el uso de algoritmos complejos diseñados por parte de corporaciones privadas, puede hacer de los procesos de toma de decisiones algo mucho más opaco e ininteligible para la mayoría de la población. La exigencia de transparencia y de rendición de cuentas sobre el funcionamiento de los procesos de elaboración de decisiones es ineludible.

Otro campo en el que la IA presenta potencialidades es el de la reducción del entramado burocrático que rodea y condiciona la acción de los poderes públicos. La revolución weberiana, que fundamentó la forma de actuar de las administraciones públicas más allá de la discrecionalidad del monarca, buscaba en las burocracias administrativas una forma maquinal de dictar y hacer cumplir la ley, sin espacios para la posibilidad de interpretación o arreglo por parte del funcionario en la aplicación de la norma. En este sentido, el uso de la IA en el funcionamiento de las administraciones públicas podría ahorrar mucho tiempo, mucho trajín de documentación o de comprobación de datos, a la hora de valorar si un ciudadano tiene derecho a

una prestación, si el expediente presentado para su aprobación está completo y reúne todos los requisitos legalmente previstos, o si es necesario multar a alguna empresa por incumplir la normativa ambiental.

La mecánica de la tramitación puede mejorar notablemente. Pero conviene recordar que el funcionario no sólo debe asegurarse de que todo lo que hay que tener en cuenta figura en la documentación pertinente, sino que además ha de poder explicar los motivos de la decisión, asegurando la confidencialidad de todo el proceso y asumiendo la responsabilidad que implica el decidir en uno o en otro sentido, aunque después pueda esa misma decisión ser objeto de recurso y revisión. En democracia, las decisiones administrativas han de poder ser explicadas.

En este sentido, el uso generalizado de la IA puede exacerbar las desigualdades y aumentar la desconfianza en las decisiones políticas. La falta de transparencia en los algoritmos y la posibilidad de sesgos en la toma de decisiones automatizadas son desafíos importantes para la democracia.

## 6. La democracia necesita poder discutir sobre verdad y mentira con fundamento

En este escenario de cambio tecnológico acelerado tenemos ahora que lidiar con un nuevo fenómeno de alcance global, que es el aumento extraordinario de la difusión de falsedades sin solidez alguna. La voluntad de tergiversar los hechos, de ocultar evidencias, de desviar la atención no es un fenómeno que podamos considerar nuevo. Los ejemplos históricos son abundantes y afectan a todo tipo de gobiernos. Cada avance tecnológico ha ido generando nuevas oportunidades para ese ejercicio de confusión sobre lo que son hechos, interpretaciones de estos o meras opiniones, pero también ha posibilitado nuevos instrumentos para combatir la mentira o la desinformación. La digitalización ha multiplicado las vías de información y comunicación, rompiendo lógicas de unidireccionalidad, propiciando mayor ruido y confusión. Los avances en IA, si bien permiten contrastar dudas, al mismo tiempo facilitan aún más esas prácticas de confusión.

El efecto ya no es sólo llegar a creerse argumentos sustentados en falsedades, sino que su divulgación erosione y disuelva el propio concepto de verdad factual, generando desconfianza ante cualquier forma de argumentación e imposibilitando la conversación y el debate político. Todo ello es enormemente relevante para los sistemas democráticos, ya que resulta clave mantener abierta y bien articulada una esfera pública en la que se discutan hechos, valores, alternativas y riesgos. Hemos ampliado en gran manera esa esfera pública y, al mismo tiempo, se ha fragmentado y, hasta cierto punto, dispersado.

En democracia no hay una única verdad, pero sí que es necesario acercarse a la mejor representación posible de la verdad en cada momento determinado. En una combinación preferiblemente virtuosa entre escepticismo y creencia. Decía Hanna Arendt (2020) que hemos de aspirar a la verdad, aunque aceptemos que esa verdad puede tener diferentes perspectivas en diferentes lugares. La verdad como aspiración. La democracia tiene suficientes medios para permitir cerciorarnos de si nos estamos acercando o nos estamos alejando de la representación "verdadera" de la realidad externa. Y en ese proceso de aproximación-alejamiento la ciencia tiene mucho que decir.

La generalización del uso de Internet y de las redes sociales ha modificado sustancialmente el escenario en el que los distintos actores discutían e intervenían en el proceso decisional de cualquier política pública. La red ha generado un proceso de desintermediación entre actores y opinión pública, que antes estaba totalmente canalizado por los medios de comunicación convencionales, que, en los casos más consolidados, ejercían una cierta labor de autentificación.

La ciudadanía en general –y, por tanto, cualquier grupo de afectados o implicados en procesos decisionales– cuenta con más recursos cognitivos disponibles en la red, menos costes de organización y movilización, así como una menor necesidad o dependencia de recursos monetarios, de acceso a los medios de comunicación de masas y de grandes inversiones de capital para organizarse. Esto favorece, por un lado, las lógicas organizativas menos rígidas, centralizadas y jerárquicas de la acción colectiva alterando la formulación de reivindicaciones sociales y ganando capacidad de impacto en la conformación de la agenda pública. En ciertos casos, pueden contar quizás menos los intereses y su nivel de formalización organizativa y más la capacidad de establecer momentos relacionales potentes que marquen la agenda e influyan en las instituciones y sus actores. Todo ello implica que sea más fácil manipular y difundir información falsa, dirigirse a los "adeptos", generando sus propios nichos ideológicos, con lo que ello afecta a la posibilidad de una discusión abierta sobre evidencias científicas. Gana más peso la comunicación (el tipo de argumento, el formato que se usa, la canalización que se utiliza), que no el sentido de la deliberación y el equilibrio de intereses y valores que deriva de la conversación y el debate público.

Todo ello ha ido haciendo perder a los poderes públicos la capacidad de mantener criterios de calidad contrastable de los hechos y los datos. La digitalización está básicamente en manos privadas, y ello conlleva más competencia para conseguir atención e impacto que para aproximarse a la realidad. Por otro lado, el aumento de la desigualdad ha ido generando una mayor fractura entre distintas esferas de comunicación. Y así, lo que acaba pasando es que no compartimos una única esfera que nos permita debatir de manera colectiva sobre lo que ocurre en salud, en educación, en alimentación

o en movilidad. Se alejan las visiones de cada quien de la realidad que compartimos. Y la democracia precisamente necesita de una cierta base común, por limitada que sea, para discutir dónde estamos y hacia dónde vamos. No sabemos hasta qué punto la verdad puede sobrevivir sin democracia, pero lo más problemático y preocupante es saber hasta qué punto la democracia pueda sobrevivir sin una verdad compartida.

La ciencia ha generado su propia forma de construir "verdad" a través de la evaluación por pares y con criterios que aseguran, hasta cierto punto, un mismo baremo, sin tener que acudir a un método democrático. Pero muchos otros tipos de "verdad" sí que precisan de democracia, de cierto grado de acuerdo sobre cuál es el problema antes de decidir qué hacemos ante eso que, en común, hemos definido como problemático. Mejorar la verificación de los hechos, por sí solo, no nos asegura que viviremos mejor, pero si relacionamos mejor la capacidad de saber dónde estamos con el debate sobre qué hacer, y además reforzamos la igualdad en el interior de nuestras comunidades, las cosas podrían ir mejor.

La desinformación se ha ido convirtiendo en una mercancía barata y de difusión ultrarrápida. Y se han construido estructuras pensadas, de manera más o menos explícita, para ello. Timothy Garton Ash mencionaba –en un ya lejano 2014– que en EEUU había 264.000 especialistas en relaciones públicas y, en cambio, el número de periodistas se había reducido a unos 47.000. De esta manera la idea de una esfera pública que activa, dinamiza y permite un libre contraste de ideas como base de una democracia viva parece perder sentido, ya que, en buena parte, lo que se activa en esa esfera son opiniones e identidades ya fijadas. A pesar de que, de alguna manera, ello ha sido siempre así –ya que las identidades políticas y el sesgo que incorporan han existido siempre–, lo nuevo ha sido convertir en industria la dinámica de la desinformación y, por otro lado, individualizar al máximo ese mismo espacio de debate y deliberación.

Cualquier definición de democracia que utilicemos debería incorporar la idea de la libre emisión de juicios y opiniones de los ciudadanos como base mínima en la que reposaría el funcionamiento del sistema. Pero esto resulta cada vez más complicado. En un escenario ideal, deberían poder existir muchas opiniones distintas, que encontrarían su solidez en su capacidad de argumentación, en su mayor fundamentación en hechos. Y hemos de suponer que cuanto mejores evidencias tengamos, y mejores argumentos construyamos sobre ellas, más capacidad de persuasión tendremos. Y en una democracia la persuasión sobre qué hacer ante qué problema resulta clave, de la misma manera que lo es persuadir de que la acción que ha desplegado el gobierno ha sido positiva o negativa.

El problema no es, propiamente, la "verdad", sino la solidez del proceso argumentativo, ya que la democracia se fundamenta en opiniones libremente contrastadas. Lo que algunos han llamado "incertidumbre institucionalizada". La clave es que los hechos han de ser respetados. Y la opinión sobre los mismos igualmente. Cuando la intermediación entre hechos y opiniones falla, la democracia tiene problemas, y en muchas partes del mundo –y también en España– últimamente esa intermediación está gravemente debilitada. Sin duda, la capacidad de desarrollar habilidades de pensamiento crítico será cada vez más esencial. Esto también puede desencadenar el desarrollo de algoritmos de IA eficaces que ayuden a identificar fuentes fiables de información en Internet y detectar información falsa (Machete y Turpin, 2020; Athira et al., 2023).

En definitiva, se trata de reforzar la capacidad de acción del sistema democrático, sin privarlo de uno de sus componentes estructurales como es el libre debate de ideas y opiniones. Entendemos que la ciencia, precisamente, puede contribuir a deslindar lo que es más consistente con los hechos de lo que no lo es, contribuyendo, sin cerrar la posibilidad del disenso, a que las bases sobre las que construir políticas públicas sean más sólidas y finalmente efectivas.

## 7. En época de incertidumbre extrema, ¿podemos fiarnos de los expertos?

Llegados a este punto, y en plena erosión de credibilidad sobre la solidez de las argumentaciones que unos y otros usan en los debates democráticos sobre las acuciantes problemáticas a las que nos enfrentamos, quizás lo que pensemos es que a pesar de tener más nivel de conocimientos que nunca, la gran incertidumbre reinante acaba generando un velo de desconfianza generalizada sobre la opinión de los expertos. Cuando, en cambio, lo que deberíamos reconocer es que a medida que la confusión aumenta, crece la necesidad de que cualquier opinión que se formule con relación a una realidad problemática o a un hecho polémico se sustente en un fundamento fáctico, de base científica.

En este sentido, los expertos son importantes a la hora de discutir la relevancia de los argumentos que los distintos implicados esgrimen en torno a un problema o un hecho a partir de lo que son sus valores, intereses o creencias. La capacidad de distinguir las evidencias sólidas de las que no tienen fundamento es un aspecto que caracteriza a un experto. En general, ha existido una potente corriente crítica sobre el excesivo peso de los expertos en el funcionamiento de la democracia. Se ha considerado que se utilizaba su autoridad como expertos en tal o cual cuestión para justificar y hacer más

creíbles las decisiones políticas, abusando, por así decirlo, de su posición, sin que nadie les hubiera dado tal potestad o respaldado su capacidad de influencia. Los problemas que derivan de ello es que la opinión de los expertos puede aparecer como un "hecho", como una información que debe tenerse en cuenta. Pero esa misma influencia conduce a la inevitable politización de sus conclusiones, ya que el mismo concepto de objetividad es algo socialmente construido, y en tanto que intervienen en temas que siempre plantean pros y contras, costes y beneficios, su posición acaba siendo discutida. La disparidad de conocimientos que pueden tener los expertos y la gente común convierte esa relación en estructuralmente desigual. Tuvimos buena prueba de ello durante la pandemia y en las medidas que se fueron tomando.

Lo cierto es que la propia complejidad de los retos a los que nos enfrentamos no permite prescindir de las aportaciones de quienes más han estudiado las causas y efectos que envuelven esas cuestiones. Por tanto, la cuestión no es prescindir de los expertos, sino de tratar de construir espacios y momentos en que expertos, ciudadanos, decisores políticos y técnicos puedan debatir sobre estos temas, generando procesos de co-producción de conocimiento. En este sentido las experiencias que se han ido desarrollando en distintos contextos muestran cómo puede avanzarse en reducir la distancia o desconexión entre personas y colectivos con distintos grados de conocimiento y de experiencia, pero todos ellos implicados y participando en igual medida en un proceso decisional.

¿Podemos seguir hablando de ciencia si no nos limitamos a caracterizar lo que ocurre, sus causas y sus efectos, sino que además incorporamos algunas líneas de lo que podrían ser las acciones que se deben emprender para mejorar la situación de partida? ¿O, si lo hacemos así, estaríamos abandonando la protección "neutral" de la actividad científica pura? En una de las recientes aportaciones al tema, Gil Eyal (2019) propone imaginar tres carriles de autopista. En uno, el más lento, circularía la investigación científica más pura, cuya perspectiva no viene condicionada por urgencias sociales, sino que le guía la búsqueda del saber, y es, por tanto, lenta y meticulosa, ya que no es requerida para tomar decisiones de cómo actuar. En el carril más rápido circularían los analistas o consultores, que, precisamente, trabajan con tiempo limitado, ya que sus conclusiones y recomendaciones son necesarias a corto plazo, sea porque su opinión experta forma parte del quehacer de los tribunales que han de dirimir en un conflicto, sea porque de su informe depende el que se puedan emprender acciones urgentes en un determinado escenario o conflicto social y político. La pregunta es si existe espacio para un carril intermedio, el que sería más propio de la "ciencia para las políticas", donde se ajustarían tiempos, necesidades y ritmos, se analizarían riesgos, se incorporarían las distintas opiniones de los expertos y se buscarían documentos de síntesis. Un carril de interacción entre investigación científica, normativa y políticas públicas. No es un carril fácil. La fricción está asegurada. No

es un carril para científicos puros ni para consultores contratados *ad hoc*. Es un espacio para expertos de diverso origen y condición, desde investigadores a personas o actores que llevan mucho tiempo inmersos en el problema, gente, en definitiva, "que sabe de qué habla". Un espacio en el que se mezclan la legitimidad científica y la legitimidad democrática.

Lo que está en juego es cómo hemos de actuar en un mundo, en plena transición, en el que la incertidumbre y la volatilidad alcanzan cotas no conocidas. En un escenario como este, ¿debe la ciencia limitarse a lo que se puede afirmar con toda seguridad? O es necesario preguntarse si debería poder ayudar, junto con otros actores y expertos de toda condición, a encarar los formidables retos a los que nos enfrentamos sin disponer de todo el conocimiento ni de toda la certidumbre para ello.

## 8. La democracia en acción. Políticas públicas y conocimiento

Hemos defendido hasta ahora que, en este escenario de cambio de época, lleno de incertidumbre, complejidad y dificultad, resulta imprescindible conseguir un afianzamiento de la democracia. Y para ello entendemos que es importante avanzar en una mayor presencia de la ciencia, la tecnología y también la contribución de los científicos y expertos para saber a qué atenernos y reforzar la eficacia de las instituciones democráticas. Una perspectiva de este tipo tiene, como hemos ido viendo, sus pros y sus contras. Pero, ¿en qué aspectos concretos de la acción política es esa articulación más factible? Si lo que queremos es contribuir a que en democracia exista una mayor articulación entre las decisiones de los poderes públicos y las evidencias y capacidades analíticas que nos ofrecen los avances científicos y técnicos, lo primero que deberemos hacer es hablar de los instrumentos que en democracia se han ido configurando para afrontar los problemas colectivos. La política en acción, la política en su capacidad transformadora actúa a través de las políticas públicas.

La política actúa cuando surge una necesidad no satisfecha, una demanda que no ha sido cubierta, una oportunidad de acción que puede mejorar tal o cual cuestión. Pero, que algo vaya mal o no, que lo que se demanda sea o no socialmente necesario, o que la oportunidad deba aprovecharse, son cuestiones debatibles. Como discutibles pueden también ser los datos que avalen o justifiquen tal reclamación de acción por parte de los poderes públicos.

Los poderes públicos tenían en el escenario liberal, a principios del siglo XX, un conjunto limitado de tareas. Muy centradas en los temas de seguridad, defensa y cumplimiento de la legalidad. A partir del Informe Beveridge de 1943 y la institucionalización de las nuevas democracias tras el

final de la Segunda Guerra Mundial, los objetivos y obligaciones institucionales se amplían significativamente, incorporando derechos sociales como la educación o la sanidad para todos, como garantía de los compromisos de libertad e igualdad. Todo ello impulsó muchos programas y actuaciones de los Estados. La cuestión entonces no fue sólo que los poderes públicos cumplieran la legalidad o garantizaran que los ciudadanos pudieran llevar a cabo sus actividades con seguridad, sino que de lo que se trataba era de ver si eran capaces de cumplir sus promesas, si eran capaces de garantizar unos estándares de salud básica, de asegurar niveles de educación para la población infantil y juvenil y todas aquellas otras cuestiones en que la sociedad considerara necesaria la intervención pública. Más gasto público, más impuestos para sufragar ese gasto, más planes de acción en forma de políticas públicas.

En efecto, en el mundo contemporáneo las decisiones de los poderes públicos se articulan y se sustancian en forma de políticas públicas. Dicho de manera simple, una política pública "es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer" (Dye, 1972). De manera más elaborada, podríamos decir que "una política pública es un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público" (Subirats et al., 2008). La política pública parte, por tanto, de una insatisfacción, de algo que va "mal", y ese desajuste no va a resolverse por la simple interacción social y privada, sino que requiere que los poderes públicos intervengan.

El crecimiento de la intervención de los poderes públicos y el consiguiente aumento de la inversión pública tiene, pues, ese fundamento normativo y se refleja en el gran abanico de políticas públicas que lo concretan y lo llevan a cabo. Políticas públicas que generan a su alrededor un universo de actores, valores e intereses que tratan de influir en su definición y en su puesta en práctica. Profesores, médicos o sanitarios, trabajadores sociales y un sinfín de otros empleados públicos, con sus sindicatos, agrupaciones y demandas. Pero también asociaciones de alumnos, gente sin techo, pacientes o entidades del tercer sector, junto con empresas que proveen servicios, realizan obras públicas o pretenden influir en la legislación. Y todo ello en un escenario en el que para poder decidir con sentido es necesario disponer de datos sobre los problemas a resolver, contar con análisis de la factibilidad de las acciones a emprender. Sabiendo que tras cada decisión hay un universo de personas y entidades afectadas, desde las propias administraciones públicas y sus empleados públicos, hasta las empresas u organizaciones sociales, que deberán involucrarse en la labor de poner en práctica aquello que finalmente se ha decidido.

Siempre ha sido complicado hacer que lo que se decida suceda. Pero ahora la complicación ha aumentado, y se vive en una constante

incertidumbre. Cualquier cosa que se decide en cualquier parte del mundo tiene efectos más o menos inmediatos en el resto del planeta. Cada día tenemos más evidencias de que no podemos seguir haciendo lo que hacíamos, ya que la emergencia climática nos va mostrando la gravedad de sus efectos. El sistema financiero y digital actúa en una esfera global y trata de reducir e incluso eliminar muchas de las regulaciones de los Estados. Mientras, la desigualdad y el desequilibrio económico a escala planetaria siguen aumentando. Como consecuencia de todo ello, crecen todo tipo de conflictos y aumentan los flujos migratorios, que generan sociedades multiétnicas con repercusiones evidentes en las identidades y sentidos de pertenencia en multitud de países. En ese escenario los procesos de decisión de nuevas políticas son también más difíciles de llevar a cabo.

Es necesario recordar que las políticas tienen una naturaleza dual. Por un lado, son instrumentos para tratar de solucionar o reducir problemas concretos (por ejemplo, reducir el absentismo escolar, el desempleo, el sinhogarismo, incrementar los niveles de educación postobligatoria, mejorar la salud y contribuir así a aumentar la esperanza de vida de la población, o contribuir a la formación a lo largo de la vida). En tanto que instrumentos, las políticas públicas pueden ser objeto de análisis racional y de evaluación para reforzar su efectividad. ¿En qué grado la política X ha conseguido reducir el problema Y? ¿Qué ha funcionado y qué no? ¿Se podría hacer más con menos recursos? ¿Tendría ventajas que tal tema que ahora asume la administración sea externalizado y que pase a ser gestionado por una empresa o una entidad social? En este ámbito de la racionalidad, las políticas pueden ser objeto de un análisis análogo al que podría hacerse a través de un ensayo clínico para determinar la efectividad de un fármaco contra una enfermedad, o el que haría un ingeniero agrónomo para establecer el nivel de efectividad de un nuevo abono para maximizar, por ejemplo, la producción de fruta.

Pero, por otro lado, las políticas son el resultado de una diversidad de procesos de naturaleza básicamente política. Procesos políticos que pueden darse en el marco de las instituciones: presentación de un plan de gobierno para mejorar las carreteras de titularidad estatal, por ejemplo. O pueden darse de forma más o menos informal: grupos políticos negociando entre ellos en el Congreso un nuevo programa de becas, sindicatos queriendo condicionar la acción del gobierno en materia de inversiones, grupos de interés tratando de visibilizar un problema para que el gobierno actúe, un conjunto de académicos publicando artículos para promover una determinada solución con relación al calentamiento global, o un grupo de activistas movilizándose para impedir que se construya una infraestructura.

Todo ello forma parte inequívoca de la política. En este ámbito el conocimiento o la "ciencia" que se necesita es otra. Consiste en saber cómo funciona el proceso político, qué actores participan y cuáles son los más

influyentes, cómo llegan a definir un problema, cómo logran que los temas que defienden alcancen la agenda pública, o qué han de hacer para que acaben seleccionándose sus alternativas de acción preferidas. Es el ámbito de los valores y los intereses y ahí el análisis técnico-racional tiene sus límites. Es asimismo el ámbito del pluralismo, donde se hace evidente que las decisiones no las toma un decisor único y racional, sino que derivan de la interacción entre actores.

El análisis racional o científico de las políticas públicas suele pecar de olvidar o minusvalorar la dimensión estrictamente política, mientras que el análisis político suele subestimar la dimensión más analítica o instrumental de las políticas. A los efectos de lo que aquí nos interesa –cómo conseguir que las evidencias y análisis de las aportaciones científicas tengan más impacto en el proceso de elaboración de las políticas públicas–, ambas dimensiones de las políticas son igualmente relevantes.

Es importante señalar, por otra parte, que la "ciencia para las políticas" no es una perspectiva genuinamente nueva, sino que enlaza con la tradición del análisis de políticas públicas. Una tradición que, desde los primeros trabajos de Harold Lasswell en los años 50 del siglo pasado sobre el papel que el análisis podía jugar en la resolución de problemas públicos, ha ido avanzando en su capacidad analítica, a través de la evaluación de políticas públicas o, más recientemente, con el movimiento para incrementar la experimentación y las decisiones basadas en evidencias.

Es decir, lo que aquí defendemos es continuar y actualizar los esfuerzos para tratar de que la formulación de la política en acción sea más "científica" (caracterizar mejor los problemas, analizar y prever tendencias, ensayar soluciones, generar conocimiento sobre lo que funciona y lo que no funciona), y, en definitiva, para que aumente la toma de decisiones fundamentadas en ese conocimiento y, por tanto, su eficacia y también su legitimidad. Pero también resulta relevante desde el punto de vista del proceso político, porque los actores acostumbran muchas veces a utilizar el conocimiento y las evidencias disponibles para argumentar de manera más fundamentada y lograr persuadir de acuerdo con sus intereses y valores. Las evidencias son un recurso más que los actores pueden utilizar en el juego político para reforzar su posición. Por tanto, la cuestión que aquí tratamos de ayudar a dilucidar es si la ciencia se usa legítimamente por parte de los actores (aportando evidencias que sustenten sus argumentos) o es simplemente un recurso para poder "vestir" científicamente mejor sus argumentos sin evidencias sólidas (lo que les acercaría a planteamientos de carácter demagógico) o disfrazar lo que son simplemente argucias sin fundamento (la pura falsedad).

Para llevar a cabo las decisiones políticas, para ponerlas en práctica se necesita una combinación de arte y ciencia en dosis variables. Por un lado,

la política que se quiere poner en práctica es el resultado de una actividad analítica y, por el otro, es también fruto de una interacción entre intereses sociales e ideas y valores políticos. Decía Charles Lindblom (1996) que una sociedad y un sistema político basado en las preferencias y en la interacción social tiende a funcionar de manera más articulada que si todo lo fiamos al intelecto, a la pura decisión de los que saben. El mismo Lindblom ponía el ejemplo de lo bien que funcionaba la pura interacción social en los momentos en que una gran muchedumbre atravesaba el famoso cruce de Ginza Street en Tokio, y los desajustes que provocaría el que alguien tratara de organizarlo "científicamente" en carriles, frecuencias y tiempos.

En la vida real, los problemas que son susceptibles de generar políticas públicas de respuesta aparecen en una mezcla confusa de detalles: personalismos, grupos de interés, demandas de carácter retórico, límites presupuestarios, reglas legales que se entrecruzan y que son objeto de distintas interpretaciones, rutinas burocráticas que defienden la manera de hacer "lo de siempre", opiniones ciudadanas de todo tipo, y así en un conglomerado en el que resulta difícil situarse. Por lo tanto, poner en marcha una política no es sólo contar con un buen diagnóstico del problema a resolver o de la necesidad a cubrir.

Como ya hemos adelantado, en los últimos tiempos el desarrollo científico y la revolución tecnológica han aumentado enormemente la capacidad de identificar correlaciones, obtener datos, analizarlos y finalmente establecer diagnósticos sobre problemas o sobre el buen o mal funcionamiento de tal o cual política. Esa capacidad de análisis ha crecido de manera mucho más relevante que las posibilidades de transformar y modificar las políticas que se van llevando a cabo. Por decirlo de otro modo, ha aumentado mucho más la capacidad de diagnóstico del enfermo o de la enfermedad que la de responder con nuevas terapias o tratamientos a esas disfunciones.

Karl Deutsch (1954) sugería ya en los años 50 del siglo pasado –una época en la que las cosas parecían, vistas desde los tiempos actuales, bastante más sencillas que hoy– que ese proceso de decisión ante problemas colectivos tenía bastantes similitudes con el famoso partido de croquet de *Alicia en el País de las Maravillas*. En un campo lleno de surcos y pendientes, las pelotas eran puercoespines con tendencia a desenrollarse e ir cada uno por su lado; los palos eran flamencos que en el momento del golpe se daban la vuelta para mirar al jugador con aire interrogante; las puertas eran soldados formando arcos que, a su vez, también se levantaban y se movían. Si todo esto no fuera suficiente, los jugadores no respetaban los turnos y discutían por cada bola en juego. No era, pues, extraño que Alicia encontrara el juego "verdaderamente difícil". El juego de las decisiones en políticas públicas presenta características similares y nos atreveríamos a decir que incluso son más complicadas, dado que no todos los jugadores quieren serlo, no todos

quieren jugar a ese juego sino a otros, y son otros tantos los que están más interesados en hacer ver que juegan que en ganar o que el partido tenga un desenlace.

En ese escenario tan alejado de la aparente calma de un laboratorio, ¿qué papel puede jugar la ciencia en todo ello? ¿Qué pueden aportar específicamente los científicos?; ¿son sólo proveedores de evidencias o debemos considerarlos un actor más en el proceso de formación de las políticas públicas? Es indudable que los científicos deben seguir haciendo lo que hacen, que es investigar, tratando de responder a las múltiples preguntas que siguen abiertas y otras muchas que pueden plantearse. Pero, desde mediados del siglo pasado y sobre todo tras la implicación del mundo científico en el final de la Segunda Guerra Mundial y en el proceso de modernización militar, económica y social posterior, la relación entre ciencia y desarrollo económico y tecnológico ha estado cada vez más presente: ¿puede extenderse esta capacidad de transformación de la ciencia a la manera en que nos gobernamos y formulamos las políticas de respuesta a los problemas cada vez más acuciantes que tenemos?

En definitiva, lo que aquí nos planteamos es si hay espacio, recursos y posibilidades para que el conocimiento científico generado tenga un papel en el espacio político y social en el que se dirimen diagnósticos, alternativas y vías de solución a problemas colectivos. Pudiendo, de esta manera, contribuir a generar innovación, aportando mejores evidencias y reduciendo así también los riesgos de la demagogia y la falsedad en el ineludible debate democrático sobre qué hacer o qué no hacer. Pero, no es sólo un problema de los científicos o de la ciencia, sino que todo ello exige también cambios en la manera de hacer política. En el fondo, lo que nos jugamos es la credibilidad de la democracia.

## 9. Unas políticas más sólidas y efectivas para reforzar la democracia

Hay cada vez menos espacio para seguir con la "política de siempre". La pluralidad social ha ido en aumento (se discuten más los objetivos y las prioridades) y, por otro lado, ha aumentado la incertidumbre sobre los efectos no deseados que la respuesta a un problema puede acabar generando. No es fácil seguir trampeando con medidas incrementalistas, cuando no puede darse por supuesto que se dispondrá de más recursos y, sobre todo, cuando la reiteración y pervivencia de los problemas no resueltos los acaba convirtiendo en "problemas malditos" por aparentemente irresolubles.

Recordemos el debate sobre los potenciales efectos negativos de las semillas transgénicas, los debates sobre el aborto y el momento en que se

inicia la vida, las cuestiones referentes a la eutanasia, los vientres de alquiler, el cambio de sexo y tantos otros temas que venimos arrastrando y debatiendo. Nos referimos, por tanto, a problemas que combinan fuertes dosis de complejidad, gran incertidumbre sobre los efectos que cualquier cambio pueda generar y, al mismo tiempo, una fuerte divergencia normativa o de valores en lo que finalmente se considera como problema.

Estamos acostumbrados a plantearnos preguntas sobre las que no tenemos aún respuestas. Son cosas que sabemos que no sabemos. Lo nuevo es que ahora nos enfrentamos a incógnitas desconocidas, interrogantes aún no planteados. Cosas que no sabemos que no sabemos (Head, 2022). Y en esa situación, muchos de los instrumentos que habíamos construido para reducir la complejidad, mediante modelos en los que escogíamos algunas variables y planteábamos posibles combinaciones, ahora no nos acaban de funcionar. Si a eso le añadimos la falta de adecuación de los procesos de decisión y gestión de muchas instituciones públicas, acostumbradas a trabajar más desde la jerarquía y la distribución de competencias que desde el problema, y el necesario, pero muchas veces ensordecedor, contraste de posiciones ideológicas, el resultado no acaba siendo el que necesitaríamos.

En esta situación de incertidumbre extrema, las alternativas que se generan desde la esfera política no resultan muy halagüeñas. Por un lado, están los que se atrincheran en la negación de los problemas, aludiendo a la falta de consistencia científica de los diagnósticos emitidos, al hecho de que las propuestas que se plantean son poco realistas e inalcanzables, o, incluso, al hecho de que responden a una suerte de conspiración internacional global para menoscabar la libertad. Otros prefieren generar maniobras de distracción que sitúen la atención en aspectos que disparan prejuicios colectivos que identifican en "los otros" todo lo malo que nos pasa. Lo cierto es que cada vez queda menos tiempo y menos espacio para "esperar y ver qué pasa".

En Europa, la lejanía y la relativa opacidad de los escenarios de decisión han permitido elaborar "políticas sin política" (Schmidt, 2020), supliendo así las dificultades de los Estados miembros para alzar la vista y tomar decisiones de políticas públicas más a medio y largo plazo. Y así, no ha sido extraño utilizar a la Unión Europea como chivo expiatorio que justificara decisiones incómodas. Pero esta distribución de roles ha ido perdiendo fuelle. Se incrementa la politización de la escena europea. Hay más gente descontenta con una globalización que les deja atrás. La restricción del gasto en la crisis de 2008 tampoco ayudó. Y a ello se añade el uso que la extrema derecha está haciendo del impacto en el estatus y la identidad nacional que la policrisis y los movimientos migratorios generan.

Ya hemos señalado –y se ha podido constatar en múltiples encuestas en distintos países– la creciente desconfianza hacia los políticos y las instituciones desde las que gobiernan y debaten. Las decisiones que se van

tomando adolecen de falta de perspectiva estratégica y la continuidad y enquistamiento de los problemas a los que se dice querer hacer frente va erosionando la legitimidad. Muchos de los problemas de fondo tienen fundamentos que van más allá de las fronteras nacionales y no acaban tampoco de responder a la estructura de poderes establecida. No se consigue articular de forma efectiva a ciudadanía, expertos y los distintos actores implicados en cada problemática.

Volviendo a Wagensberg, "complejidad más anticipación es igual a incertidumbre más acción" (2004), y para ello nada mejor que acudir a la ciencia. Como ya hemos avanzado, la situación de "policrisis" es extremadamente compleja, ya que cada uno de sus componentes interactúa con otros y afecta a múltiples intereses y actores, situados en todas las escalas posibles, desde la global a la más cercanamente local. El conocimiento, la ciencia, nos puede ayudar a hacer más manejable esa infinita complejidad, sin reducir precisamente la riqueza de matices de esa realidad. Otra cosa es que lo que nos diga la ciencia nos sirva para elaborar y poner en práctica una política concreta de respuesta.

Decíamos anteriormente que establecer una relación directa entre ciencia y decisiones políticas pone en riesgo las mismas bases del sistema democrático. Un sistema que fundamenta su legitimidad y solidez en renunciar al "absoluto" no puede ahora convertir en indiscutible lo que la ciencia aporte en cada caso. La democracia basa su resiliencia en implicar en las decisiones que les afectan precisamente a los que viven las situaciones consideradas problemáticas, y no sólo a los que las analizan o tienen el poder institucional de decidir sobre el tema. El hecho de ser protagonistas de lo que ocurre y también de ser receptores de lo que pueda decidirse llevar a cabo, les confiere una significación que, probablemente, el análisis científico en sí mismo no tiene por qué tener en cuenta, pero sí que resulta imprescindible si se quiere modificar la realidad.

Por otro lado, hemos de ser conscientes de que sólo con "evidencias" no lograremos resolver los debates políticos. Lo que hemos de intentar es clarificarlos. Y eso se puede hacer discutiendo la relevancia de la pregunta o el objetivo evaluado, contraponiendo otros objetivos de peso, discutiendo la validez general de lo que se ha hecho (es decir, que la conclusión del estudio de una determinada política en unas determinadas circunstancias pueda acabar siendo de aplicación general).

El derecho a la duda está plenamente inscrito en el funcionamiento de la democracia. Como lo es el permitir que se luche contra los fundamentos del propio sistema democrático si se utilizan de manera correcta los requisitos y las reglas que la democracia tiene establecidos para disentir. Lo cual no implica que los defensores de la democracia no hagamos todo lo posible para aumentar y reforzar la relación entre evidencias científicas,

conocimiento disponible y solidez de las decisiones políticas a tomar frente a los retos que colectivamente tenemos planteados, reduciendo el espacio para bulos, falsedades y otras argucias demagógicas.

El Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC) lanzó en 2022 lo que podríamos considerar un ultimátum poniendo en el punto de mira a los combustibles fósiles y a las ayudas públicas al carbón, el petróleo y el gas (IPCC, 2022). "Es hora de que dejemos de quemar nuestro planeta y empecemos a invertir en las renovables", resumió el secretario general de la ONU, António Guterres. Dichas emisiones deberían tocar techo en 2025 para luego ir descendiendo, si se quieren evitar situaciones irremediables. Los informes del IPCC concluyeron que la humanidad era la culpable del punto de no retorno en el que estamos a punto de entrar. O hay cambio en las políticas energéticas de los países y en sus derivadas, o la situación se convertirá en irreversible. A pesar de las evidencias abrumadoras que la ciencia ha aportado al respecto, el negacionismo existente sobre ese análisis ha ido manteniéndose y extendiéndose, lo que pone de relieve la necesidad de construir las bases sociales y políticas necesarias para conseguir convertir las evidencias en decisiones políticas implementables.

No es casualidad que existan dificultades para ello. Como ya hemos avanzado, las decisiones públicas, por técnica y científicamente sólidas que sean, no por ello son socialmente neutrales, ya que generan costes y beneficios, perdedores y ganadores. A nuestro entender, cuando se habla de "ciencia para las políticas" se quiere relacionar más intensamente conocimiento, actores, valores, intereses y decisión, con la pretensión de mejorar la eficacia de las medidas a tomar sin menoscabar los fundamentos pluralistas y abiertos del sistema democrático.

Incorporemos otro ejemplo en un campo distinto del climático. Consideremos, por ejemplo, el problema de la segregación escolar, entendido como la distribución desigual de los alumnos entre los centros educativos de un territorio por motivo de sus características sociales, lo que acaba con escuelas que acumulan alumnado de origen inmigrante o con necesidades socioeconómicas. La ciencia puede medir la magnitud de la segregación escolar, compararla con la referencia de otras ciudades o países, o ver el impacto que la segregación tiene en el éxito educativo. Es decir, contribuir a caracterizar el problema y sus consecuencias. Sin embargo, el debate sobre qué es más importante, si respetar la libertad de elección de centro de las familias o conseguir que la escuela sea un espacio compartido con condiciones de escolarización homogéneas es de naturaleza política.

La posición de cada uno depende de cómo concibamos la democracia o el tipo de mundo en el que nos gustaría vivir o, desde la perspectiva de los intereses, sobre qué percibimos que ganamos o perdemos con la situación actual y con los posibles cursos de acción. A lo que debe aspirar la ciencia

para las políticas es a que este debate sea explícito y no se produzca al margen de las evidencias sobre el problema y sus consecuencias. La calidad del debate político es un componente importante de la calidad de la democracia. Es importante destacar que esta ambición de arrojar luz sobre el debate político e informar el proceso de formación de las políticas públicas se aleja de la visión en que las evidencias se esgrimen como si se tratara de un ejercicio estrictamente técnico (y despolitizado) de resolución de problemas.

## 10. Avanzando en una mejor interrelación entre ciencia y políticas

De manera simple diríamos que lo que andamos buscando es combinar la potencia analítica, la manera de hacer ciencia (manteniendo los parámetros de calidad y de aceptación de la comunidad científica), y, al mismo tiempo, conseguir que las evidencias aportadas sean útiles socialmente. La diferencia de perspectivas es notable. Para el político el contexto, los matices de cada situación social, lo son todo; para los científicos el contexto más bien es algo que distorsiona la finalidad de su trabajo.

Lo que está en juego es la capacidad de mantener los espacios, la autonomía, la credibilidad de cada actor. ¿Pueden los científicos mantener los fundamentos de su legitimidad y de su manera de hacer sin caer en el activismo o la instrumentalización? ¿La demanda de colaboración de los políticos surge de una genuina voluntad de conseguir una mayor eficacia en su acción institucional, o está sólo basada en conseguir que sus decisiones tengan mayor legitimidad, más "autoridad"? Pero, por otro lado, están los ciudadanos y sus intereses: ¿están los actores sociales dispuestos a contrastar las posiciones que defienden a partir de sus intereses y valores con expertos que afirman que su única razón para estar presentes en el debate es defender lo que sus investigaciones objetivamente muestran?

El debate no es nuevo, aunque ahora, dada la coyuntura de emergencia y "policrisis" ya aludida, tenga una mayor visibilidad. Entre el diagnóstico de lo que es conveniente hacer, la coyuntura política que va variando y la especificidad que luego aparece cuando tiene que llevarse a cabo lo acordado, existe mucha distancia y muchos recovecos. Ese cambio de escala entre el conocimiento puro y duro que rodea la diagnosis y el conocimiento blando (más propio de los "practicones", de los que actúan en el terreno) al que es necesario llegar a la hora de poner en práctica las recomendaciones no acostumbra a ser un espacio de encuentro sino más bien de desencuentro. Por un lado, la ciencia, las evidencias, los libros y los opinadores; por el otro, los decisores, los gestores, los afectados por cada decisión que también tienen "su conocimiento". La "ciencia" y el "conocimiento" del terreno en el

que se tenían que concretar decisiones y distribución de costes y beneficios es algo no compartido.

Decía Kissinger (1994) que una decisión no es lo mismo que una conclusión. Y podríamos añadir que una evidencia no es el destino. Reforzar científicamente la definición de un problema raramente acaba conduciendo a una mejor política pública, si no se acompaña de una gestión e interacción de esas aportaciones con el conjunto de actores implicados en la decisión política.

Los científicos que trabajan en políticas públicas acostumbran a realizar análisis sobre alguna política o cuestión en concreto (por ejemplo, los programas que tratan de reducir la pobreza), usan muchas veces datos procedentes de sus propias investigaciones y llegan a conclusiones que consideran de mejora de la política analizada. Su labor acostumbra a finalizar aquí. Hay poca tradición del científico social de concebirse como una especie de ingeniero que puede poner su capacidad y conocimiento al servicio del diseño de soluciones específicas y factibles. En este sentido, poco se dice sobre qué acciones en concreto convendría llevar a cabo, qué modificaciones del programa sería necesario emprender, cómo afectarían a los presupuestos públicos, qué se debería dejar de hacer si se hace tal cosa, cómo actuar frente a las reacciones de los funcionarios y de los receptores de las ayudas ante las alteraciones de lo que hasta entonces se hacía. El análisis es básicamente técnico, dando por supuesto que los objetivos del programa o de la política (habitualmente muy genéricos para conseguir tener más consenso) son los que realmente se quieren conseguir. Dando también por supuesto que los que tienen que poner en práctica las decisiones están alineados con lo que se quiere, que se dispone de los recursos necesarios para llevar a cabo la tarea y que no hay "ruido" político entre lo que se dice querer conseguir y lo que realmente acontece.

Todo ello nos indica que, para que la política se base en las evidencias, es necesario que el análisis científico no minusvalore los aspectos de carácter político y social –¿hasta qué punto era una prioridad política?, ¿qué otras cuestiones políticas influyeron?–, las limitaciones institucionales y administrativas que condicionan el proceso de implementación y, finalmente, la propia perspectiva de los receptores o ciudadanos. En otras palabras, para ser influyente, la ciencia para la política no puede obviar la ciencia política, particularmente el análisis específico de cada política pública.

No estamos diciendo con esto que el científico tiene que dejar de hacer su trabajo desde su propia perspectiva entrando en terrenos que no le son propios. Lo que decimos es que el valor añadido real de su labor con relación a la política que estudia lo definirá su capacidad de interacción con otros actores, analizando en lo concreto qué supone poner en práctica esa política. En definitiva, cómo pasar de la descripción a conseguir impacto. Y ello

requiere una cierta implicación activa con audiencias no académicas, entrando en la operatividad de lo que se propone. No se trata de que el científico se comprometa de tal manera que ponga su conocimiento al servicio de tal o cual objetivo. De lo que se trata es de que vaya más allá de la constatación de un problema y que trate de entrar en el escenario de la política y de la administración para poder comprender mejor la realidad social y proponer soluciones más viables. En definitiva, que contribuya a una "ciencia socialmente robusta", es decir, a una ciencia contextualizada, que responde a las necesidades sociales existentes y que, gracias a la implicación de actores no directamente científicos, acaba siendo una ciencia más vigorosa, sólida en sus fundamentos y en sus impactos o consecuencias.

Los elaboradores y decisores de políticas acostumbran a mirar adelante. Tratan de conseguir cambios que les sitúen mejor en su perspectiva de reelección. Como afirmó Bardach (2012), la esencia del análisis de políticas es "confrontar costes y beneficios y proyectarlos en un futuro incierto". El factor incertidumbre es clave, y está poco presente en la labor científica, ya que limita su análisis a lo que puede controlar y se basa en lo que ya ha ocurrido. Y ese es un factor que aleja a los que están metidos en la harina de las decisiones públicas de la "elegancia" de las conclusiones de una investigación.

En política, como también decía Kissinger, un cierto grado de incertidumbre es algo que puede considerarse hasta incluso necesario para poder acabar escogiendo el curso de acción que los decisores vean en el último momento como más propicio. Si estuvieran seguros de que la acción emprendida acabará teniendo el resultado previsto, su rango de libertad de acción se reduciría enormemente. La combinación entre nuevas perspectivas y cursos de acción ya conocidos resulta conveniente. Los académicos abren el escenario, los gestores se centran en lo que saben que funciona. Los políticos se sitúan en esa intersección.

El escenario institucional es en el que se determina la decisión política y en el que los decisores políticos deberán acometer la puesta en práctica de sus propuestas. Los analistas buscan la mayor riqueza posible en la consideración de las condiciones sociales que determinan e influyen en sus conclusiones y propuestas, pero no hacen lo mismo con los espacios y las posibilidades con que contarán los que finalmente tengan que llevar a la práctica sus recomendaciones. No es nada inusual que muy buenos planes sobre el papel se queden en meros proyectos sin realizar por no haber considerado suficientemente la problemática que comportaba su ejecución real.

Partir de esas consideraciones no implica necesariamente renunciar a procesos de transformación o limitarse sólo a propuestas de carácter incremental. Pero sí exige que el análisis se haga "desde dentro" del escenario institucional, es decir, incorporando la perspectiva propia del entramado

institucional en el que se inscribe la propuesta de transformación o mejora. De esta manera, se puede avanzar en un proceso de aprendizaje institucional que permita evitar la tendencia a la continuidad o la parálisis.

De la misma manera que postulamos un cambio significativo en la manera en la que el sistema científico mide su impacto y su contribución al cambio social, podríamos también auspiciar un sistema político más "inteligente", más capaz de aceptar incertidumbre, más capaz de hacerse preguntas y de contrastar sus opiniones y puntos de vista con las evidencias disponibles. Y en ese terreno la esfera de la política democrática ha de reconocer que cada día encuentra más dificultades en hacer llegar su mensaje y su capacidad de resolución de problemas en un entorno de desconfianza y de erosión de su credibilidad. Los actores políticos necesitan reforzar su capacidad discursiva, su capacidad de persuasión construyendo mejores argumentos, y eso, en una esfera pública crecientemente fragmentada y escéptica, sólo será posible desde el reforzamiento de las evidencias que se esgriman para consolidar el conjunto de sus propuestas. No es un problema sólo de mayores dosis de cientificidad de sus argumentos; es un problema de credibilidad y de aceptación de los límites de su capacidad decisoria en un entorno caracterizado por la complejidad y la desconfianza.

## 11. En democracia, los problemas se definen entre todos. Ciencia ciudadana y co-creación de conocimiento

La construcción de políticas más sólidas, mejor fundamentadas y con más capacidad de hacer avanzar perspectivas de mejora frente a situaciones problemáticas, dependerá no sólo de contar con mejores evidencias y argumentos, sino también de lograr consensos más amplios sobre la configuración del problema. Entendiendo que así, incorporando consenso social desde el principio, se refuerza la posibilidad de implementar las decisiones a las que se llegue.

Definir un problema en la arena política no implica sólo marcar la distancia entre dónde estamos y dónde nos gustaría estar. Más bien, de lo que se trata, si se pretende hacer política de verdad, es configurar una representación de lo que ocurre que sea lo más ampliamente compartida y que permita actuar estratégicamente en la línea que nuestra voluntad de acción política, nuestros propios valores, nos indican como deseable.

Hablamos de la definición de problema como una "representación", ya que asumimos que, desde otras opciones políticas, desde otros sistemas de valores, la definición del problema sería otra o, incluso, que aquello que pretendemos resolver o mejorar no sería visto como problema. Y hablamos de "estrategia", ya que no sólo hemos de tener en cuenta desde dónde partimos

y hacia dónde queremos ir, sino también (en democracia) cómo conseguimos sumar a nuestra voluntad de acción el máximo número de apoyos de todo tipo que podamos articular.

Todo ello implica construir un diagnóstico lo más compartido posible. Vincular hechos, conductas de algunos que, queriéndolo o no, afectan a la situación y a la conducta de otros. Se debe asimismo ser consciente de que definir un problema desde un punto de vista de la acción política, si bien indica la dirección en la que intervenir, no implica incorporar la solución en esa misma definición. No es lo mismo decir "faltan plazas residenciales para la gente sin techo" (lo que implica un sesgo normativo) que afirmar que "muchas familias están sin techo" (que tiene una voluntad descriptiva y que deja la puerta abierta a diversas alternativas de solución). Tampoco es indiferente decir "las escuelas públicas tardan mucho en construirse" que "hay más niños en edad escolar que plazas escolares disponibles".

Frente a escenarios como los que actualmente atravesamos en los procesos de elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas, se acostumbra a decir que no hay soluciones simples a problemas complejos. La voluntad de conseguir respuestas rápidas en situaciones de crisis puede conducir al error de acelerar la definición del problema, limitar la presencia de actores, escogiendo la alternativa que aparentemente resulta menos conflictiva y más fácil de implementar. Los resultados de tales opciones no acostumbran a tener el éxito esperado. Muchas veces la rapidez en el diagnóstico y el esquematismo en los procesos de decisión acaban conllevando problemas mucho mayores y más retrasos en la puesta en práctica de las decisiones que la opción de incorporar la complejidad desde el principio.

Un ejemplo de ello lo tenemos en la Directiva sobre la calidad ambiental de las cuencas hidrográficas que la Unión Europea impulsó a principios de siglo. Una de las novedades que generó más desconcierto entre los expertos que tradicionalmente se movían en esa materia fue la propuesta de que el diagnóstico inicial sobre la situación de las cuencas se realizara a través de un proceso participativo en el que deberían incluirse todos aquellos actores que de una manera u otra estaban involucrados en el manejo y el uso de las aguas de río. Ello incluía a regantes, instituciones o empresas que usaban el agua del río, practicantes de deportes acuáticos, expertos ambientalistas sobre fauna y flora, etc. El desconcierto procedía de considerar que las aportaciones de tales actores no incorporarían ningún valor añadido a lo que algunos consideraban un tema estrictamente técnico, propio de un laboratorio, sólo al alcance de los preparados para realizarlo. La apuesta de la Unión Europea era que, ante el formidable reto de mejorar ambientalmente la calidad de las aguas de los ríos de Europa, era importante contar desde el primer momento con el conjunto de actores implicados, ya que, si bien ello provocaría una mayor confusión inicial y un alargamiento de los plazos, al

final la posibilidad de incorporar distintos puntos de vista, distintos "saberes" en el proceso de definición de la problemática de cada cuenca hidrográfica, acabaría redundando en una mayor aceptación de las medidas a tomar y facilitaría asimismo los procesos de implementación de las mismas, ya que el conjunto de los actores había estado presente desde el inicio y era, por tanto, corresponsable de lo que debería ponerse en práctica.

Cuando uno examina las bases conceptuales en las que se fundamenta la llamada "ciencia ciudadana" (Vohland et al., 2021), observa muchos puntos similares a los ahora descritos con relación a la iniciativa de la UE. La misma Comisión Europea definió en 2013 la ciencia ciudadana como el proceso de implicación del público en general en las actividades de investigación científica, en las cuales los ciudadanos contribuyen activamente sea con sus aportaciones intelectuales, sea con su conocimiento del entorno y los datos de que dispongan, sea con sus recursos. Se expresa así la idea de que hay mucho conocimiento distribuido, y que el flujo de información y de saberes no sólo tiene una dirección: la que va de la academia a la sociedad en su conjunto, sino que también puede darse en la dirección opuesta, con una lógica más de intercambio bidireccional que de transferencia unidireccional. Se democratiza, por así decirlo, la generación de conocimiento. Y, de paso, se genera una mayor confianza con relación al conocimiento producido precisamente por el hecho de haber sido co-creado. Un ejemplo lo tenemos en Francia con las mediciones de radioactividad ambiental: desde el momento en que las mediciones no se realizan exclusivamente por parte de la "autoridad" o por "los científicos", sino por cualquiera que se preste a participar, la credibilidad y confianza en los datos ha aumentado significativamente.

Ese tipo de consideraciones y de aproximaciones se ha ido dando en temas ecológicos y medioambientales, ya que, por un lado, la frontera entre disciplinas capaces de aportar conocimiento y entre "expertos" y "no expertos" puede ser más difusa. También porque la capacidad de contar con la ciudadanía en la obtención de datos de manera continua es mayor. Y también porque es en ese ámbito en el que las discrepancias entre las distintas métricas que usan los científicos desde sus respectivas perspectivas analíticas y los objetivos multidimensionales de los ciudadanos pueden acabar contrastando más.

La ciencia ciudadana, enfocada como está en permitir la participación y la inclusión de los ciudadanos en el análisis de determinados temas, puede ayudar a complementar la lógica pretendidamente objetiva e independiente de la ciencia, sobre todo, como decíamos, en retos como los climáticos, donde se necesitan diferentes aproximaciones para enriquecer la generación de conocimiento. Avanzar hacia transiciones sostenibles dentro de los límites ecológicos cada vez más definidos precisa de una pluralidad de actores y de ciudadanos que tienen vivencias y conocimientos cruciales y plenamente

"situados". La ciencia no acepta fácilmente el compromiso. Y en la política democrática los avances no son fáciles sin capacidad de hacer compromisos.

## 12. ¿Podemos hacer pruebas para ver lo que funciona y lo que no?

Como ya hemos comentado, entre los principales problemas sociales de nuestros tiempos, destacan los llamados problemas "malditos", que se caracterizan por no tener una definición técnica clara, estar provocados por múltiples causas entre las que se producen interdependencias complejas, y en los que los intentos de abordarlos desde una única dimensión resultan ineficaces o crean otros problemas. Todo ello los acaba caracterizando como "irresolubles" o "endémicos". Podríamos poner como ejemplos que se acercan a esa caracterización el abandono escolar prematuro, el paro juvenil en España o la contaminación atmosférica en las grandes ciudades.

Ante estos problemas, los gobiernos suelen limitarse a elegir la mejor solución entre las opciones conocidas, o a introducir alguna innovación incremental respecto a las políticas y programas anteriores, en lugar de diseñar intervenciones genuinamente nuevas. Las instituciones de investigación tampoco han contribuido mucho al diseño de soluciones, ya que los científicos sociales no se han involucrado, tradicionalmente, en los procesos de intervención en el grado en que lo han hecho los de otras disciplinas. El rol clásico del científico social ha sido el de observador crítico, no el de innovador, con lo que su contribución se ha centrado más en comprender mejor el mundo que en tratar de cambiarlo. Incluso en las disciplinas más aplicadas de las ciencias sociales se tiende a evaluar programas o políticas existentes y a sugerir mejoras incrementales.

Ante esta situación, desde principios de este siglo se ha ido desarrollando un movimiento de "laboratorios de innovación social" (de innovación "pública" o "de cambio") que podemos ver en distintas partes del mundo (Kimbell, 2015; Olejniczak et al., 2020). Ese tipo de laboratorios expresan el intento de resolver el actual desencaje entre la naturaleza de los problemas sociales y el tipo de respuesta que hoy reciben con una propuesta centrada en la configuración de nuevas soluciones, aplicando métodos importados del diseño y la etnografía.

Uno de los rasgos diferenciales de los laboratorios de innovación es la consideración de que tanto la generación de conocimiento como la innovación son procesos sociales y, por tanto, que el propósito del laboratorio debe ser juntar a gente diferente en un mismo lugar, trabajando sobre un mismo problema, con un sentimiento de misión conjunta y confianza mutua. Ello implica hacer participar a actores de naturaleza lo suficientemente diversa como para integrar las múltiples perspectivas desde las que un problema

complejo puede ser concebido y vivido. Esto incluye a representantes de diferentes niveles y unidades sectoriales de la administración, del sector privado y del tercer sector, científicos sociales de las diferentes disciplinas dedicadas a entender la sociedad y su organización, funcionarios de primera línea –como los médicos, maestros, trabajadores sociales o funcionarios "de ventanilla"–, así como ciudadanos no expertos que tengan alguna relación con el problema o sus causas.

El objeto de esta colaboración incluye entender mejor el problema, redefinirlo, identificar sus múltiples causas, co-crear las nuevas soluciones y, en su caso, contribuir a movilizar los recursos y apoyos necesarios para implementar las soluciones. La colaboración suele iniciarse con las dinámicas grupales destinadas a generar una comprensión compartida del problema a solucionar, y un lenguaje común para interpretarlo.

En los laboratorios de innovación social juega un papel central la integración del usuario o beneficiario final de la solución que se está ensayando, ya sean ciudadanos o empresas, en el marco de lo que se llama el diseño centrado en las personas. Esto implica que a la triple hélice clásica de la innovación (academia, industria y gobierno) se añade un cuarto componente: los ciudadanos y los grupos sociales. La integración de los ciudadanos en la labor de los laboratorios de innovación tiene dos vertientes. Por un lado, la experiencia subjetiva del usuario es un objeto prioritario de análisis, y suelen utilizarse técnicas propias de la etnografía para capturar estas experiencias (como la observación participante o las grabaciones en vídeo del comportamiento de las personas frente a un determinado problema o servicio público), tanto en la fase de diagnosis inicial del problema como en la evaluación de los prototipos de solución. Por otro lado, en el marco del enfoque colaborativo que caracteriza a los laboratorios de innovación, el usuario final no es sólo objeto de la investigación, sino también sujeto de creación de conocimiento y de diseño de las soluciones, aprovechando el conocimiento tácito de los ciudadanos como usuarios de servicios y como protagonistas (causantes o sufridores) de los problemas sociales.

A grandes rasgos, el proceso creativo de un laboratorio de políticas suele seguir un conjunto de pasos. Se plantean una serie de cuestiones para articular el problema en términos de necesidad, oportunidades y resultados deseados, y llegar a una definición compartida. Se inicia un proceso para recoger datos y evidencias etnográficas para entender al usuario final, lo que a menudo implica la observación directa del propio ambiente del usuario y de sus interacciones con el problema (o el servicio) por parte de miembros del laboratorio, así como el uso de la videografía para capturar el comportamiento humano, sus pensamientos y emociones en relación con el problema y/o el servicio. Se da espacio a una lluvia de ideas sobre estas evidencias para así empezar a imaginar alternativas. Se inicia rápidamente el diseño

de prototipos, para que la acción conduzca a la reflexión y al aprendizaje. Se ensayan los prototipos en el mundo real y se deja que los usuarios tomen la palabra para expresar cómo encuentran que funcionan y cómo lo mejorarían, en el marco del proceso de co-creación. El éxito se define no tanto por la consecución de unos objetivos predeterminados sino por la actualización de las aspiraciones y los deseos de los usuarios y beneficiarios.

El proceso de creación de soluciones de los laboratorios de innovación social es particularmente adecuado para problemas complejos, sobre los que no existe una responsabilidad clara ubicada en un único actor, con experiencias de fracaso previo en los intentos de solución, en los que el comportamiento del usuario final sea un factor relevante para el éxito de la solución, y, asimismo, en los que no exista una hipótesis fuerte sobre cómo solucionarlo.

En otro orden de cosas, también pueden ser útiles los ensayos controlados aleatorizados –*Randomized Controlled Trials*, RCTs– (Pearce y Raman, 2014), que son un método de inferencia causal para hacer evaluación de políticas y que se caracterizan por estandarizar un "tratamiento" y asignarlo aleatoriamente a los candidatos, generando un grupo de tratamiento y uno de control, al igual que se hace en los ensayos clínicos. Sin embargo, la práctica que se ha ido desarrollando en este tipo de pruebas ha puesto de relieve algunos problemas. Por ejemplo, la necesidad de que la política a testar esté muy bien definida en sus parámetros de inicio y tenga un cierto nivel de estandarización. Una vez concluido el ensayo resulta asimismo complejo saber si el proceso seguido puede trasladarse a otras políticas, a otros momentos o a otros contextos. Surge siempre la duda de si aquello que funcionó en aquel preciso momento y en aquellas circunstancias determinadas funcionará también en lo que queremos emprender. Muchas veces una organización, un determinado ámbito institucional de política pública, busca aprender de manera más colectiva a través del ensayo-error. Parece también claro que, en cierto tipo de políticas, por su naturaleza, por su envergadura, por los efectos que generan en personas y colectivos determinados, no parece sencillo utilizar este tipo de pruebas limitadas a un grupo de "tratamiento" y no al conjunto de la población.

## 13. La brecha entre saber y hacer. Las funciones de intermediación y de acción conjunta en las relaciones ciencia-políticas públicas

Como ya hemos ido señalando, el problema que se debe encarar para reforzar los vínculos entre conocimiento disponible y capacidad de resolución de problemas sociales es cómo eliminar o, al menos, reducir la brecha

entre el saber y el hacer (*"know-do gap"*). La infrautilización del conocimiento disponible resulta particularmente grave en el caso de los gobiernos y administraciones públicas, dado que a menudo han sido ellas mismas las que han financiado la generación de ese conocimiento.

Las razones que explican la escasa utilización del conocimiento –especialmente en el ámbito de las ciencias sociales– son diversas. Por un lado, está el hecho de que los incentivos que tienen los académicos para realizar su trabajo se concentran en la esfera de la publicación en revistas científicas de prestigio, y no se tiene suficientemente en cuenta su posterior utilidad o aplicación. Pero no todos los problemas que inciden en la brecha entre saber y hacer proceden del campo científico. En el debate público, las referencias al conocimiento científico y técnico constituyen un recurso valioso para lograr una mayor legitimidad en el proceso de formación de las políticas públicas. Utilizar cifras o mencionar la opinión de expertos denota un mejor conocimiento del problema y un presunto aval técnico a una determinada opción que se defiende. Por este motivo, tanto los actores políticos como los sociales que intervienen en el proceso tienden a esgrimir aquellas "evidencias" que coinciden con las opciones por las que tienen preferencia, mientras que obvian o menosprecian las contrarias. Estas prácticas selectivas (de *"cherry picking"*) acaban relativizando el valor del conocimiento como apoyo a la toma de decisiones.

Podríamos afirmar que hay una escasa comunicación entre "productores" y "consumidores" de conocimiento. Son muy escasos los académicos que ejercen en el ámbito profesional sobre el que investigan (es decir, raramente ejercen de maestros, médicos o trabajadores sociales al tiempo que realizan su labor analítica en estos ámbitos). Por otra parte, los profesionales suelen ser objeto de análisis o usuarios pasivos del conocimiento, pero rara vez son sujetos implicados en la generación de ese conocimiento; y en las ocasiones en que se desarrollan proyectos de investigación aplicada conjuntos entre investigadores y usuarios del conocimiento, se acostumbra a poner de manifiesto que unos y otros parten de culturas y espacios de acción distintos. Mientras unos demandan evidencias relevantes y fáciles de entender y de utilizar, los otros tienden a ofrecer teorías, conceptos y resultados de interpretación muchas veces ambigua.

Esta distancia y este desencuentro no son nuevos. No es, pues, extraño que haya habido y siga habiendo distintos intentos de tender puentes entre la ciencia y la práctica. Los mecanismos tradicionales para ello han sido la divulgación científica y la oferta de transferencia, que han ido sofisticando sus estrategias comunicativas para conseguir que al menos las principales conclusiones de los estudios trasciendan a la propia comunidad de investigadores y alcancen las diversas audiencias que pueden hacer uso de ellas, experimentando, incluso, con formatos hasta ahora ajenos a la investigación,

como el audiovisual o las narrativas transmedia. Sin embargo, el enfoque de la divulgación y la transferencia es unidireccional: del "productor" al "consumidor" de conocimiento, y suele realizarse con eventos de carácter esporádico. Ante estas limitaciones, la propuesta de la intermediación de conocimiento busca establecer procesos estables de interacción, traducción y diálogo.

La utilización del término "intermediación" –*"brokering"*– (Pielke, 2007) quiere poner de relieve una relación multidireccional entre iguales, en ese espacio de interacción entre ciencia, política y sociedad. Esa función de intermediación debería ser capaz de ayudar a que dialoguen y encuentren puntos de acuerdo los distintos sistemas de valores de cada interviniente en el proceso, así como las distintas modalidades de lenguaje y expresión utilizadas. Será difícil generar la confianza necesaria si no se parte de un reconocimiento de la existencia de distintas formas de conocimiento –y, por tanto, de distintas vías de construir y determinar evidencias–, si no se comparte y se intercambia el conocimiento científico y tácito entre investigadores, políticos, técnicos, burocracias profesionales y ciudadanos. El conocimiento tácito está constituido por la experiencia, comprensión y conocimiento del contexto de quienes tienen una relación directa con el problema o con las soluciones (profesionales o ciudadanos) y que no acostumbra a expresarse de forma sistematizada.

Más allá de esta labor de intermediación centrada en el conocimiento, otra labor importante se podría centrar en los propios actores. En este caso, el objetivo es la construcción de relaciones positivas y estables entre investigadores y decisores o actores sociales. Es decir, entre productores y usuarios del conocimiento, asumiendo que la implicación directa de los usuarios en la investigación es la mejor garantía para que el conocimiento producido sea efectivamente utilizado. En este sentido, la función de intermediación se dirige a generar espacios de interacción que ayuden a construir fórmulas de relación duraderas y constructivas, como redes, partenariados, colaboraciones o comunidades de prácticas.

Sin embargo, si nos limitamos a configurar el proceso de formación de decisiones y políticas públicas en la relación entre generadores de conocimiento y usuarios del mismo, estaríamos reduciendo significativamente su complejidad real. Las decisiones políticas no se toman única ni principalmente en las mesas y despachos de los grandes "decisores", políticos o técnicos. Las decisiones sobre las políticas públicas, especialmente en aquellos ámbitos o problemas sociales que generan mayor controversia, no se derivan de una decisión puramente técnica o responden a la aplicación automática de una directriz política, sino que son el resultado de un proceso político en el que interactúan diversos actores, que se movilizan para formar alianzas y emplear los recursos a su alcance (económicos, técnicos, políticos,

cognitivos, etc.) para intentar que los problemas se enmarquen de una forma u otra y se adopte, en consecuencia, un determinado tipo de decisión.

Esto es, las políticas públicas son a menudo el resultado de un proceso político previo a las decisiones (Dente y Subirats, 2014). En este sentido, lo verdaderamente relevante para la labor de intermediación del conocimiento es influir en las creencias y conocimientos de este conjunto de actores diversos –incluyendo a los ciudadanos– y no limitarse a las de los decisores formales. El conocimiento técnico constituye un *input* relevante, pero no el único, para la toma de decisiones, ya que en ese proceso influyen también las ideas, valores, intereses y recursos de los diferentes actores. Ese es precisamente un elemento central que reforzará o no la calidad democrática del propio proceso decisional.

Por otra parte, las decisiones formales que toman los poderes públicos acostumbran a implementarse o ponerse en práctica por parte de las burocracias profesionales que con sus prácticas y microdecisiones pueden acabar determinando la naturaleza real de los servicios que proveen. Por tanto, la labor de intermediación debería también incluir la interacción entre la investigación y las burocracias profesionales que utilizan el conocimiento. Por ejemplo, entre la investigación pedagógica y los maestros, o entre la investigación médica y los médicos.

De manera más general, la pregunta que se debe plantear es cómo mantener los espacios, la autonomía, la credibilidad de cada actor en un proceso en el que hay intereses en común pero también en disputa, sabiendo que probablemente no funciona la "talla única" (hacer lo mismo en todos los casos), sino que más bien se debería estar en disposición de buscar una respuesta *ad hoc* para cada contexto.

## 14. A modo de conclusión. ¿Cuáles son las perspectivas de futuro de una más sólida relación entre ciencia y política? ¿Puede ayudar todo ello a reforzar la credibilidad y legitimidad de la democracia?

Sin poder extraer conclusiones definitivas de lo que es aún un proceso en marcha en distintas partes de Europa, sí quisiéramos resaltar lo que entendemos que resulta más significativo en la reflexión que preside la elaboración de este texto. Al final, el reto fundamental de la perspectiva que abre una más estrecha relación entre ciencia y política democrática es la capacidad de ser útil en la identificación de problemas, ayudando a los responsables de tomar las decisiones pertinentes para el diseño de políticas efectivas. Si bien ello no es en sí ninguna novedad, sí lo es cómo incorporar más conocimiento ante retos cada vez más complejos, asegurando al mismo

tiempo que el proceso de implicación ciudadana sea significativo y redunde en una mayor legitimidad del camino a seguir.

Sería un error avanzar en los procesos de ciencia para las políticas públicas tratando de rehuir el contraste con los valores que inevitablemente condicionan las posiciones de los actores, así como sus propias perspectivas, sobre los problemas existentes o las alternativas a considerar. No debería darse por supuesto que la perspectiva política con la que se aborda una determinada decisión no puede ser cuestionada, ya que precisamente las aportaciones de la ciencia deberían poder ser planteadas y esgrimidas por parte de los distintos actores, de la misma manera que los científicos o expertos deberán asumir que sus consideraciones podrán ser también objeto de debate y discusión en el proceso participativo que se plantee. La lógica no es sólo de transferencia de "quien sabe a quien no sabe", sino de intercambio entre una pluralidad de disciplinas, y de un conjunto de saberes distintos, en un proceso de co-creación sobre el que construir las vías de avance.

Parecería innecesario decirlo, pero el escenario en el que operan los decisores políticos y el debate sobre cómo encarar la compleja situación de "policrisis" ha sido contaminado por opiniones sin fundamento, por bulos o afirmaciones "conspiranoicas" que, si bien no son ninguna novedad, sí que disponen como nunca de una capacidad de difusión masiva y de intoxicación significativa. Los análisis científicos pueden ayudar a comprender mejor un problema político, pueden contribuir a evaluar distintas opciones políticas que se planteen al respecto, ayudar a diseñar soluciones que puedan ser operativas y, en definitiva, a distinguir los hechos probados de los bulos infundados. La ciencia para las políticas pretende ayudar a los responsables políticos a diseñar e implementar políticas que sean efectivas y, de esta manera, reforzar el sistema democrático en momentos en que está en duda su capacidad de cumplir sus promesas de igualdad y representatividad.

En este escenario hay muchos factores que han contribuido y seguirán contribuyendo a reforzar el papel de la ciencia en momentos de profunda incertidumbre y debate sobre qué hacer y qué caminos tomar frente a los retos planteados. Ha crecido –y todo apunta a que seguirá creciendo– de manera irreversible la relevancia y significación del conocimiento y de la tecnología en el desarrollo de la humanidad y de sus formas de vida, trabajo y convivencia. La digitalización, la inteligencia artificial, los inicios de la revolución cuántica o el posible impacto del metaverso ponen de relieve un proceso que no parece tener límites. Pero, al mismo tiempo, aumentan enormemente las dudas y los conflictos sobre las implicaciones éticas y sociales de esa evolución y sobre qué camino tomar ante cuestionamientos generales como los que proyecta la emergencia climática. Surgen nuevas pandemias, reaparecen los conflictos armados en Europa y crece el conflicto abierto o las tensiones en otros escenarios. La individualización aumenta

y se van erosionando los vínculos que generan empatía y solidaridad. Persiste y se enquista la desigualdad a pesar de la recuperación de las tasas de crecimiento. Sabemos más que nunca lo que nos pasa y, al mismo tiempo, la capacidad desinformativa y perturbadora sobre la relación evidencias-argumentos nunca había sido tan generalizada.

Los caminos para vincular mejor ciencia y política son muy claros. Pero no siempre los actores políticos y sociales implicados en el proceso de elaboración de las políticas públicas ven las ventajas de esa aproximación más analítica o científica. La política tiene sus propias bases y fundamentos y ello explica cómo funciona. Es, por tanto, un cierto reconocimiento mutuo el que puede permitir avanzar desde la "ciencia para las políticas" y desde lo que podríamos denominar como "ciencia de las políticas".

La fragilidad de la democracia se concentra ahora en su falta de resolución de problemas, en contraste con alternativas autoritarias y tecnológicas que se presentan como más resolutivas y aparentemente eficaces a corto plazo. La combinación de ciencia y democracia, con todas las dificultades que plantea y que hemos señalado, es la alternativa que hemos tratado de presentar aquí. En definitiva, no se trata de privar a la democracia de su fundamento más esencial, que es el libre debate sobre problemas, soluciones y vías para avanzar. Pero el cambio de época que atravesamos y la magnitud de los retos a los que nos enfrentamos entendemos que exigen una conexión mayor entre la elaboración del conocimiento y del progreso técnico, muy centradas en los hechos, y el mundo de las decisiones políticas, al que se le atribuye el monopolio de los valores, ya que se ocupa de los efectos que tales decisiones tendrán sobre el conjunto de la población. Relacionar mejor hechos y valores, buscando políticas que puedan articularse en el complejo mundo de las ideas, intereses y efectos, debería ser un objetivo prioritario de las democracias avanzadas.

## Bibliografía


Arendt, H. (2020). *La condición humana*. Austral.

Athira, A., Kumar, S. M., & Chacko, A. M. (2023). A systematic survey on explainable AI applied to fake news detection. *Engineering Applications of Artificial Intelligence*. https://doi.org/10.1016/j.engappai.2023.106087

Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. CQ Press.

Brugué, Q., Ubasart, G., & Gomà, R. (2022). Frente a la incertidumbre, proyectos y democracia. En: A. Blanco, J. A. López-Ruiz, & S. Mora (coords.), *Informe España 2022* (pp. 11-46). Universidad Pontificia Comillas. https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2022/11/Informe_Espana_2022_Consideraciones_Generales.pdf

Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.

Deutsch, K. W. (1954). Game theory and politics: Some problems of application. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, *20*(1), 76-83.

Durand, C. (2024). *Tecno-feudalismo: Crítica a la economía digital*. Adrogué Editorial.

Dye, T. R. (1972). *Understanding public policy*. Prentice Hall.

Eyal, G. (2019). *The crisis of expertise*. Polity Press.

Funtowicz, S., & Ravetz, J. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, *25*, 739-775. http://dx.doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L

Head, B. W. (2022). *Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges*. Springer Nature.

IPCC (2022). *Climate change 2022: Impacts, adaptation, and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.

Innerarity, D. (2025). *Una teoría crítica de la inteligencia artificial*. Galaxia Gutenberg.

Kimbell, L. (2015). Applying Design Approaches to Policy Making: Discovering Policy Lab. https://www.researchgate.net/publication/288832324_Applying_Design_Approaches_to_Policy_Making_Discovering_Policy_Lab#full-text

Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Simon & Schuster.

Lindblom, C. (1996). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. INAP.

Lumbreras, S., & Rayón, A. (2023). La revolución de la inteligencia artificial. En: A. Blanco, J. A. López-Ruiz, & S. Mora (coords.), *Informe España 2023* (pp. 71-124). Universidad Pontificia Comillas. https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2023/11/Informe_Espana_2023_Parte_Segunda.pdf

Machete, P., & Turpin, M. (2020). The use of critical thinking to identify fake news: A systematic literature review. En *Responsible Design, Implementation and Use of Information and Communication Technology*, 12067. https://doi.org/10.1007/978-3-030-45002-1_20

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). *The limits to growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. Universe Books.

Merton, R. K. (1973) [1942]. The Normative Structure of Science. En R. K. Merton (ed.), *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations* (pp. 267-278). University of Chicago Press.

Morin, E. (2011). *La Vía para el futuro de la humanidad*. Paidós.

Noveck, B. S. (2022). *Cómo resolver problemas públicos: Una guía práctica para arreglar el gobierno y cambiar el mundo*. Galaxia Gutenberg.

Olejniczak, K., Borkowska-Waszak, S., Domaradzka-Widła, A., & Park, Y. (2020). Policy labs: The next frontier of policy design and evaluation? *Policy & Politics*, *48*(1), 89-110. https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420108

Pacchini, G. (2021). *La ciencia en la encrucijada*. Alianza Editorial.

Pearce, W., & Raman, S. (2014). The new randomised controlled trials (RCT) movement in public policy: Challenges of epistemic governance. *Policy Sciences*, *47*, 387-402.

Pielke Jr, R. A. (2007). *The honest broker: Making sense of science in policy and politics*. Cambridge University Press.

Polanyi, K. (2016) [1944]. *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Virus.

Popper, K. (1985). *La lógica de la investigación científica*. Tecnos.

Poster, M. (2007). Internet piracy as radical democracy. En L. Dahlberg, & E. Siapera (eds.), *Radical democracy and the Internet: Interrogating theory and practice* (pp. 207-225). Palgrave Macmillan.

Renn, J. (2024). *La evolución del conocimiento: Repensando la ciencia para el Antropoceno*. Almuzara.

Rödel, U., Frankenberg, G., & Dubiel, H. (1997). *La cuestión democrática*. Huerga & Fierro Editores.

Schmidt, V. A. (2019). Politicization in the EU: between national politics and EU political dynamics. *Journal of European Public Policy*, *26*(7), 1018-1036. https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619189.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Tooze, A. (2021). *Shutdown: How COVID shook the world's economy*. Viking.

Varoufakis, Y. (2024). *Tecno-feudalismo: El sigiloso sucesor del capitalismo*. Ariel.

Vohland, K., Land-Zandstra, A., Ceccaroni, L., Lemmens, R., Perelló, J., Ponti, M., Samson, R., & Wagenknecht, K. (eds.) (2021). *The science of citizen science*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-58278-4

Wagensberg, J. (2002). *Si la naturaleza es la respuesta, ¿cuál era la pregunta?* Tusquets Editores.

Wagensberg, J. (2004). *La rebelión de las formas o cómo perseverar cuando la incertidumbre aprieta*. Tusquets Editores.

# Parte Segunda
# RELIGIÓN Y RELIGIOSIDAD EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI: UNA MIRADA PROSPECTIVA

Rafael Ruiz Andrés
*Universidad Complutense de Madrid*

## 1. Introducción

El cambio de milenio trajo consigo la inquietud que acompaña a los grandes hitos cronológicos. Si en el año 1000 la Cristiandad aguardaba la inminente parusía, la segunda venida de Cristo previa al final de los tiempos, el tránsito hacia el tercer milenio se inauguró con el miedo al llamado "apagón digital"; aún recuerdo –siendo niño todavía– las diferentes teorías que se desarrollaron entonces para alarmar o calmar –dependiendo del tono pretendido– a la población. No sólo no hubo tal desconexión, sino que, en estos veinticinco años que median desde el inicio del siglo y la actualidad, la humanidad se ha visto envuelta en un frenético ciclo de cambios que han redefinido nuestra existencia, desde el nivel más cotidiano hasta la geopolítica y las relaciones internacionales.

A pesar de aquello que se cantaba en el famoso bolero de que "veinte años no es nada", 25 años constituye un importante lapso; más en este periodo en el que nos hallamos, en el que las transformaciones se experimentan de manera cada vez más acelerada. Por eso, en el marco de este *Informe España 2025* de la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro, y con la mirada puesta en un ámbito tan relevante como la religión y la religiosidad en España, es pertinente volver la vista atrás y reflexionar desde el presente sobre lo acontecido en este ámbito durante las últimas décadas.

Si nos preguntaran sobre la mutación de la sociedad en lo que llevamos de siglo, rápidamente haríamos referencia a la digitalización de la sociedad española, su modernización, con nuevos y mejores trenes y equipamientos, a cómo nuestra vida se ha visto envuelta en un halo tecnológico que se extiende hasta los espacios más íntimos de la existencia. Sin embargo, en ocasiones cambios igualmente profundos, como aquellos que acaecen en el espacio que denominamos mentalidades y su traducción a las lógicas cotidianas –el *habitus*, diría el sociólogo francés Pierre Bourdieu (1980)– pueden pasar más desapercibidos. Por definición, nos es más fácil aproximarnos críticamente a los esquemas que articulan otros contextos –históricos o sociales– que ser capaces de desentrañar nuestras dinámicas vitales, que exigen siempre un ejercicio de distanciamiento, de autoextrañamiento, para ser capaces de observar con lejanía crítica aquello que nos define y modela.

Este capítulo desea indagar en las principales tendencias sociorreligiosas de la España del siglo XXI, en el que en menos de dos décadas se ha intensificado un proceso de transformación que denominamos secularización. Para ello, proponemos la siguiente estructura, que guiará nuestra argumentación a lo largo de las próximas páginas. En primer lugar, plantearemos una reflexión teórica sobre qué es la secularización explorando, con la mirada puesta en el caso español, tres perspectivas desde las que dotar de sentido al concepto. En segundo lugar, esbozaremos con detalle una panorámica de las principales transformaciones experimentadas en los últimos 25 años en España, con particular énfasis en la cuestión religiosa. Por último, nos adentraremos en una radiografía de la religión y la religiosidad en la España del siglo XXI, en la que abordaremos tres realidades esenciales para comprender la situación religiosa en la actualidad: la pluralidad de religiones que coexisten en la sociedad, deteniéndonos con mayor detalle en la que continúa siendo la principal religión en España, el catolicismo; el importante incremento de las personas que no se autoidentifican con ninguna confesión; y, por último, una dinámica transversal a todo el paisaje sociorreligioso, que denominaremos híbrida por los contornos difusos que presenta entre lo sagrado y lo profano, lo religioso y lo secular.

Este capítulo está construido a partir de la investigación desarrollada por el autor en el ámbito de las transformaciones sociorreligiosas de España, cuyo fruto más destacado han sido la obra *La secularización en España. Rupturas y cambios religiosos desde la sociología histórica* (Ruiz Andrés, 2022a) y el recientemente publicado volumen *Religious Diversity in Postsecular Societies* (Sajir y Ruiz Andrés, 2025). Se incluyen igualmente parte de los resultados de un trabajo en curso sobre no-religión (Ruiz Andrés, 2025). De cara a la confección del presente texto, se ha efectuado adicionalmente una indagación *ad hoc* de las últimas tendencias y datos de la situación sociorreligiosa en España, teniendo siempre en cuenta la perspectiva comparada con otros países del vecino contexto europeo y la bibliografía más actualizada sobre la cuestión.

En cuanto a las informaciones cuantitativas, estas proceden principalmente de los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), tanto de los barómetros que incorporan la pregunta por la autoidentificación y práctica religiosa[1] como de tres informes publicados respectivamente en 1998, 2008 y 2017, en los que el CIS, en el marco del *International Social Survey Programme* (ISSP), se ha detenido de manera más pormenorizada en la cuestión religiosa. Igualmente, y de manera complementaria, utilizaremos las cifras ofrecidas por la Encuesta Mundial de Valores (*World Values Survey*,

[1] Como señala con precisión Funcas (2025) en sus *Notas de conyuntura social* del mes de mayo de 2025, en los últimos años se han efectuado cambios en la metodología y la ponderación aplicada por el CIS que afectan a las series temporales sobre autoidentificación y práctica religiosa.

WVS) y el Estudio Europeo de Valores (*European Values Study*, EVS), que periódicamente lanzan a nivel internacional un cuestionario en el que se incluyen preguntas sobre religión y religiosidad, así como los informes del Pew Research Center, particularmente el publicado en el año 2018 con el título *Being Christian in Western Europe*. Por último, y de cara a establecer la visión prospectiva por la que apuesta el capítulo, se han consultado los anteriores estudios de la Fundación Encuentro y de la Cátedra Martín Patino enfocados en la temática religiosa, a fin de proponer un diálogo entre el presente y el pasado reciente con el que nos sumergiremos en el cambio acontecido en España en las últimas dos décadas, y que tiene en el ámbito religioso una de sus dimensiones más destacadas.

## 2. En torno a la secularización: claves para la comprensión de la transformación religiosa en España

A nivel general, y específicamente en los estudios de ciencias sociales, es común hacer referencia al término secularización para aludir al cambio religioso desplegado en paralelo al proceso de modernización. Desde las raíces de disciplinas como la sociología, los autores denominados "clásicos" –entre los que destacan para la cuestión religiosa Max Weber y Émile Durkheim– dedicaron parte de su reflexión a indagar sobre las consecuencias que para el ámbito religioso implicaban los procesos de modernización en sus diferentes dimensiones –industrialización, racionalización, burocratización–. En el tránsito del siglo XIX al siglo XX, Max Weber (1864-1920) analizaba el impacto que la racionalidad técnica característica de la modernidad causaba en la dimensión religiosa, motivando una tendencia al "desencantamiento del mundo" por la que las religiones perdían su credibilidad frente al imparable dominio del imperativo de la eficiencia y eficacia. Émile Durkheim (1858-1917), por su parte, exploraba cómo las transformaciones en el tejido social que venían de la mano de la industrialización eran a la vez posibilitados por la retirada de la religión, e intensificaban este cambio, sumiendo al mundo contemporáneo en un estadio intermedio en el que "mientras los dioses viejos están muriendo, los nuevos no acababan de nacer" (Durkheim, 1914: 7).

No obstante, la expansión y consolidación del término secularización es algo más tardía respecto a este momento inicial del pensamiento sociológico, y acontece de manera particular en la década de los sesenta del siglo XX, cuando –en paralelo a las profundas transformaciones sociales que se estaban experimentando en aquel momento– autores como Peter Berger, David Martin y Brian Wilson rastreaban sus consecuencias en el campo religioso. A pesar de que en esa reflexión de los años sesenta "secularización" quedó asociada a cierta idea de "declive religioso" –simplificándolo mucho, podríamos decir que cuanto más moderna fuera una sociedad, menos religiosa sería–, en la

actualidad debemos reconocer que secularización ha devenido un término profundamente complejo e incluso polisémico. Por esta razón, y antes de continuar con nuestra exploración, es necesario que nos detengamos brevemente a indagar sobre a) la cronología del proceso de secularización y b) los distintos sentidos de la palabra dependiendo de la aproximación que empleemos.

### *2.1. Breve cronología de la secularización: un proceso dilatado en el tiempo*

Cuando utilizamos el concepto secularización, lo primero que quizá cabe explicitar es que estamos haciendo referencia a un proceso dilatado en el tiempo, particularmente en el contexto occidental. En el caso de países como España podemos trazar la presencia de dinámicas secularizadoras durante todo el proceso de modernización, que –aunque con debates sobre su fecha de inicio– se expande durante el periodo histórico que arranca con las transformaciones políticas y económicas del tránsito entre el siglo XVIII y XIX hasta la actualidad, etapa que comúnmente denominamos contemporaneidad. Desde el siglo XIX con destacado ahínco, acontecimientos como las revoluciones liberales, la expansión del movimiento proletario, la industrialización, la llegada de las teorías científicas a los centros de estudios españoles y nuevas escuelas filosóficas como el positivismo transformaron progresivamente el paisaje vital, político, intelectual y religioso del país. A partir ese momento, se abre un proceso de secularización que la bibliografía ha concretado en tres oleadas (Pérez-Agote, 2012), con paralelismos en otros países de Europa occidental.

La primera oleada arranca con el inicio de los procesos de modernización y se prolonga durante todo el siglo XIX hasta la Guerra Civil (1936-1939). En este momento la secularización, cuyo testimonio más evidente era el anticlericalismo que iba acampando por diferentes espacios sociales, constituyó un fenómeno desigual que no alcanzó con la misma intensidad a todos los sectores de la población; de ahí también la creciente fragua de dos Españas, divididas –entre otras cuestiones– por razones religiosas y enfrentadas en la guerra fratricida de 1936. La victoria franquista en 1939 constituiría, al menos en la teoría y en las proclamas del régimen, el cierre de este periodo secularizador y el inicio de un régimen en el que el catolicismo volvía a ser impuesto desde la maquinaria estatal a la población.

En los últimos momentos del franquismo, en la década de los sesenta del siglo XX, en paralelo a la industrialización del país, la expansión de la sociedad de consumo, y de la mano de los profundos cambios sociales y religiosos (Concilio Vaticano II, 1962-1965) –a los que se sumaron en la década de los setenta las transformaciones políticas y morales que sucedieron a la muerte del dictador–, tuvo lugar el arranque de la segunda oleada

de secularización, que se prolonga hasta finales del siglo XX. Este ciclo de secularización fue más corto, menos beligerante hacia lo religioso –el anticlericalismo pierde la presencia que tenía– pero más masivo y transversal, alcanzando a todos los espacios sociales. A lo largo del capítulo volveremos brevemente sobre esta segunda oleada de secularización, pues nos permitirá contextualizar también parte de las dinámicas acontecidas durante el cambio de milenio.

Por último, desde inicios del siglo XXI, periodo en el que se centrará nuestra reflexión, se inaugura un nuevo ciclo secularizador, particularmente intenso entre las capas más jóvenes de la población, y aún en curso. Esta tercera oleada de secularización constituye la intensificación de las dinámicas detectadas para la segunda oleada, en un contexto como el del inicio del siglo XXI caracterizado, además, por las profundas transformaciones sociales que han venido de la mano de la consolidación de la globalización y la digitalización. Como resultado de todos estos procesos, aumenta la distancia entre la población y el catolicismo hasta el grado de la exculturación: sectores crecientes de la población, y destacadamente entre las generaciones más jóvenes, se sitúan ya fuera del universo simbólico, conceptual y cultural del catolicismo, lo que marca una importante diferencia con una segunda oleada de secularización en la que el catolicismo cultural aún constituía una realidad transversal. No obstante, en paralelo a esta tercera oleada de secularización, cabe igualmente destacar la convergencia de las tendencias presentadas con otras dinámicas sociorreligiosas, como el importante aumento del pluralismo religioso desde el inicio del siglo XXI (Pérez-Agote, 2022), que se inserta, además, dentro de una más amplia revitalización parcial de la realidad religiosa que también alcanza a fenómenos vinculados al catolicismo.

## *2.2. La secularización: tres aproximaciones para comprender un proceso complejo*

Hasta este momento hemos estado utilizando repetidamente el término "secularización", y hemos indicado que es un proceso dilatado en el tiempo, aunque quizá sus consecuencias más evidentes se remonten a hace apenas unas décadas. Sin embargo, como sucede con muchos términos técnicos que han acabado por formar parte también del acervo social, es necesario que brevemente nos detengamos a indicar qué entendemos por secularización, pues constituye una categoría que puede tener diferentes implicaciones dependiendo del ámbito y del prisma desde el que nos aproximemos. En un esfuerzo de síntesis y ordenación de los diferentes sentidos de secularización, destacaremos a continuación tres acepciones distintas. Estas tres nociones no son incompatibles entre ellas, pues pueden acontecer simultáneamente; sin embargo, nos ayudan a pormenorizar las distintas implicaciones del

proceso de secularización, lo que nos permitirá también que en las sucesivas páginas abordemos el término evitando caer en reduccionismos.

En un primer sentido la secularización hace referencia a una suerte de erosión religiosa provocada por el proceso de modernización, que afectaría principalmente a tres ámbitos: el declive de creencias y prácticas religiosas, la retirada de las religiones desde la esfera pública al ámbito privado y la diferenciación funcional (Casanova, 1994). Este último término –diferenciación funcional–, común en los estudios sociológicos de la modernidad, hace referencia al proceso por el cual la estructura social se configura a partir de la diferenciación en "esferas", ámbitos distintos (economía, política, cultura, etc.), cada uno con sus propias lógicas y autonomía. Aplicada esta noción a la cuestión religiosa, la diferenciación funcional implica, de un lado, que los diferentes campos de la estructura social se emancipan de la tutela religiosa. De otro lado, a su vez, la religión deja de ser ese "dosel sagrado" que recubre la realidad para convertirse en otro campo más de la estructura social (Berger, 1971). En este primer sentido, aunque no sin importantes matizaciones, podemos señalar que la España del siglo XXI constituye una sociedad secularizada, particularmente a partir de las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, cuando las creencias y las prácticas religiosas han mostrado una tendencia claramente decreciente. Por su parte, la política –tras la muerte de Franco en 1975– y otros ámbitos de la sociedad se han ido "emancipando" de la tutela religiosa y se ha ido consolidando la creciente retirada –aunque no eliminación– de la religión de la esfera pública y de la vida de muchos españoles.

Podemos también destacar un segundo sentido, íntimamente ligado al primero, a la hora de hablar de la secularización. A este respecto, cabe señalar que la secularización es un término analítico, utilizado por la sociología y otras disciplinas para el estudio del cambio social, pero también una de las principales narrativas de la modernidad y, por tanto, de nuestra manera de ver el mundo. Es decir, con secularización no sólo hacemos referencia a una serie de transformaciones socioeconómicas que tienen un impacto mayor o menor sobre el tejido religioso, sino que este concepto nos remite también a cómo, en paralelo a este proceso de transformación, se ha conformado toda una cosmovisión secular que permea nuestra aproximación a la religión y a otros ámbitos existenciales.

Podemos remontar las raíces de este discurso moderno-secular a los momentos previos a la Ilustración, a la etapa de la "crisis de la conciencia europea" (Hazard, 1988), en la que junto al hartazgo de ciertos sectores por los conflictos religiosos que habían dividido Europa y que se habían traducido en persecuciones y guerras, ámbitos como el derecho (Grocio), la política (Hobbes) y las ciencias experimentales se independizan de la religión, aunque gran parte de los intelectuales de este momento siguieran profesando una fe e incluso unas motivaciones en muchos casos religiosas.

Desde ese momento, y a través de distintas corrientes intelectuales, entre las que destaca la Ilustración y su impacto en países como España, se fue afianzando la idea de que todo aquello que se asociaba a la modernidad constituía la alteridad de lo religioso (Latour, 1993), y que la religión era, por ende, un asunto del pasado, una cuestión peligrosa, vinculada a la violencia y a la persecución, contraria a la autonomía moral y enemiga acérrima de la ciencia. Sin duda, el desarrollo de una actitud religiosa tiene mucho que ver con nuestra mirada al mundo, con cómo nos aproximamos y desciframos de manera inteligible la realidad, y, por tanto, constituye un ámbito particularmente sensible a las transformaciones en nuestra visión del mundo (cosmovisión); de ahí el profundo impacto de la narrativa secular/secularista de la modernidad en el ámbito religioso.

Por los siglos a los que estamos haciendo referencia en este momento podríamos caer en la tentación de pensar que este segundo sentido de secularización se encuentra alejado de nuestra situación en la España del siglo XXI, pero nada más lejos de la realidad. En los reportajes y análisis sobre la cuestión religiosa resulta frecuentemente complejo distinguir qué hay de estudio objetivo y qué de autoconfirmación de nuestra posición secular en el mundo. Es decir, desde una aproximación crítica cabe señalar que parte de las reflexiones sobre la secularización en cierto modo –y de manera más inconsciente o consciente– han buscado confirmar la idea de que con la modernidad la religión tenderá a desaparecer; de ahí que desde las ciencias sociales hayamos habitualmente prestado mayor atención a aquellos aspectos que confirman esta hipótesis (vaciamiento de las iglesias) y hasta hace relativamente poco hayan pasado más desapercibidas otras realidades que, cuando menos, cuestionan la premisa de la desaparición de las religiones en los contextos seculares.

En este segundo sentido, la secularización como una manera de ver el mundo, podemos igualmente señalar que en España se ha afianzado un régimen discursivo secular durante el proceso de modernización, y de manera muy destacada durante la última mitad del siglo XX e inicios del siglo XXI; una cosmovisión que se evidencia cuando, al mirar a nuestro alrededor, parte de nuestros conciudadanos estiman que las religiones van a desaparecer, que son un asunto del pasado, a pesar de que las tendencias del mundo global muestren un derrotero distinto. Esta cuestión discursiva es quizá una de las diferencias fundamentales entre el caso europeo de secularización y otros contextos, lo que nos ayuda también a comprender por qué la secularización ha sido particularmente intensa en el contexto europeo, así como las dificultades que muchas veces tenemos aquellos que vivimos en este rincón del mundo para comprender qué es lo que sucede en otros tantos territorios en los que el avance socioeconómico no se ha traducido necesariamente en una disminución religiosa.

Cabe hacer referencia, por último, a un tercer sentido para la palabra secularización, que es el que ha adquirido en el debate sociológico en los

últimos años. A la luz de las ambigüedades de la presencia religiosa en la contemporaneidad, en la que la religión no ha desaparecido y en algunos ámbitos no sólo permanece sino que muestra signos de revitalización, parte de la reflexión intelectual ha cuestionado el primer sentido (que la modernización conduce al declive de las religiones), intentando ir más allá del secularismo de nuestra mirada (segundo sentido) para abordar de manera más compleja y matizada el cúmulo de transformaciones que acontecen en paralelo a los procesos de modernización. Por esta razón, desde esta perspectiva se prefiere hablar de secularización como paradigma y no como teoría (Tschannen, 1991), abandonando la relación necesaria entre mayor modernidad y menor religiosidad, y explorar las múltiples metamorfosis de lo religioso en los contextos de modernización, así como su renovada presencia en la esfera pública y en las vidas individuales y colectivas. Para hablar de esta tercera aproximación a la secularización, se ha popularizado en los círculos académicos la apelación a la postsecularización: una perspectiva teórica y aplicada que apuesta por la necesidad de repensar el proceso de secularización, es decir de abogar por una mirada postsecular (Habermas, 2008) que convierte al pluralismo –y no al declive religioso– en la consecuencia principal del proceso de secularización y, a la vez, en el punto de partida desde el que repensar las metamorfosis sociorreligiosas de la contemporaneidad.

En este tercer sentido, España es igualmente una sociedad secularizada, dado que las muestras de declive de ciertas formas religiosas no son óbice para la existencia de transformaciones en las religiones y creencias e, incluso, la emergencia de nuevas dinámicas que han redefinido el paisaje sociorreligioso español. A este respecto, no podemos obviar que el periodo abierto a partir de la década de los sesenta del siglo XX se ha caracterizado también por los profundos cambios religiosos, particularmente –para el caso que estamos estudiando– en el catolicismo, con la aparición de nuevas interpretaciones, vivencias, organizaciones y movimientos de muy distinto calado, que trataban de responder a los retos de la sociedad secularizada. Todo ello, además, ha acontecido simultáneamente a la emergencia del sincretismo religioso –que entre los ochenta y los noventa de la pasada centuria tuvo su cara más popular en la denominada Nueva Era–, y la irrupción reciente de un pluralismo religioso en una sociedad que aún era relativamente homogénea a nivel religioso hasta finales del siglo XX. En un sentido descriptivo, España es una sociedad plural a nivel religioso y no-religioso y, por ende, constituye un contexto postsecular.

La perspectiva global que exige el mundo en el que actualmente vivimos nos descubre importantes diferencias a nivel religioso entre contextos; divergencias que hacen que en algunos casos podamos aplicar sólo alguno de los tres sentidos de secularización que hemos explorado. E incluso hay espacios de nuestro mundo en los que no cabe hablar de estas dinámicas de

transformación que encapsulamos con el término secularización. Sin embargo, Europa occidental, y España de modo particular, constituyen ejemplos en los que –de manera más intensa o menos, y no sin matizaciones– opera el proceso de secularización en las tres vertientes especificadas. A fin de continuar explorando en el rostro de esta España secularizada del año 2025, en la siguiente sección presentaremos un diálogo en clave panorámica entre las principales transformaciones acaecidas en los últimos 25 años y su potencial impacto en este proceso dilatado y polisémico que es la secularización; una panorámica que, a su vez, nos servirá de contextualización para la radiografía que propondremos en la última sección de nuestro escrito.

## 3. Repensando el siglo XXI: panorámica de 25 años de cambio social y religioso

La sociedad española alcanza el siglo XXI inmersa en un importante proceso de transformación sociorreligiosa. Como señalábamos anteriormente, desde la década de los sesenta del siglo XX se abrió un intenso ciclo de cambio sociorreligioso, calificado por Pérez-Agote (2012) como segunda oleada de secularización y caracterizado por dos dinámicas que parecerían *a priori* contradictorias.

En primer lugar, la segunda oleada de secularización se tradujo en una intensa pérdida de la práctica religiosa durante la última parte del siglo XX, lo que nos remite igualmente a la progresiva erosión de la dimensión más social e institucionalizada de la religión. Sin embargo, esta era sólo la manifestación más evidente de un proceso de cambio religioso más intenso, y que suponía el difuminado de la presencia religiosa en la vida cotidiana de la población. Las lógicas religiosas, que hasta mediados del siglo XX habían marcado la existencia de buena parte de la población española –máxime en un momento en el que el catolicismo no sólo constituía la religión mayoritaria de los españoles, sino que también era impuesto desde la retórica nacionalcatólica–, se vieron desplazadas a partir de la década de los sesenta del siglo XX por nuevos parámetros vitales, aspiraciones económicas, experiencias morales que se abrían en una sociedad que, como en otros rincones de Occidente, se sumía en un ciclo vertiginoso de cambio.

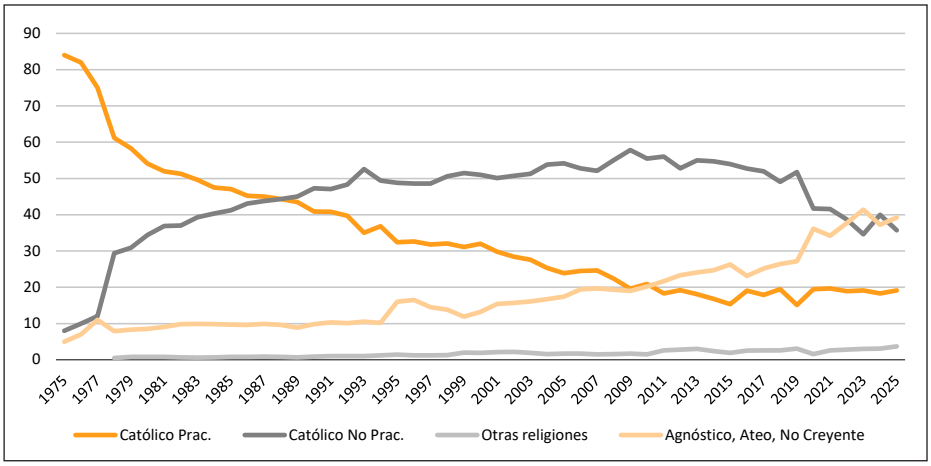
Esta intensa mutación coincide con la expansión de la sociedad de consumo y nos conduce hacia una importante reflexión. Es aún habitual y común a nivel social la narrativa que vincula la crisis religiosa con la expansión del pensamiento científico y la perspectiva crítica, cuestiones que –como hemos señalado– efectivamente generan impacto en la dimensión religiosa. Sin embargo, en la práctica observamos que ha sido la sociedad de consumo uno de los vectores más intensos de secularización, no sólo en España, sino también en otros contextos (Eagleton, 2017), afectando de modo particular

a la religiosidad de las clases medias (Ruiz Andrés, 2022a). Esto nos ayuda a entender que, para parte de la sociedad, la dejación de la religión no ha sido necesariamente un proceso autorreflexivo, sino que, más bien, la importancia concedida al factor religioso ha ido aminorándose a medida que en la vida cotidiana se acentuaba la centralidad de otras lógicas de ocio, de consumo, laborales, entre otras cuestiones.

La otra dinámica que ha caracterizado esta segunda oleada de secularización ha sido la permanencia, al menos hasta finales del siglo XX, del rol del catolicismo como interlocutor indiscutible de la sociedad española a nivel religioso, como se evidenciaba en los altos porcentajes de personas autoidentificadas como católicas, la aceptación con la que han contado ciertas creencias vinculadas al credo de esta religión –como la existencia de Dios– y la elevada participación en los "momentos fuertes" del catolicismo (matrimonio religioso, bautizo de los recién nacidos y funerales) hasta el inicio del siglo XXI. Este mantenimiento del catolicismo como religión difusa (Cipriani, 2017), así como de su rol de referente cultural e identitario, se puede explicar a partir de la importante socialización religiosa que habían tenido los españoles hasta finales del siglo XX. Independientemente de cómo se desarrollara posteriormente su vida, aún la práctica totalidad de los españoles de aquel momento habían tenido contacto con la actividad pastoral y sacramental de la Iglesia, particularmente durante sus primeros años de vida.

El resultado de la conjunción de las distintas dinámicas de la segunda oleada de secularización se observa en el gráfico 1. Por un lado, durante la última parte del siglo XX se consolida el paso desde una sociedad que, al menos en apariencia y forma, mantenía unos altos niveles de práctica religiosa hasta la década de 1970, hacia un universo más fragmentario a nivel religioso, pero en el que el catolicismo conservaba un peso destacado como gran interlocutor religioso de la población. En esta misma dirección, el *Informe España 2007* aludía a la importancia que a comienzos del siglo XXI tenía en el paisaje sociorreligioso español una religiosidad dual, "que toma como referencia cultural al cristianismo, pero que prescinde del mismo en su experiencia religiosa cotidiana" (Fundación Encuentro, 2007: 31). La evidencia más destacada de este sistema de religiosidad dual se hallaba en el continuado incremento de la figura del católico no practicante hasta el cambio de milenio; una figura que revelaba cómo las definiciones identitarias y culturales seguían determinadas por el catolicismo, pero que, a la vez, el mundo de la vida cotidiana estaba regido por otros parámetros, porque era esa vida cotidiana –quizá podríamos decir la vida misma– lo que se había secularizado, con importantes consecuencias a todos los niveles para el futuro de la cuestión religiosa. España, así pues, arribaba al siglo XXI y se adentraba en un nuevo ciclo de secularización en el que las consecuencias acumuladas de la segunda oleada convergieron con nuevas dinámicas de un contexto en profundo cambio.

**Gráfico 1 – Evolución de autoidentificación religiosa y práctica católica en España. 1976-2025**




**Nota:** en esta evolución deben ser consideradas las modificaciones de metodología y ponderación aplicadas por el CIS desde el año 2020, con el paso de encuestas presenciales a telefónicas (CATI) y posteriormente el cambio en la ponderación aplicada (Cf. Funcas, 2025).

**Fuente:** elaboración propia a partir de Díaz-Salazar (1993:134) hasta 1977, Comas (2006: 45) para los datos entre 1978 y 2005, y series F.1.04.02.004 y F.1.04.01.007 del barómetro del CIS desde 2006 hasta 2019, serie F.1.04.01.072 para 2020-2023 y serie F.1.04.01.090 para 2024-25.

En aquel momento inicial del siglo XXI la Fundación Encuentro incluyó la cuestión religiosa en dos capítulos: "Los jóvenes y su sentido de la vida" (Fundación Encuentro, 2005), en el que la reflexión sobre religión se insertaba dentro de una más amplia disertación sobre el cambio de valores y el pluralismo, y "Religiosidad de la sociedad española", capítulo más claramente centrado en la cuestión religiosa e incluido en el *Informe España 2007* (Fundación Encuentro, 2007). Estas reflexiones no sólo nos posibilitan descubrir los principales rasgos que caracterizaban a la España de hace 20 años, sino que también nos permiten realizar un ejercicio de lectura comparada y prospectiva a fin de explorar los cambios más destacables acontecidos desde aquel momento, que abordaremos a partir de dos líneas concretas: la intensificación del pluralismo en la sociedad española y el cúmulo de importantes transformaciones en todos los niveles de la vida. A partir de ambas líneas, abordaremos también las principales consecuencias para el ámbito religioso.

## *3.1. La religión en el contexto de la sociedad pluralista del siglo XXI*

Una de las cuestiones más reiteradas en sendos textos de la Fundación Encuentro, particularmente en el capítulo "Los jóvenes y su sentido de la vida", era el pluralismo vital, existencial y moral que ya caracterizaba la España de inicios del siglo XXI. En este contexto de comienzos del siglo XXI,

y después de décadas de secularización intensa, el catolicismo continuaba destacadamente formando parte del "mercado de cosmovisiones" que se iba afianzando, pero –como se señalaba– su importancia en el conjunto estaba menguando rápidamente, produciéndose la apertura de un "modo de ser y de estar en el mundo, de este nuevo orden moral contingente que viene emergiendo y que, sin duda, dará lugar a una sociabilidad humana mucho más compleja y diferenciada, asentada sobre inquietudes y planteamientos éticos hasta ahora desconocidos" (Fundación Encuentro, 2005: 258).

Con la mirada puesta en la actualidad, casi veinte años después de que se escribieran esas páginas podemos afirmar que el pluralismo de la sociedad española se ha intensificado, máxime con el despliegue de todas las dinámicas que se entrelazan con el fenómeno de la globalización, como el aumento de las migraciones en estas últimas décadas o la expansión y continuada actualización de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), realidades fundamentales que han nutrido el pluralismo cultural y religioso de España y que aún a inicios del siglo XXI no habían desarrollado todo el potencial que en la actualidad han adquirido.

A este respecto, en el tránsito entre el siglo XX y el XXI, tanto en España como a nivel global, se han acentuado los movimientos migratorios. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), la presencia de población extranjera en España ha experimentado un notable incremento en las últimas décadas. Mientras en 2002 los residentes en España nacidos en el extranjero representaban el 5,7% de la población total (2.334.098 personas), para el año 2025 esta proporción se había elevado hasta el 19%, lo que implica que 9.379.972 de personas que residen en España han nacido en otro país. Este crecimiento sostenido refleja un cambio estructural significativo en la composición demográfica. La llegada de estas personas ha transformado la sociedad española, que se ha hecho más plural y diversa a nivel étnico, lingüístico, cultural y, por supuesto, también religioso. Una evidencia a este respecto es la conexión entre las tres principales minorías religiosas (islam, cristianismo evangélico y ortodoxo) del país con tres de los principales puntos emisores de migración hacia España: América Latina, en la que el cristianismo evangélico ha contado con un importante crecimiento en las últimas décadas frente al tradicional monopolio del catolicismo en la región; el Norte de África, de mayoría cultural y religiosa islámica; y Europa del Este, territorio histórico de las iglesias ortodoxas.

En el aumento del pluralismo cosmovisional, y su impacto en el ámbito religioso, también han jugado un papel muy destacado las TIC, cuya presencia –aún limitada a inicios del siglo XXI– se ha impuesto sin apenas resistencia a la práctica totalidad de la población en estas últimas décadas. Según el *Estudio Redes Sociales 2023*, desarrollado por IAB Spain (2023), el 85% de la población española entre 12 y 74 años utilizan redes sociales. Esta nueva realidad, que augura una existencia a medio camino entre lo *online*

y lo *offline*, ha supuesto una metamorfosis integral de la cotidianeidad y de nuestros modos de interactuación, teniendo consecuencias para todos los ámbitos de nuestra vida, también para las religiones.

De un lado, paradójicamente la sociedad-red se ha traducido en oportunidades para las comunidades religiosas. Confesiones como el islam o el catolicismo, con una intensa vertiente universalista en sus credos, han podido afianzar su dimensión global gracias a la interconexión que las redes posibilitan para sus comunidades. De hecho, y aunque la creciente desinstitucionalización del catolicismo desde la década de los sesenta del siglo XX haya potenciado la crítica abierta a la autoridad jerárquica, el entorno digital, que permite que a golpe de clic puedas tener acceso a la información de manera instantánea, ha favorecido que las opiniones, frases y declaraciones del papa lleguen directamente a los fieles. Paradójicamente, estamos en el momento en el que más se puede cuestionar a las autoridades religiosas y en el que, a la vez, estas tienen más presencia en las comunidades gracias a la fluidez de las comunicaciones. Sin embargo, también con esa misma velocidad se expanden los escándalos relacionados con las religiones y que, sin duda, han supuesto un aminoramiento de su credibilidad pública.

Junto con las posibilidades y retos para las religiones mayoritarias, las redes sociales y la sociedad-red también se han convertido en motores de transformación religiosa. El acceso inmediato y universal a la información sobre otras cosmovisiones y espiritualidades suponen un nuevo aliento para las dinámicas de "bricolaje religioso y espiritual" que ya había caracterizado parte de finales del siglo XX.

Más aún, en este punto cabe incluso hacer referencia a las derivadas religiosas que emergen en torno a las tecnologías en la actualidad. La Inteligencia Artificial (IA) –por el carácter conversacional que caracteriza su versión más popularizada– no sólo permite mantener un diálogo sobre cuestiones existenciales, sino que se convierte en intérprete de los textos religiosos, pudiendo ser utilizada por los fieles para descifrar la hermenéutica de aquellas cuestiones más complejas de su confesión. No sólo eso, sino que los avances técnicos entran potencialmente en competición con las religiones a través de la aparición de realidades como los *thanabots*, que permiten la recreación de conversaciones con personas que han fallecido a través de la IA, o de cosmovisiones como el transhumanismo, que apuesta por una mejora continuada (o, más certeramente, una nueva versión) de la especie humana a través de los avances técnicos. Ambos ejemplos –que constituyen una renovada promesa de inmortalidad– son una muestra de cómo la tecnología no sólo está transformando la realidad religiosa, sino que está reformulando las preguntas y las respuestas contenidas en parte de los credos religiosos.

Junto a los impactos de la movilidad humana y de la expansión tecnológica, durante estas primeras décadas del siglo XXI se ha consolidado

otra dimensión importante del pluralismo, que es la relativa a la diversidad cosmovisional en lo que atañe a los ámbitos de la sexualidad y la afectividad. Esta dinámica en cierto modo también se remonta a la segunda oleada de secularización, cuando crecientemente se hizo explícita la ruptura con la moral católica. La disonancia entre lo dictado por la religión y lo vivido por la sociedad española, aunque se comienza a intuir a partir de la década de los sesenta del siglo XX, es a partir de los años setenta y ochenta del siglo XX cuando se hace evidente. Los ecos que hasta ese momento habían llegado desde el mayo del 68 parisino se convierten entonces en una auténtica revolución sexual y moral, coincidiendo con la apertura del nuevo periodo democrático.

A inicios del siglo XXI se vivió nuevamente un momento fundamental en este ámbito: un hito que era posibilitado por el grado de secularización que había alcanzado la sociedad española para entonces y que, a la vez y desde la perspectiva que proporciona el tiempo, supuso un acicate de este proceso. Toda una serie de medidas legislativas aprobadas durante la primera década del siglo XXI, y cuyos ejemplos más destacados fueron la aprobación del matrimonio igualitario (2005) y la nueva ley del aborto (2007), generaron una importante respuesta de parte de grupos católicos y de voces de la jerarquía eclesiástica. A este respecto, en los informes de la Fundación Encuentro de inicios del siglo XXI se aludía a un creciente conflicto clericalismo-anticlericalismo, que, por vez primera desde la Transición, estaba emergiendo en la España del tercer milenio en torno a los citados debates. A pesar de la tensión vivida entonces, el pluralismo sexual, moral y afectivo se ha consolidado aceleradamente en la población española (tabla 1). De hecho, la reacción de inicios del siglo XXI al matrimonio igualitario o a la nueva ley del aborto contrasta con la práctica ausencia de oposición a ley de eutanasia ratificada en 2021, aunque debemos subrayar a este respecto las importantes diferencias en las estrategias –y composición– de la Conferencia Episcopal Española entre ambos momentos y que, además, la aprobación de esta ley coincidió con los estragos de la pandemia, lo que pudo también contribuir a silenciar su debate público.

**Tabla 1 – Evolución de la opinión de la población española sobre aborto, eutanasia y homosexualidad (respuesta media, siendo 0 nunca justificable y 10 siempre justificable)**

| Oleada WVS | Aborto | Eutanasia | Homosexualidad |
|---|---|---|---|
| 1999-2004 | 4,87 | 5,19 | 6,17 |
| 2017-2022 | 6,05 | 6,08 | 7,00 |

**Fuente:** IV y VII oleada de la WVS (2022)[2].

[2] Tanto los estudios de la Encuesta Mundial de Valores como del Estudio Europeo de Valores se articulan en "oleadas" (*waves*), que son un rango de años en el cual se efectúan las encuestas en los distintos países; por ejemplo, la IV oleada de la WVS se llevó a cabo entre

Todo lo señalado hasta este punto se integra, además, en un contexto en el que las maneras de vivir la afectividad y la sexualidad se han pluralizado a través de realidades como las parejas abiertas o el poliamor, que constituyen una alternativa evidente a la propuesta afectiva sostenida por el catolicismo y que históricamente ha tenido un peso predominante en España a la hora de modelar las relaciones de pareja. Así pues, durante estas primeras décadas del siglo XXI no sólo ha disminuido drásticamente el número de matrimonios efectuados por el rito católico –si en el año 2000, el 76% de los matrimonios contraídos en España se celebraban "por la Iglesia", esta cifra ha disminuido hasta el 19% en 2022–, sino que es la propia idea del matrimonio la que se encuentra en crisis según las reflexiones contenidas en el informe *Transformación y crisis de la institución matrimonial en España* (Leguina y Macarrón, 2023). En este mismo documento se aportan datos que revelan el importante cambio acontecido a este respecto: mientras que en el año 1976 sólo el 2% de los recién nacidos tenía progenitores no casados, en el año 2022 esta cifra ha ascendido hasta más del 50%, una muestra de que, más allá de optar por matrimonio civil o religioso, una gran parte de los españoles no se plantea siquiera la opción de casarse.

En definitiva, como resultado de estas transformaciones a nivel social, podemos señalar que la intensificación del pluralismo cosmovisional en España en estos últimos 25 años se está desarrollando en paralelo a la disminución del peso del catolicismo en este contexto diverso. Si la segunda oleada concluyó con el paso desde un marco de monopolio católico en el ámbito de la moral hacia otro en el que la emergencia y visibilidad del pluralismo era compatible con su peso en este paisaje, durante la tercera oleada de secularización –aunque no sin matizaciones– el catolicismo se está convirtiendo en una "cosmovisión más" entre las muchas que pueblan la sociedad plural española. E incluso para un sector creciente de la población no constituye ni siquiera un interlocutor, sino más bien un discurso al que observa desde la indiferencia, desde el recelo o desde una mezcla de ambas. Así lo evidencia el afianzamiento de la imagen negativa y los estereotipos sobre las religiones en las últimas décadas (tabla 2), que no sólo cabe explicar en clave española, sino que también –en esta sociedad interconectada– nos obliga a tener en cuenta el importante impacto mediático de fenómenos como el terrorismo y el fundamentalismo religioso durante estas dos décadas.

1999 y 2004. Este estudio es repetido de manera periódica hasta conformar 7 oleadas que se han publicado ya a la altura de 2025, permitiendo rastrear la evolución de distintas variables a nivel global. La siguiente oleada (VIII) está siendo realizada entre 2024 y 2026.

**Tabla 2 – Grado de acuerdo con distintas frases sobre la religión. En porcentaje de encuestados que indican que están "muy de acuerdo" y "de acuerdo" con las siguientes afirmaciones. 1998-2017**

| | 1998 | 2017 |
|---|---|---|
| Observando lo que pasa en el mundo, las religiones son más fuente de conflictos que de paz | 47,6 | 59,1 |
| Los muy creyentes son a menudo demasiado intolerantes con los demás | 56,9 | 58,1 |

**Fuente:** CIS (1998; 2017).

Revisando las reflexiones contenidas en los informes de la Fundación Encuentro de inicios del siglo XXI, hallamos un fenómeno que no estaba en la panorámica de hace 25 años y que también interactúa –en este caso desde la oposición frontal– con este contexto de creciente pluralismo. Si bien es cierto que entonces ya empezaba a vislumbrarse lo que ha acabado convirtiéndose en la creciente politización de la cuestión religiosa en España (Cordero, 2014), en las últimas décadas se ha consolidado la utilización cultural e identitaria del catolicismo en el debate político, particularmente por parte de los grupos de la derecha radical. La defensa del carácter católico de España se presenta como respuesta al pluralismo cosmovisional creciente, que se encontraría encarnado particularmente por el progresismo a nivel político y por el islam a nivel religioso; de ahí la continua contraposición en parte de las narrativas de la extrema derecha entre la conservación de los valores "tradicionales" de la España católica y las supuestas amenazas "globalistas" e "islamistas" a las esencias nacionales (Ruiz Andrés, 2022b). A su vez, esta respuesta no constituye una excepción del caso español, sino que se encuadra dentro de una reacción global –calificada de *cultural backlash* (reacción cultural) por los investigadores Norris e Inglehart (2019)–, que plantea una confrontación cultural contra el pluralismo característico de las sociedades globales, estereotipado con la etiqueta "woke"[3]. Esta realidad constituye una muestra más de las ambigüedades del paisaje sociorreligioso contemporáneo: mientras que en un contexto de creciente pluralismo para unos sectores el catolicismo cae en la irrelevancia más absoluta, para otros

[3] La entrada de Wikipedia proporciona una presentación muy precisa sobre el término "woke", que introducimos a continuación para mayor claridad conceptual: "*Woke* («despierto» en inglés) es un término originado en la comunidad afroamericana de Estados Unidos como forma de referirse a quienes se enfrentan o se mantienen alerta frente al racismo. Posteriormente, el término empezó a abarcar otras cuestiones de desigualdad social, como la desigualdad de género y la negación de derechos a las personas LGBT. Desde finales de la década de 2010, el término también se ha utilizado para referirse a algunas políticas progresistas o de izquierda relacionadas con la justicia social y las políticas identitarias. Para el 2020, sectores conservadores y ultraconservadores de derecha y extrema derecha en varios países occidentales empezaron a usar el término *woke*, a menudo de manera despectiva, como forma de denominar a varios movimientos e ideologías progresistas o de izquierda que ellos perciben como excesivamente entusiastas, agresivos o susceptibles, además de acusarlos de censurar opiniones discrepantes mediante la llamada cultura de la cancelación".

la cuestión religiosa, sobre todo en su dimensión cultural e identitaria, se alza como bandera frente a la diversidad.

En un grado más extremo, el fundamentalismo religioso se erige también como otra respuesta de rechazo al pluralismo propio del contexto postsecular. Desde esta perspectiva, la diversidad de creencias, valores y formas de vida no se interpreta como una riqueza, sino como una amenaza existencial para las convicciones religiosas. Como señala Candiard (2023), el fundamentalismo es "la enfermedad de la religión", una reacción que responde a la búsqueda de seguridad y respuestas simples en un contexto complejo. En lugar de dialogar con la pluralidad, se refugia en una apelación a los supuestos fundamentos puros, prístinos e inmutables tanto de la fe como del orden moral.

Aunque a nivel mediático se ha vinculado con mayor frecuencia al islamismo radical, especialmente debido al impacto del yihadismo, es importante destacar que el fundamentalismo no es exclusivo de una tradición religiosa específica. Se trata de una dinámica transversal que puede manifestarse en todas las religiones –así como en otras corrientes ideológicas– cuando estas adoptan posturas absolutistas y excluyentes frente a la complejidad del mundo contemporáneo.

Peter Berger (2016) identifica dos respuestas principales al pluralismo desde posiciones fundamentalistas. De un lado, el repliegue, que se expresa en la creación de guetos defensivos o enclaves culturales cerrados. Un ejemplo significativo de esta estrategia puede encontrarse en el libro *La opción benedictina*, de Rod Dreher (2019), una obra que ha tenido una importante acogida en sectores católicos y que propone a las comunidades cristianas retirarse de la vida pública para preservar su identidad espiritual frente a la amenaza moral de la modernidad. De otro lado, la ofensiva moral, que adopta una actitud de confrontación hacia la sociedad secular. A este respecto, diversos estudios han destacado para el caso de España el papel desempeñado durante este inicio del siglo XXI por movimientos neoconservadores católicos en la formulación de una "cruzada moral" a través del uso de estrategias de movilización política y social (García Martín y Perugorría, 2025).

### *3.2. El proceso de secularización en un contexto de acelerado cambio social*

Ciertamente la intensificación del pluralismo en la sociedad española constituye una de las principales transformaciones –con implicaciones en el ámbito religioso–, pero no es la única. Simultáneamente en este contexto, y también a través de dinámicas como las descritas en el punto anterior, se ha consolidado una importante metamorfosis de nuestra existencia en todos

sus niveles. Si a la hora de estudiar la segunda oleada de secularización y su irrupción a partir de la década de 1960 se alude al importante impacto de la industrialización, del éxodo rural, de la sociedad de consumo en la dimensión religiosa, no podemos obviar el peso de las profundas mutaciones de los últimos años en todos los ámbitos vitales.

Nuevos aparatos tecnológicos, dispositivos móviles con conexiones cada vez más rápidas, la recepción incesante de correos electrónicos, de mensajes, de vídeos y contenidos de toda índole, más y mejores medios de transporte para alcanzar el rincón más remoto del planeta durante nuestras vacaciones y subir una *story* en la que se muestre "la exclusividad" del lugar en el que nos hallamos, aunque a veces ocultemos la muchedumbre de turistas que están tratando de obtener la misma fotografía, han transformado nuestra vida, las dinámicas laborales, el tiempo libre, el ocio, etc. Estas dinámicas han eliminado el aburrimiento, erosionado por el imperio de la notificación instantánea, y han transformado el ágora política, zarandeada en la actualidad por el flujo de constante actualización de las noticias y de interacciones crispadas entre los ciudadanos, convertidos en usuarios de plataformas. Todas estas cuestiones ejemplifican las importantes metamorfosis vividas en las dos últimas décadas y que han revolucionado el modo de relacionarnos entre nosotros (intersubjetividad) y con nosotros mismos (autorreflexividad). Por más que durante la pandemia se colaran los atisbos utópicos y deseos de cambio, en los últimos 25 años se evidencia la consolidación de un sistema particularmente acelerado, que despliega todo su potencial en el ámbito tecnológico hasta configurar lo que Zuboff (2020) denomina el "capitalismo de vigilancia", que monitoriza cada uno de nuestros pasos y los "monetiza". Si, como nos dice Rosa (2019), el capitalismo se basa en la aceleración y sus efectos alienantes, vivimos en tiempos particularmente frenéticos, que están lejos de augurar el fin de estas dinámicas socioeconómicas. Releyendo esta realidad desde el tema que estamos abordando, cabe plantearse si, quizá, más que falta de respuestas religiosas, la cuestión principal es la ausencia de tiempos de quietud y contemplación para plantearse las preguntas que conducen a la búsqueda no sólo espiritual o religiosa, sino existencial.

Sin embargo, sería injusto encapsular toda nuestra vivencia en tiempos frenéticos y acelerados, por más que esta sea una tendencia fundamental en las lógicas que articulan nuestra existencia. La realidad es contradictoria –un aserto que constituye una convicción del autor y que ya nos va acompañando a lo largo de las páginas del presente capítulo– y, por tanto, una mirada atenta nos revela cómo también se han consolidado en los últimos años nuevas sensibilidades que cuestionan la jaula de cristal de las prisas. Una nueva generación joven se encuentra cada vez más concernida por cuestiones relativas a la ecología, los cuidados, la soledad, las consecuencias y riesgos del uso de las tecnologías, la salud mental,

planteamientos que hace 25 años apenas se esbozaban y que constituyen un importante contrapunto a las lógicas en las que nos hallamos. Este cúmulo de sensibilidades podrían ser sintetizadas en una creciente autoconciencia de la vulnerabilidad (Furedi, 2008). No sólo hay una realidad objetiva conformada por datos y macroanálisis, sino que también los estudios nos revelan una creciente sensación de vulnerabilidad a nivel subjetivo en este contexto incierto y complejo, particularmente entre los más jóvenes. En el periodo en el que aún se sentían con fuerza los estragos de la crisis económica de 2008 más de la mitad de los jóvenes consideraban que su vida era peor de lo que esperaban (Rodríguez y Ballesteros, 2013) y casi dos de cada tres valoraban su situación personal como "regular", "mala" o "muy mala". Más recientemente, y tras la creciente pérdida de poder adquisitivo, el aumento de la desigualdad, de la pobreza y de la precarización, o el impacto causado por la pandemia de la COVID-19, los últimos informes apuntan a que la falta de expectativas ante el presente y el futuro se encuentra muy anclada en parte de la población joven española: más de la mitad de los jóvenes españoles en 2021 no creían que su vida fuera a ser mejor que la de sus progenitores (González-Anleo et al., 2021: 313-314).

Esta perspectiva se ve además acentuada por la incertidumbre a escala mundial en una sociedad global del riesgo (Beck, 2002) que aparece ante nuestros ojos como un lugar crecientemente inseguro ante las emergencias sanitarias (la pandemia de la COVID-19), la urgencia ecológica, o la expansión de la lacra de la guerra desde Kiev hasta Gaza, pasando por otros muchos espacios que, lejos de la atención global, desde hace demasiado tiempo no conocen la paz.

Es cuando menos paradójico este mundo que habitamos. De un lado, hemos retratado una cotidianeidad en la que no sólo la respuesta, sino que incluso la pregunta religiosa tiene cada vez menos cabida en los ritmos agobiantes, imbuidos en el ensimismamiento de *stories* y vídeos virales repetidos *ad nauseam*. Sin embargo, acto seguido hablamos de vulnerabilidad y de incertidumbre, dos características que desde la sociología se han vinculado tradicionalmente a la irrupción de la pregunta religiosa. Para destacados pensadores como Peter Berger, Ulrich Beck o Ronald Inglehart, secularización y seguridad existencial van de la mano, y –a la inversa– la incertidumbre puede en cierto modo alentar la plausibilidad religiosa (Camorrino, 2022).

Por eso, y después de esta breve presentación de algunas claves que caracterizan la importante transformación a todos los niveles que ha acompañado a estos 25 años, es pertinente volver a la pregunta que estructura nuestro texto, una cuestión que no hemos abandonado a lo largo de esta disertación: ¿Cuáles han sido a nivel panorámico las principales dinámicas

sociorreligiosas? ¿Qué nos revelan las estadísticas? ¿Qué tendrá más pulso, la pregunta existencial o la erosión de las creencias?

En las sucesivas oleadas de la Encuesta Mundial de Valores se mostraba una tímida alza en algunas de las principales variables sociorreligiosas a finales del siglo XX (Fundación Encuentro, 2005), que permitían plantear ciertos interrogantes sobre el futuro de la secularización. Sin embargo, revisando las estadísticas sobre la cuestión religiosa, podemos decir que, en este contexto a la vez acelerado e incierto, los estudios que se han adentrado en la cuestión religiosa para el caso español –CIS, ISSP, EVS, WVS– coinciden en revelar que, a nivel general, el proceso de erosión religiosa –primer sentido que planteábamos sobre la secularización– se ha afianzado tanto en el conjunto de Europa occidental como en España durante este periodo.

Frente a lo que apuntaban las encuestas en el ocaso del siglo XX, durante el inicio del tercer milenio la importancia concedida a Dios en la vida cotidiana baja en todos los países con más renta (Pew Research, 2020; Inglehart, 2020) y el número de personas que se autoidentifican como no religiosas se ha triplicado en Europa occidental (Beider, 2023). España no es una excepción a este respecto. Si a finales del siglo XX aún se continuaba comparando a España con los países de tradición católica (Portugal e Italia) con los que comparte realidades históricas, religiosas e idiosincrásicas, a inicios del siglo XXI España destaca como uno de los países de Europa occidental que más rápido se está secularizando (Pew Research, 2018). En cuestiones como "la confianza en la Iglesia" (tabla 3), la cifra del 32,89% de los españoles que afirman poseer "mucha" o "bastante" confianza en dicha institución se encuentra más próxima a los datos de los países que han sido considerados desde los análisis como vanguardias del proceso de la secularización en Europa –Francia y Reino Unido (41,16% y 31,67% respectivamente)– que a Italia y a Portugal (53,46% y 60,34%); una situación que se repite en la pregunta acerca de la consideración del entrevistado como persona religiosa. En el resto de los indicadores seleccionados España se ubica a medio camino entre los países más secularizados de Europa y los de tradición cultural católica (Italia y Portugal), salvo en la práctica religiosa, que en España arroja unas cifras que duplican a las de Francia.

Si atendemos a las diferencias entre 1999 y 2017 que se muestran en la tabla 3 y que nos permiten adentrarnos en parte de las dimensiones más comunes para calibrar las diferentes realidades religiosas –religiosidad (rezo personal), creencias, práctica, consideración como religioso, confianza en instituciones religiosas–, en el caso español se evidencia un decrecimiento en todas las realidades expuestas a lo largo del comienzo del siglo XXI.

**Tabla 3 – Evolución de indicadores de religión y religiosidad en países de Europa occidental. En porcentaje sobre el total de los encuestados. 1999-2017**

| | EVS | Se considera religioso | Cree en Dios | Reza fuera de los oficios religiosos (más de una vez a la semana) | Confianza en la Iglesia (mucho + bastante) | Asistencia semanal a los oficios religiosos |
|---|---|---|---|---|---|---|
| España | 1999 | 58,95 | 86,72 | 34,03 | 41,76 | 25,55 |
| | 2017 | 48,67 | 68,01 | 26,62 | 32,89 | 16,98 |
| Alemania | 1999 | 55,77 | 67,76 | 27,34 | 39,43 | 13,65 |
| | 2017 | 54,61 | 63,35 | 24,48 | 31,23 | 8,78 |
| Francia | 1999 | 46,63 | 61,54 | 14,8 | 45,68 | 7,55 |
| | 2017 | 41,51 | 53,67 | 18,27 | 41,16 | 7,9 |
| Italia | 1999 | 85,81 | 93,46 | 54,67 | 67,04 | 40,44 |
| | 2017 | 77,65 | 84,36 | 41,52 | 53,46 | 27,3 |
| Portugal | 1999 | 88,05 | 96,34 | 53,17 | 79,96 | 36,45 |
| | 2017 | 71 | 84,92 | 34,45 | 60,34 | 17,58 |
| Gran Bretaña | 1999 | 41,56 | 71,8 | 23,83 | 34,37 | 14,39 |
| | 2017 | 37,36 | 48,44 | 20,59 | 31,67 | 11,27 |

**Fuente:** 1999 (EVS, 2011); 2017 (EVS, 2020)

Ante estas cifras y tendencias parecería que, tras estos 25 primeros años del siglo XXI, la tercera oleada de secularización habría resultado principalmente en una continuación de la erosión religiosa en España (primer sentido de la secularización), como evidencian los datos que hemos presentado. Más aún, y siguiendo lo planteado en nuestra reflexión sobre el contexto pluralista de la España del tercer milenio, el peso del catolicismo en esta sociedad diversa es menguante y además se percibe con recelo, lo que en cierto modo nos mostraría la consolidación de la segunda acepción de secularización (discursividad secularista). Sin embargo, es necesario ir más allá de este conjunto de informaciones y dinámicas para descubrir que durante estos 25 primeros años del siglo XXI también se ha afianzado una sociedad más plural en cuanto a lo religioso, con importantes transformaciones que hacen que la pregunta por el futuro de esta cuestión sea siempre un interrogante abierto. De hecho, y en cierto modo contraviniendo lo indicado en estas últimas líneas, el porcentaje de católicos en las franjas más jóvenes de la población ha experimentado un ligero repunte en los últimos años, pasando entre los jóvenes de 18 a 24 años del 31,5% en 2020 al 37,3% en 2024 (CIS, 2020; 2024).

Siguiendo esta invitación, en la siguiente sección realizaremos una radiografía más pormenorizada de la complejidad que compone la España

secularizada del siglo XXI (Furseth, 2018). Para ello, nuevamente nos proponemos retomar las dinámicas detectadas a inicios del siglo XXI por la Fundación Encuentro y prestar atención a su evolución. A este respecto, en el *Informe España 2007* se hablaba de una realidad sociorreligiosa marcada por tres notas (Fundación Encuentro, 2007: 31):

a. Una presencia significativa de la religiosidad institucionalizada, aunque con un apoyo descendente, que en aquel momento se ubicaba principalmente en las capas más jóvenes de la población española.

b. Una fuerte indiferencia religiosa, que se explicitaba en el abandono silencioso de toda referencia a la fe religiosa por parte de un número creciente de españoles.

c. Una religiosidad dual que tomaba como referencia cultural al cristianismo, pero que prescindía del mismo en su experiencia religiosa cotidiana.

A continuación, seguiremos el hilo que lanzaba la Fundación Encuentro hace dos décadas, planteando tres puntos que dialogan con las líneas detectadas entonces.

En primer lugar, abordaremos la presencia de la religión institucionalizada, pero lo haremos en plural, a fin de explorar la diversidad de religiones que pueblan la sociedad española y en la que el catolicismo sigue jugando un importante papel.

En segundo lugar, para sumergirnos en la indiferencia que detectaba el *Informe España 2007*, hablaremos a continuación de la no-religión en la España del siglo XXI, ámbito que –como veremos– no sólo ha experimentado un importante crecimiento en estos 25 años, sino que se revela como un espacio complejo y plural al que no se le ha prestado atención suficiente en los análisis sociorreligiosos.

Por último, si el *Informe España 2007* planteaba que la religiosidad dual –aquella que mantenía ciertas formas católicas, pero que a nivel cotidiano poco o nada tenía que ver con el catolicismo, una religiosidad propia de la figura del católico no-practicante– era la predominante en la sociedad española de inicios del siglo XXI (Fundación Encuentro, 2007: 31), hoy volveremos a aquella reflexión para ahondar en la hibridación religiosa y espiritual. Presentaremos la hibridación como una de las tendencias principales del paisaje sociorreligioso de España, ocupando actualmente la centralidad que el anterior informe otorgaba a la religiosidad dual.

## 4. Radiografía: religión, no-religión e hibridación en la España del siglo XXI

### *4.1. La religión en España*

**El catolicismo**

La Iglesia católica en España alcanza el siglo XXI con una presencia milenaria en tierras ibéricas, con las oportunidades que esto representa, pero también con el peso a su espalda de las luces y sombras de la historia. Después de la oficialidad y el monopolio religiosos del régimen franquista, el catolicismo ha desempeñado un papel que, siguiendo el término que Grace Davie (2006a) utiliza para las iglesias mayoritarias de otros contextos europeos, puede ser caracterizado de "religión vicaria", es decir, un credo practicado por un número cada vez más reducido de fieles, pero al que la mayoría de la población le confiere un papel representativo del conjunto social: un rol que –de manera menguante, como evidenciábamos en el anterior punto– sigue ejerciendo a inicios del siglo XXI para parte de la sociedad española.

Debemos comenzar este análisis señalando que, sin lugar a duda, en 2025 el catolicismo continúa siendo el principal actor en el panorama sociorreligioso de España, cuyos habitantes en su mayoría se ubican a nivel de identificación religiosa en un espectro que va desde la aceptación al rechazo de esta confesión. A partir de ahí también se entiende que las noticias más mediáticas sobre el catolicismo impacten incluso entre sectores no-religiosos, porque una parte de ellos en cierto modo siguen viéndolo como "su religión" a nivel de referencia, reconociendo implícitamente en esta indignación un cierto grado de interlocución privilegiada. Otra muestra particularmente relevante del interés que continúa generando el catolicismo se evidencia en la cobertura del fallecimiento del papa Francisco, acontecimiento en el que la opinión mediática de todo el país –independientemente de la ubicación ideológica o de la posición ante la cuestión religiosa de su línea editorial– se volcó con el debate sobre el pontificado, el legado de Bergoglio y el futuro de la Iglesia.

Además, el papel de interlocutor religioso que aún mantiene el catolicismo se ve reforzado por la importancia de la Iglesia en la sociedad española. Como señala Fernando Vidal (2024), el catolicismo constituye uno de los principales actores –si no el más importante– de la sociedad civil. El sociólogo nos ofrece toda una serie de datos que nos permiten valorar la magnitud y el alcance de la Iglesia católica en el conjunto de España, con una labor religiosa ejercida en más 23.000 parroquias. Más aún, y como es bien conocido, su aportación a la sociedad española se extiende por una miríada de ámbitos, como el educativo, con sus más de 2.500 centros, o el social, con más de 8.000 recursos en los que se atiende directamente a más de 4,7

millones de personas, a los que se suman más de 6.000 espacios destinados a personas en riesgo extremo de exclusión social.

Sin embargo, su papel como principal interlocutor religioso y su presencia a nivel social deben ser leídos también en paralelo a cuatro importantes dinámicas que han caracterizado la evolución de su posición en el paisaje sociorreligioso español del siglo XXI, y que se han ido ya entreviendo parcialmente en el análisis que venimos realizando.

En primer lugar, y a pesar de la sensación de pérdida acelerada del catolicismo que se trasluce en el vaciamiento de las iglesias y el drenaje de participantes en las propuestas pastorales, el número de católicos practicantes y más activamente vinculados con la Iglesia se ha estabilizado en los últimos años, en unas cifras que, además, son superiores a los de otros países altamente secularizados de Europa, como Francia. Desde el año 2009 esta cifra, aunque con variaciones dependiendo de la fuente, se mantiene en torno al 15-20% del total de la población.

En segundo lugar, la "religiosidad dual" destacada por el *Informe España 2007*, aquella que combina la identificación como católico con una cotidianeidad secularizada, que se configura al margen de esta religión, sigue representando una de las claves que caracterizan la España de 2025. Esto nos conduce a afirmar que existe en la actualidad "mucho catolicismo" fuera del sector católico más comprometido, como se observa principalmente en dos realidades.

De un lado, la persistencia de creencias vinculadas al credo católico y que poseen una aceptación alta en la población española, como la vida después de la muerte (en la que declara creer, con mayor o menor certeza, el 41,6% de los encuestados) o el cielo (37,4%) (CIS, 2017), que, sumadas a la existencia del alma y de Dios, constituyen las cuatro creencias religiosas más expandidas. Con acierto Gil Gimeno y Urrutia (2025) subrayan que en España hay un *believing not belonging* (creer sin pertenecer) particularmente articulado en torno al imaginario y al credo católicos, aunque no podemos obviar que en muchas ocasiones estas creencias se combinan con otras cosmovisiones espirituales y religiosas, siguiendo las dinámicas de desinstitucionalización y subjetivismo que caracterizan a la sociedad española. Por esta razón, en España, quizá más que meramente de una "descristianización", tendríamos que hablar de un contexto postcristiano, crecientemente posicionado más allá del catolicismo, pero aún en interacción dialéctica con esta confesión.

El otro punto en el que la presencia social del catolicismo excede largamente los límites de los practicantes de esta religión es la dimensión cultural. Como aludíamos brevemente al inicio de la sección, la historia de

España está marcada por la presencia del catolicismo. Por ende, gran parte de las consideradas como tradiciones culturales se funden con esta religión, haciendo que los límites entre cultura, identidad, estética, familia y religión se difuminen. Una de las evidencias más destacadas a este respecto es el fenómeno de las cofradías, que aparece en gran parte de estas manifestaciones a medio camino entre lo cultural y lo religioso. En la España secularizada del siglo XXI existen más de 14.000 cofradías[4], un fenómeno que –a diferencia de otros datos sobre la realidad religiosa– está experimentando un notorio crecimiento en los últimos años. Estas cofradías, cuya presencia más destacada se hace sentir en las calles de España durante la Semana Santa, se ven acompañadas en sus cortejos por un importante número de españoles que, desde la fe, la curiosidad, la estética, el turismo o la mezcla de estas y otras motivaciones, se acercan cada año al paso de las escenas de la Pasión. No podemos tampoco olvidar en este punto a todos aquellos que participan en el conjunto de romerías, traslados y procesiones, fiestas patronales que se distribuyen por la geografía de la península, marcando los calendarios y los ritmos de las localidades.

En una reciente encuesta del CIS en la que se preguntaba por la asistencia a las procesiones de Semana Santa, el 23% de los españoles indicaba que lo hacía con normalidad. Si sumamos a esta cifra el 37,9% que lo hace de manera no regular, podemos concluir que el 60% de la población española, con mayor o menor frecuencia, participa en estas manifestaciones (CIS 2023); unos datos, además, que son aún más elevados si nos centramos en regiones de España en las que estos fenómenos están particularmente arraigados, como Castilla y León o Andalucía. Volveremos a ello más adelante, pues precisamente esta religión cultural juega un papel importante en lo que denominaremos la hibridación religiosa.

Sin embargo, lo señalado hasta este punto no es óbice para apuntar a una tercera dinámica, cuya intensificación conforma una de las novedades de estas últimas décadas. Si hasta este momento hemos indicado que el número de católicos practicantes parece haberse estabilizado tras décadas de disminución en cifras, actualmente una de las principales tendencias a nivel estadístico es aquella que conduce desde el catolicismo no-practicante hacia la no-religión. Como indicaba Díaz-Salazar (1994), en este tránsito se evidenciaría el paso de la "religión vacía" (catolicismo no practicante, religiosidad dual) al vacío de religión. Este trasvase –intensificado durante la tercera oleada de secularización– se retroalimenta con la dinámica de la exculturación (Pérez-Agote, 2012), es decir, el proceso por el que un número creciente de españoles, particularmente el importante sector de los

[4] Datos tomados del portal Cofradías y Hermandades de España. Cf. https://www.cofradiasyhermandades.es/index.php

jóvenes que no se identifica con ninguna religión, "salen" completamente del universo cultural y simbólico del catolicismo, que se vuelve algo distante, lejano, e incluso a veces completamente desconocido.

Por último, e íntimamente relacionada con la exculturación y con la erosión del catolicismo no practicante, la cuarta tendencia que nos ayuda a contextualizar los principales movimientos del catolicismo en España a inicios del siglo XXI es la progresiva reducción de su transversalidad. En otras palabras, el catolicismo está perdiendo su catolicidad –que etimológicamente, como es sabido, alude a la universalidad a la que aspira esta confesión– en el conjunto de España, como se observa en tres cuestiones de manera evidente:

**a.** Diferencias intergeneracionales: el catolicismo no practicante se ha revelado a medio plazo como "el eslabón roto" de la cadena de transmisión religiosa, dado que –en coherencia con la escasa importancia que este perfil por lo general concede a la religión en la cotidianeidad– tampoco ha puesto particular empeño en la transmisión religiosa. Esta reducción del peso del catolicismo en la socialización primaria, la que acontece en el seno familiar principalmente, se contextualiza, además, en una sociedad crecientemente secularizada, en la que la religión católica ocupa un papel más periférico en el espacio público. Como resultado, la reproducción social de la religión se convierte en un proceso más problemático, dado que su plausibilidad –es decir, la base social que permite su persistencia– es cada vez menor (Berger, 2016). Todo ello nos ayuda a comprender una de las observaciones más repetidas en los análisis sobre cambio religioso en España: la importancia de la variable generacional en el proceso de secularización (Requena, 1994), que hace que podamos afirmar (tabla 4) que el grupo de mayor edad es el que presenta mayor identificación con el catolicismo y, complementariamente, las dos cohortes más jóvenes, y de modo particular la franja situada entre los 25 y 34 años, son las que menos católicas se confiesan. Sin embargo, esta realidad, que sigue siendo cierta para la España de 2025, coexiste con el ya citado crecimiento en el porcentaje de personas que se autoidentifican como católicas en los últimos años entre los más jóvenes (18-24 años), lo que también nos hace apuntar a las posibles transformaciones en la percepción sobre el catolicismo, sobre todo en parte de los sectores más benjamines. A este respecto, el paulatino tránsito en España hacia una sociedad postsecular puede facilitar la normalización de la experiencia religiosa, e incluso generar un renovado interés por el catolicismo entre el público joven, cuestiones que pueden ayudarnos a explicar el ligero cambio de tendencia observado en los barómetros del CIS en estos últimos años, cuyo alcance –tanto por las problemáticas metodológicas aludidas como por el escaso margen temporal– es aún pronto para ser valorado.

**Tabla 4 – Autoidentificación religiosa por edad. 2024**

| | 18-24 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 | 65-74 | 75 y + | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Católico/a practicante | 7,6 | 6,5 | 12,3 | 13,4 | 20 | 21,1 | 42,5 | 17,8 |
| Católico/a no practicante | 29,7 | 28,1 | 31,6 | 40 | 39,3 | 44 | 39,4 | 36,6 |
| Creyente de otra religión | 3,9 | 6 | 3,7 | 3,4 | 2,5 | 1,9 | 1 | 3,2 |
| Agnóstico/a (no niegan la existencia de Dios pero tampoco la descartan) | 20,4 | 13,4 | 12,6 | 12,8 | 12,6 | 10,4 | 5 | 12,1 |
| Indiferente, no creyente | 13,5 | 17,1 | 14,7 | 12,8 | 12,9 | 10,1 | 7,3 | 12,7 |
| Ateo/a (niegan la existencia de Dios) | 24,2 | 27,7 | 23,3 | 16,5 | 10,5 | 10,6 | 3,2 | 16,1 |
| N.C. | 0,8 | 1,1 | 1,7 | 1,1 | 2,2 | 1,9 | 1,6 | 1,5 |
| (N) | 330 | 487 | 686 | 785 | 689 | 511 | 520 | 4007 |

**Fuente:** CIS (2024)

**b.** Diferencias ideológicas: si hasta finales del siglo XX los estudios enfatizaban la transversalidad del catolicismo en el tablero político español (Recio, Uña y Díaz-Salazar, 1990), en el tránsito al siglo XXI y en el marco de las tensiones y debates aludidos anteriormente, se ha consolidado la conservadurización del factor católico en España (Cordero, 2014), así como la recuperación de la agenda laicista en la izquierda española. Como resultado, las estadísticas también nos muestran que la derecha y la izquierda vuelven a estar divididas por la cuestión religiosa, que captan, respectivamente, la mayoría de los votos del catolicismo y de las personas autoidentificadas como no religiosas. Toda esta dinámica se ha visto además reforzada por la utilización del cristianismo cultural por parte de la derecha radical, que, como apunta Olivier Roy (2019: 45), lejos de contribuir a la "recristianización" del Viejo Continente, sus proclamas son probablemente más efectivas para potenciar y acentuar el proceso de secularización. A través del uso –o quizá, más certeramente, el "secuestro"– del cristianismo, las retóricas empleadas por la extrema derecha redoblan la distancia entre esta religión y los sectores ideológicamente más contrarios a esas posiciones políticas, que acaban encuadrando a ambos, cristianismo y derecha radical, en el "mismo cajón" (Marzouki, McDonnell y Roy, 2016).

**c.** Una última realidad que nos revela la importante pérdida de transversalidad del catolicismo, y más concretamente de su dimensión institucional, en España es el desplome de la confianza de la población en la Iglesia, particularmente agudo entre los jóvenes. Si hasta finales del siglo XX, y a pesar del proceso de secularización en marcha, la Iglesia aún conservaba la confianza de una parte importante de los españoles, los acontecimientos desarrollados en las últimas décadas –entre los que la crisis por los abusos sexuales a menores ha jugado importante papel a nivel mediático y de conciencias– han afectado profundamente al prestigio social de la representación del

catolicismo. Según los datos ofrecidos por la Fundación SM en el informe *Jóvenes españoles entre dos siglos. 1984-2017*, la Iglesia es la institución que más desconfianza genera entre el grueso de los jóvenes: un 40,7% de ellos declara no tener ninguna confianza en la Iglesia, una cifra que nos permite afirmar que los jóvenes confían más en la política, la Corona o las multinacionales que en la Iglesia (González-Anleo y López-Ruiz, 2017: 43). Como reflexión adicional, más allá del impacto que la pérdida de confianza implica para la transversalidad del catolicismo –pues ve aminorada su capacidad de interlocución con la población–, esta dinámica también tiene profundas consecuencias para la religiosidad/religión, dado que es difícil tener fe cuando no existe confianza. No por casualidad fe y confianza comparten la misma raíz etimológica en latín.

Todas las dinámicas y realidades expuestas a lo largo del presente punto nos muestran que el catolicismo se halla en una situación colmada de paradojas: persiste su fuerza como sustrato cultural y a la vez un mayor número de personas "exculturadas" no sólo se sitúan distantes o miran con desconfianza a la Iglesia, sino que poseen un absoluto desconocimiento del catolicismo; es uno de los principales actores en la sociedad civil, pero el reducido porcentaje de católicos practicantes ubica a esta confesión más cerca de convertirse en la principal minoría religiosa que de seguir siendo catalogada como la religión mayoritaria. Sin embargo, más que condenar al catolicismo a la desaparición, el presente esbozo alumbra distintas opciones para la que sigue siendo la religión más importante en España: la irrelevancia (si no es capaz de articular un diálogo fecundo con la sociedad), la conversión en gueto o en trinchera de batalla cultural (si la interacción que plantea es de oposición defensiva u ofensiva al pluralismo y a las transformaciones que caracterizan el contexto actual), o la apuesta por ser "minoría creativa" en el marco de un diálogo fecundo con una sociedad que ya no rige, pero a la que pertenece; una sociedad a la que, además, esta religión puede aproximarse con todo su potencial crítico ante tantas injusticias y problemáticas que atraviesan nuestro contexto, puesto que la secularización no sólo emancipa la estructura social del catolicismo, sino que también libera a esta religión de las ataduras sociales e históricas que tuvo en tiempos pasados (Eagleton, 2017).

Ante estos dilemas, existen respuestas distintas por parte del catolicismo en España, que tiene otra de sus características más importantes en una cuestión que es en ocasiones poco remarcada en los medios de comunicación: su pluralidad interna, albergando en su seno no sólo posturas distintas, sino incluso contrapuestas. Habitualmente se alude a una manida distinción entre católicos progresistas y tradicionales, que –con todos los matices que convengamos– existe y supone una importante fractura, casi un "cisma soterrado" dentro de la propia Iglesia (Prini, 2003), tal y como se ha puesto de manifiesto una vez más en el debate sobre la sucesión de Francisco. Sin

embargo, en este texto desearía proponer una división distinta, que se articula en relación con la respuesta que plantean hacia esta sociedad en cambio: de un lado, aquellas propuestas que enfatizan la necesidad de transformar el "cómo" –los medios y los lenguajes–, y, de otro lado, aquellas que consideran que el reto principal está en el "qué", en el contenido del mensaje.

En el "cómo" encontramos toda una serie de espacios que, sin tocar un ápice los contenidos fundamentales del catolicismo e incluso sosteniendo una interpretación que podría ser considerada "tradicional", apuestan por un replanteamiento en el modo de acercamiento a esa sociedad cada vez más secularizada, concediendo, por tanto, un peso crucial a los lenguajes y a los medios. Aquí podemos destacar el auge durante las últimas décadas de experiencias de carácter más puntual –como los retiros Effetá o Emaús–, plataformas como Hakuna, que combinan una amplia gama de opciones, desde la música y la presencia en redes hasta actividades puntuales y con un grado de involucramiento más intenso (Ruiz Andrés, Perugorría y García Martín, 2024), e incluso propuestas contemplativas, como Iesu Communio y su hábito de tela vaquera. Aunque han tenido una importante expansión, sobre todo en el público juvenil, el impacto que han alcanzado en los medios y en las redes puede favorecer que se sobredimensione su presencia en el conjunto del catolicismo, presentándoles habitualmente como una de las razones detrás del crecimiento de la autoidentificación católica entre los jóvenes y, por tanto, como la "nueva cara" de la comunidad católica; asertos que obvian que las dinámicas de transformación del catolicismo en España son más plurales y exceden largamente las experiencias vividas en estos espacios. No obstante, su renovación en las formas, combinando la apelación a un catolicismo juvenil, alegre y vitalista, con una apariencia más adaptada a la sociedad digital, no sólo ha favorecido su alcance más allá de la comunidad católica, sino que puede "marcar tendencia" en las próximas décadas ante el alegado éxito de su propuesta.

En el "qué" hallamos diferentes iniciativas que consideran que la respuesta a la sociedad en transformación se encuentra en una cuestión más de fondo, que tiene que ver con el mensaje que se ofrece a la sociedad secularizada. Resumidamente, aquí podemos encontrar al menos tres líneas muy distintas.

De un lado, toda una serie de voces que piensan, explícita o implícitamente, que el catolicismo fue demasiado lejos en el periodo posconciliar y que la única solución se encuentra en el pasado: en la vuelta a las formas y contenidos del catolicismo tradicional, presentando una oposición frontal a la sociedad secularizada, particularmente en sus implicaciones culturales y morales. A pesar de su presencia minoritaria, la reivindicación de su carácter "contracultural" ha podido aumentar su interés en ciertos sectores en un contexto que no sólo hemos calificado de pluralista, sino también de

emergencia de un *cultural backlash* a nivel global. Esta apariencia rupturista ha impulsado su expansión tanto en redes sociales –cabe recordar a este respecto los comentarios respecto al papa Francisco del grupo de curas de la archidiócesis de Toledo participantes en la "Tertulia sacerdotal contrarrevolucionaria"– como en asociaciones y espacios en los que se apuesta por este tipo de catolicismo.

Por otro lado, también encontramos la propuesta contraria –y que constituye probablemente la mayoritaria dentro del catolicismo en España–, aquella que defiende que la Iglesia debe proseguir con las posibilidades abiertas desde el Concilio Vaticano II, en un ejercicio de continuado diálogo entre la sociedad secularizada y el catolicismo. Teniendo en cuenta la especificidad y diferencias de carismas dentro de la Iglesia católica, nos hallamos en este sector ante una miríada de distintas respuestas, que pueden concretarse, por ejemplo, en torno a la cuestión social y la paz (Comunidad de Sant' Egidio), a la espiritualidad y el diálogo con otras tradiciones religiosas y culturales (espacios como Amigos del Desierto, Más que Silencio) o a las propuestas educativas y pastorales que albergan las congregaciones más centradas en el ámbito de la formación de niños y jóvenes.

En un grado más, también existe en España un cristianismo claramente vinculado a la izquierda a nivel ideológico, y que en lo religioso propugna no sólo la profundización de los contenidos del Concilio Vaticano II, sino la necesidad de ir más allá, de transitar hacia un nuevo paradigma en el que se dé una respuesta más firme a cuestiones acuciantes como el rol de la mujer en la Iglesia (Revuelta de mujeres dentro de la Iglesia), la relación con el colectivo LGBTIQ+ (Crismhom) o la justicia social y la política (los colectivos que forman parte de Redes Cristianas). Estos espacios presentan un carácter más crítico con la institución católica, que fue matizado durante el pontificado de Francisco.

En definitiva, la pluralidad interna del catolicismo se evidencia en la diversidad de posibles trayectorias para encarar los retos de futuro. Esta situación se halla en la actualidad ante el interrogante abierto sobre el rumbo de la Iglesia tras el fallecimiento en abril de 2025 del papa Francisco, cuyo sucesor León XIV –como ha ocurrido en otros casos en la historia del catolicismo– podrá potenciar una deriva u otra, aunque sus primeros gestos parecen augurar el intento de búsqueda de un punto medio entre la continuación del legado de Francisco y la atracción de aquellos sectores que se habían mostrado más críticos durante el pontificado de Bergoglio. Cabe añadir una cuestión final que, a pesar de constituir un importante reto para los diferentes sectores que conforman el rostro del catolicismo en España, pasa frecuentemente inadvertida en los análisis sobre esta comunidad religiosa: la migración, que ya ha transformado profundamente el paisaje de las parroquias, congregaciones, asociaciones, conventos y otros espacios de la

Iglesia en España. A pesar de que, como veremos en el siguiente punto, suele establecerse una relación entre minorías religiosas y migración, la confesión mayoritaria entre los inmigrantes es el catolicismo: un 37% de las personas nacidas fuera de España se declaran católicas (CIS, 2017), seguidas por un 23,4% que no optaban por ninguna opción de conciencia religiosa y un 12,9% de musulmanes. La llegada de nuevos fieles desde diversas partes del mundo, especialmente de América Latina, de África Subsahariana y Filipinas, está contribuyendo a la transformación del catolicismo en España, convirtiéndose además en una de las posibles causas explicativas del aumento porcentual del catolicismo entre los más jóvenes. A su vez, esta realidad nos muestra cómo las dinámicas de revitalización –y no sólo el declive– de la que sigue siendo la religión más importante del país forman parte también del paisaje de la secularización.

**Religiones en plural**

En nuestra sección panorámica subrayamos que a lo largo de estas últimas décadas España se ha convertido en una sociedad más plural, adjetivo que también cabe aplicar al ámbito religioso. A nivel cuantitativo gran parte de esta diversidad religiosa sigue estando marcada por la pluralidad en torno al catolicismo. A pesar de la imagen monolítica con la que a veces es presentada esta religión, en el anterior punto hemos esbozado brevemente la heterogeneidad de posturas no sólo dentro de la comunidad católica, sino más ampliamente en torno al catolicismo. Sin embargo, la pluralidad está lejos de quedar confinada en los límites de la Iglesia católica y, de hecho, durante las primeras décadas del siglo XXI el número, visibilidad y presencia en la esfera pública de fieles de otras religiones ha adquirido creciente importancia. Este significativo aumento del pluralismo religioso es probablemente una de las notas que diferencian el proceso de transformación sociorreligiosa de inicios del siglo XXI frente a las oleadas secularizadoras anteriores, en las que España constituía una sociedad cuya diversidad religiosa se establecía casi de modo exclusivo respecto a la religión católica.

Aunque parezca sorprendente ante la cantidad de datos de los que disponemos para otras cuestiones, el número de personas que profesan religiones distintas a la católica es difícil de determinar, como expone detalladamente Muñoz Comet (2022). Mientras que el último estudio del CIS (2017) realizado en el marco de la ISSP –y que incluía a personas residentes en España– elevaba la cifra de personas de otras religiones hasta el 6,3%, en los barómetros –en los que sólo se encuesta a personas con nacionalidad española– este número se ve considerablemente reducido hasta el 3,2% (CIS, 2024). Si se pregunta a una persona de a pie, probablemente nos responda con una cantidad más elevada de la real, ya que, la ciudadanía piensa de media que en España viven siete veces más musulmanes de los que hay (Efe,

2016), una percepción inflada en la que sin duda han tenido un importante peso los miedos en torno a la diversidad religiosa, particularmente islámica, que se alimentan y propagan aceleradamente por las redes.

A partir de las fuentes de las propias confesiones religiosas, el *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España* del año 2017 situaba en 2.000.000 el número de musulmanes en España –un dato que para 2022 la UCIDE elevaba a más de 2,2 millones–, y en 1.500.000 el número de protestantes, guarismo que se repite para los fieles ortodoxos (Ministerio de Justicia, 2017). La suma de las cifras proporcionadas por las tres minorías religiosas más importantes de España asciende al 10% del conjunto de la población española. A estos grupos tendríamos, además, que añadir las comunidades judías –que, como los protestantes y los musulmanes, tienen acuerdos firmados con el Estado en 1992–, mormones, testigos de Jehová, bahá'ís y budistas, que poseen –como los ortodoxos– un reconocimiento especial por parte del Estado que se denomina "notorio arraigo"; así como otras muchas confesiones que nutren los más de 8.000 lugares de culto esparcidos por el territorio nacional, según la información ofrecida por el directorio de lugares de culto del Observatorio del Pluralismo Religioso en España[5]. Destaca a nivel cuantitativo Cataluña (con 1.625 espacios vinculados a confesiones distintas de la católica), Andalucía (1.299), Comunidad de Madrid (1.168) y Comunidad Valenciana (933). Por todo ello, es fácil argüir que el número de personas de otras confesiones religiosas es muy superior a los datos que ofrecen las encuestas, y que probablemente rebase el 10% de la población.

A nivel mediático y social, el crecimiento del pluralismo religioso continúa vinculándose generalmente a la migración. Aunque esta valoración está profundamente condicionada por las inercias históricas que genera el tradicional peso del catolicismo, hay cierta realidad sociológica en ese hecho. Gracias a la llegada de la migración, España se ha convertido en una sociedad cada vez más diversa a nivel religioso: así lo demuestra el hecho de que el 75% de las personas que declaraban en 2017 ser creyentes de una religión distinta a la católica hubieran nacido fuera de España (Muñoz Comet, 2022). No sólo eso, sino que en cierto modo –como señalábamos también para el caso del catolicismo– la migración ha revitalizado la realidad religiosa de España. En palabras de Pérez-Agote (2022), "la religión es mucho más central para las vidas de la población migrante que para las de los nacidos en España". A partir de los estudios de los que disponemos, las personas migrantes efectivamente arrojan una mayor religiosidad que los nacidos en España. De hecho, en la encuesta del CIS (2017) se observa no sólo una mayor diversidad de opciones religiosas entre las personas residentes nacidas en el extranjero respecto a aquellos nacidos en España,

[5] Cf. https://observatorioreligion.es/directorio-lugares-culto/

sino también un menor porcentaje de personas que se autoidentifican como no-religiosas.

Sin embargo, la equiparación de pluralismo religioso con migración forja una aproximación reduccionista a un fenómeno más amplio y complejo, y que ya se encuentra plenamente inserto en las dinámicas de la sociedad española (véase Sajir, 2025).

Por un lado, y junto con la dilatada presencia histórica que algunas de estas confesiones tienen en el territorio español –por ejemplo, la expansión de misiones protestantes durante el siglo XIX y el XX a lo largo de la geografía española– debemos subrayar que, más allá del aporte a la diversidad vía migración, también hay procesos de tránsito entre confesiones, como evidencian los trasvases, principalmente desde el catolicismo, hacia otras iglesias y credos, y el fenómeno de la conversión al islam, que contó con particular popularidad durante el último tercio del siglo XX, con la destacada figura de Mansur Escudero (1947-2010) como epítome de esta tendencia. Estos procesos de transferencia desde una posición (no)religiosa a otra no sólo atañen a las grandes tradiciones religiosas, sino también a toda una pléyade de credos y denominaciones que habitualmente han sido englobados en sociología con la categoría, cada vez más superada, de Nuevos Movimientos Religiosos, como la Cienciología.

Por otro lado, el aporte migratorio a la diversidad religiosa se diluye a medida que se avanza hacia las llamadas segundas y terceras generaciones, ya conformadas por personas nacidas en España. Así, según datos de las comunidades islámicas, de los 2,3 millones de musulmanes que había en España en 2023 el 45% eran españoles (UCIDE, 2023).

El pluralismo religioso es, por tanto, una realidad que forma parte de las dinámicas intrínsecas, y no sólo externas, de la sociedad española. Así pues, parte de los dilemas esbozados para el catolicismo constituyen también retos compartidos con las demás confesiones religiosas: la intensificación de la secularización, los prejuicios secularistas a los que –como todo credo– se enfrentan, las problemáticas derivadas del diálogo con la modernidad o los debates entre posturas que discrepan acerca de cómo vertebrar las respuestas de su confesión en torno a los asuntos más candentes de la actualidad. Aunque se suele contemplar a estas religiones como un bloque homogéneo y compacto, fruto también del profundo desconocimiento de su realidad por parte de la ciudadanía, una mirada atenta nos revela la pluralidad que puebla estos espacios sociales, no exentos de conflictos intraconfesionales por temas como el rol de la mujer, a los que se suman –sobre todo en aquellas confesiones con mayor aporte migratorio– las diferencias culturales y lingüísticas, así como las posibles tensiones intergeneracionales entre los sectores jóvenes, nacidos ya en España, y los más mayores. Como ejemplo,

se puede aludir a las disputas entre las dos principales asociaciones islámicas del país, la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE) y la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI), que llevó a esta última a abandonar por el lapso de ocho años y hasta 2024 su participación en el órgano de representación de la comunidad islámica ante el Estado español, la CIE (Comisión Islámica de España).

No obstante, por su situación minoritaria –que en ocasiones se torna en posición periférica en la sociedad española– y por la escasa interacción que parte de la sociedad española ha tenido con la diversidad religiosa –que se puede traducir en una sensación de extrañeza hacia las mismas–, estas confesiones también se encuentran con dilemas propios, que concretaremos a continuación en dos particularmente relevantes.

En primer lugar, deben hacer frente a un sistema de relación entre el Estado y las confesiones religiosas que en el caso de España posee un marcado carácter piramidal, cuya cúspide ocupa la Iglesia católica, seguida por aquellas con acuerdo con el Estado, las de notorio arraigo y, por último, el resto, que, aun amparadas por la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980), se encuentran en una situación menos ventajosa que la de aquellas que poseen un estatus especial (Díez de Velasco, 2023). Incluso en el caso de las religiones que han conseguido acuerdos con el Estado (protestantes, judíos y musulmanes) la implementación de los compromisos adquiridos constituye una asignatura aún pendiente, sometida a la mayor o menor disposición de los legisladores concernidos. Dicha realidad se puede observar en las complejidades que experimenta la comunidad islámica española para ser enterrada conforme a sus ritos o las trabas que dificultan la impartición de las asignaturas de religión islámica, evangélica y judía en aquellos centros donde existe un número de estudiantes que lo solicitan por la falta de profesorado, de información o de voluntad de la administración pública. Como muestra de lo señalado, el informe elaborado por el Observatorio Andalusí de la UCIDE (2023) indicaba que para el curso 2023-2024 había 243 profesores de religión islámica para toda España, mientras que cifraba el número de potenciales alumnos de la asignatura en 386.070. No obstante, es también de justicia subrayar en este punto la importante labor de organismos e instituciones como la Fundación Pluralismo y Convivencia, fundada en 2004 y dependiente en la actualidad del Ministerio de la Presidencia, cuyo trabajo se ha centrado no sólo en facilitar la interacción entre las confesiones religiosas minoritarias y la administración estatal, sino en la promoción y visibilización de la diversidad religiosa que conforma la sociedad española.

En segundo lugar, y como le ocurre al catolicismo, las confesiones minoritarias deben hacer frente a los prejuicios secularistas, que frecuentemente se extienden a todos los credos sin importar sus diferencias. Sin

embargo, estas religiones experimentan adicionalmente la potencial presión derivada de las implicaciones políticas e identitarias del catolicismo cultural, un fenómeno que la socióloga Mar Griera (2017) ha catalogado con acierto como "catolicismo banal" y que alude a un sustrato religioso católico que pareciera estar difuminado, evaporado, pero que en cuestiones como la interacción con las confesiones minoritarias vuelve a hacerse presente (Sajir, 2023). Este catolicismo banal puede subyacer no sólo a la distancia con la que a veces son contempladas estas denominaciones o al trato desigual por parte de los actores políticos a las distintas confesiones, sino que, además, puede entreverarse con las narrativas excluyentes que presentan a estas minorías como realidades extrínsecas, inferiores o amenazantes a una "cultura española" que se entiende esencialmente vinculada a un catolicismo más cultural que religioso.

Por la importancia que ha adquirido en estos años ante el auge de la extrema derecha, mención destacada amerita el caso de la islamofobia. Este fenómeno, presente en el discurso mediático y político, ha sido analizado en profundidad por diversas investigaciones. A este respecto, el análisis del centro británico Runnymede Trust destaca que la islamofobia no sólo se manifiesta en actitudes individuales, sino que también tiene repercusiones sociales y políticas, funcionando como una forma de exclusión basada en criterios culturales (Ruiz Andrés y Sajir, 2023). Uno de los principales efectos de esta retórica es la consideración del islam radical como la única posibilidad para esta religión, lo que conduce a asociarla con valores incompatibles con las sociedades democráticas. A pesar de que estas visiones están muy alejadas de la realidad de una religión plural y compleja como el islam, refuerzan su consideración como una cuestión "ajena" a la identidad europea, dificultando la convivencia y reforzando los estereotipos y prejuicios. El sociólogo José Casanova (2007) señala que para parte de la ciudadanía europea el islam sigue viéndose como un elemento foráneo. Aunque en la sociedad española ha habido un aumento en la aceptación de otras confesiones religiosas en las últimas décadas, un 37% de la población encuestada aún considera que el islam es incompatible con los "valores y la cultura de España" (Pew Research Center, 2018). Con distintos matices, estas narrativas excluyentes podrían ser extendidas a la visión que ciertos sectores de la sociedad aún tienen hacia otras confesiones, mostrándonos una vez más que para un número importante de españoles hablar de diversidad religiosa continúa siendo abordar una realidad extraña. Sin embargo, estas aproximaciones al pluralismo lo que realmente constituyen es una negación de la realidad sociorreligiosa española, que tiene en la diversidad una de sus notas definitorias.

### *4.2. La no-religión en España*

En la España de 2025 el segundo colectivo más importante a nivel sociorreligioso es el de personas que no se identifican con ninguna religión, particularmente entre los jóvenes, cohorte etaria en la que constituyen la primera opción.

En los *Informes España* de la Fundación Encuentro de principios del siglo XXI se aludía a esta realidad. Sin embargo, uno de los principales cambios de estas dos últimas décadas ha sido la envergadura que ha adquirido el sector no-religioso, que en apenas veinte años ha triplicado sus cifras, pasando del 13,2% de la población que se declaraba no-religiosa en el año 2000 hasta alcanzar el 40% de la población en la actualidad, y en torno al 60% entre los más jóvenes (CIS, 2000; 2024). Por esta razón, sin ambages, podemos afirmar que por primera vez en la historia de España la no-religión se ha convertido en un fenómeno masivo, y que, además, previsiblemente continuará afianzando su posición en el futuro próximo.

Entre las distintas opciones para denominar a esta realidad, en el presente capítulo hemos optado por el término no-religión, una categoría que se ha generalizado en el debate académico sobre el tema (Lee, 2015; Bullivant, 2020; Cotter, 2020) para englobar a toda una serie de distintas opciones y posturas, pero que comparten la identificación como "no religiosos". No obstante, como veremos, se pueden introducir significativos matices a esta afirmación, ya que una parte importante de aquellos que *a priori* se ubican más allá de la religión declara creer en cuestiones de corte religioso o espiritual.

Los motivos que explican el crecimiento del grupo no-religioso son variados. De cara a su comprensión, plantearemos una lectura comparada entre el caso español y las claves que Thiessen y Wilkins-Laflamme (2020) aplican en su análisis del aumento de personas no-religiosas en el contexto estadounidense y canadiense.

En primer lugar, estos autores vinculan la expansión de la no-religión a dinámicas que ya hemos esbozado en el presente texto: la conservadurización de las religiones, que no sólo provoca la más intensa secularización de los sectores vinculados ideológicamente a la izquierda, sino que también redobla la distancia entre las posturas religiosas y parte de la población. Además, si en el anterior punto hablábamos de la erosión de la socialización religiosa, Thiessen y Wilkins Laflamme enfatizan la importancia de la dinámica inversa: la creciente socialización no-religiosa, sobre todo en los sectores más jóvenes. El Observatorio de Pluralismo Religioso en España (2013: 41) ponía ya de manifiesto que el 61% de los menores de 35 años no había educado o no pretendía educar a sus hijos

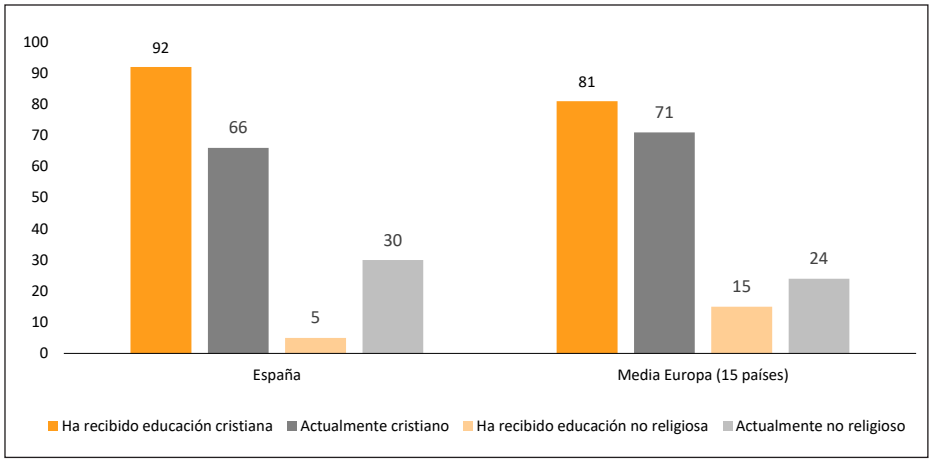
en ninguna religión; dato que apuntaba hace más de una década a una consiguiente reducción de la transmisión religiosa. En 2017, si sólo el 5,2% de la población encuestada señalaba que no había recibido ningún tipo de educación religiosa, la cifra alcanzaba el 14,3% de los jóvenes entre 18 y 24 años (CIS, 2017). Todo ello nos conduce a afirmar que en el futuro próximo la población que no ha tenido ningún contacto con las religiones –que en la bibliografía sobre el tema son denominados "nativos no-religiosos"– probablemente adquieran una presencia cada vez mayor y más destacada en el paisaje sociorreligioso.

Junto a la conservadurización de las religiones y al incremento de los nativos no-religiosos, los autores presentan otras dinámicas para explicar este cambio, que también son aplicables al caso español: el aumento de la visibilidad de la no-religión y la "deconversión".

De un lado, contamos con toda una serie de ejemplos que muestran que la aceptación y presencia social de la no-religión han aumentado en las dos últimas décadas. Tras la segunda oleada de secularización y la progresiva retirada de la religión de parte del espacio público, de la vida íntima y social, las presiones a todos los niveles para autoidentificarse como religioso, casarse por la Iglesia o bautizar a los hijos– muestras claras de la deseabilidad social de la religión– han disminuido. En paralelo, la no-religión se ha naturalizado, y ha alcanzado, además, una mayor visibilidad a través de actos como las "apostasías colectivas", o la creación de plataformas ateas –como Ateus de Catalunya (1994), que constituye una de las matrices de la Unión de Ateos y Librepensadores (2005-2006)– y de asociaciones laicistas, que, aunque no son ateas en su definición, engloban reclamaciones frente a las religiones ampliamente extendidas en el sector no-religioso. A este respecto, una de las iniciativas que más eco mediático alcanzó en la España del siglo XXI fue la "Campaña del Bus Ateo", surgida en Londres en 2008 por iniciativa de Richard Dawkins y que arribó en Barcelona en el año 2009 de la mano de la Unión de Ateos y Librepensadores.

De otro lado, tenemos igualmente que aludir al aumento de las "deconversiones", término que hace referencia al traspaso de personas desde posiciones religiosas a no-religiosas. También en el caso español durante todo el inicio del siglo XXI se detecta un crecimiento significativo de personas que han virado desde una autoidentificación religiosa hacia una postura no religiosa, como muestra la diferencia entre aquellos que señalan haber recibido educación cristiana y los que actualmente se autoidentifican con esta religión, una distancia entre cifras que –siguiendo los datos de Pew Research– es superior en España que en la media de los países europeos (gráfico 2).

**Gráfico 2 – Diferencias entre educación recibida e identidad religiosa. En porcentaje sobre el total de los encuestados. 2018**




**Fuente:** Pew Research Centre (2018).

Respecto a esta realidad, sería fácil argumentar que parte de aquellas personas que recibieron educación religiosa quizá no fueron nunca creyentes, y que, por tanto, más que de deconversión estaríamos hablando de una socialización religiosa fallida. Sin embargo, el CIS nos da otra información que nos ayuda a mostrar que, junto con aquellos casos en los que la socialización religiosa no culminó en el desarrollo de creencias o de una identidad religiosa, contamos también con un sector significativo de españoles que han transitado desde la religión hacia la no-religión. Entre 1998 y 2008 se observa un importante crecimiento desde el 8% al 14% en las personas que declaran "que no creen en Dios, pero antes sí que creían" (CIS, 1998; 2008). En 2017 esta cifra ha ascendido hasta el 18% del total de los encuestados (CIS, 2017).

Hasta este momento hemos tratado de comprender las principales razones que nos ayudan a contextualizar el crecimiento de la no-religión. Sin embargo, en este punto conviene hacernos una pregunta pertinente: ¿qué implica el aumento de las personas no-religiosas? ¿De qué estamos hablando? ¿Está España convirtiéndose en una "sociedad atea" o nos hallamos ante otro tipo de dinámicas? En una reciente publicación (Ruiz Andrés, 2025), basada en una investigación en curso sobre la cuestión, explorábamos tres dinámicas distintas que nos ayudan a comprender la pluralidad que también habita en este sector no-religioso.

En primer lugar, la sociedad española se ha hecho más irreligiosa en estas últimas décadas, entendiendo por "irreligión" aquellas posturas que presentan un rechazo más explícito hacia lo religioso. Junto con la

anteriormente citada expansión de estereotipos y de imágenes negativas sobre las religiones, que –como mostrábamos– se han consolidado en las últimas décadas, entre 2008 y 2017 el número de personas que se declaran "extremadamente no religiosas" ha aumentado desde el 3% al 10%. Esta tendencia para el conjunto de la población también se observa, de manera más acentuada, en el sector de personas no-religiosas: en 1998 el 13% de las personas no-creyentes y el 30,2% de las ateas se declaraban "extremadamente no religiosas"; estas cifras habían aumentado hasta el 22,7% y el 33,6% en 2008. En 2017, casi un tercio del total de las personas que no se autoidentificaban con ninguna religión se declaraba extremadamente no religiosas (30,1%)[6].

En este grupo podemos ubicar a un sector secularista, para el que las religiones estarían intrínsecamente asociadas a la violencia, la sumisión, el pasado e incluso a la falta de educación. Por tanto, desde esta perspectiva, se considera y celebra la desaparición de las religiones como un avance para la sociedad. El secularismo, de manera algo anacrónica respecto a Europa, sigue teniendo una presencia destacada en España, como revela la presencia de retóricas secularistas en espacios sociales, políticos y mediáticos.

Sin embargo, y a pesar de la influencia del secularismo en los imaginarios sociales sobre la religión, la irreligión más extendida puede ser descrita como superficial. Una prueba de esta irreligión *light* en la sociedad española la hallamos en que, a pesar de que las asociaciones ateas han aumentado su presencia y visibilidad, el activismo ateo constituye una realidad minoritaria dentro del conjunto de las personas que se declaran como no-religiosas. Para la mayoría de los no-religiosos, sus opiniones y actitudes irreligiosas no se ubican en el centro de sus preocupaciones cotidianas, sino que ocupan más bien una posición secundaria, periférica. Si les preguntan sobre religión, se evidenciará su posición irreligiosa, pero esta no tiene una importancia nodal en sus procesos de construcción identitaria o en su cosmovisión. Además, por lo general, esta postura irreligiosa se centra más en las instituciones religiosas que en las creencias y en los creyentes, por los que pueden mostrar una mayor tolerancia e incluso respeto y comprensión. A este respecto, el sociólogo Pérez-Agote (2012) ya detectaba en un estudio cualitativo previo las diferencias entre las formas clásicas de la irreligión –con gran peso del anticlericalismo– y las nuevas formas de la irreligión –con una oposición más matizada–, tal y como ponía de manifiesto su análisis comparado entre los distintos perfiles irreligiosos en un barrio obrero de Madrid, de un lado, y en un grupo de estudiantes de la universidad pública, de otro.

---

[6] Si en 1998 y 2008 se permitía al encuestado no identificado con una religión elegir entra las opciones "No creyente" y "Ateo", en 2017 sólo era posible escoger "De ninguna religión".

En segundo lugar, el aumento de la no-religión también debe leerse como una expansión de la "arreligión", del vacío religioso, bien de sentimiento religioso (religiosidad), bien de conocimiento de los códigos simbólicos y culturales de las religiones. En esta tendencia se hallarían todas aquellas personas que declaran no poseer ningún tipo de sentimiento o identificación religiosa, y que habitualmente tampoco manifiestan grandes críticas hacia este ámbito; más bien contemplan con indiferencia toda cuestión religiosa, que se les antoja profundamente ajena y extraña a su vida. A este respecto, entre los dos últimos estudios del CIS en el marco de ISSP, se observa un importante incremento de las personas que se declaran "ni religiosas ni espirituales", pasando del 21,7% en 2008 al 30,2% en 2017 del total de la población española (CIS, 2017). Para comprender esta dinámica es necesario aludir a la ya mencionada erosión de la socialización religiosa. Estudios como los de Bullivant (2022) y Beider (2023) muestran que hay una importante relación entre ambas cuestiones, apuntando a que la socialización no religiosa tiende a traducirse en arreligión –salida de la religión– y no tanto en irreligión. Así pues, el previsible crecimiento de nativos no-religiosos en las próximas décadas puede conferir una mayor importancia aún a la arreligión –que en ocasiones sólo presenta diferencias sutiles con las versiones más superficiales de irreligión– dentro del conjunto de la no-religión, en detrimento no sólo de las posturas religiosas sino también de las posiciones más neta y beligerantemente irreligiosas.

Sin embargo, junto con la irreligión y la arreligión debemos interpretar el crecimiento de la no-religión desde la consolidación de la hibridación religiosa/no-religiosa, es decir, desde una dinámica que diluye los límites entre lo que es religión y lo que no lo es, una tendencia que no sólo se evidencia en el colectivo religioso a través de figuras como los católicos culturales o los creyentes no practicantes, que en cierto modo se ubican en el espacio intermedio entre la religión y la no-religión, sino que también puede ser aplicada a este sector no-religioso. Así pues, a la hora de interpretar las cifras de personas no-religiosas en España nos encontramos ante el común error de equiparar directamente este grupo con la increencia. La realidad nos devuelve una imagen más compleja: un retrato en el que la hibridación entre ambas posturas, religión y no-religión, ha devenido un fenómeno extendido y común.

En el caso concreto de España, y según los datos proporcionados por el Pew Research Center (2018), un 37% de las personas que declaran no pertenecer a una confesión religiosa (*unaffiliated*) cree en un poder superior o fuerza espiritual y un 39% está "de acuerdo" o "mayormente de acuerdo" en que tienen un alma además de su cuerpo físico. Estos datos presentan una lectura comparada interesante con lo señalado por Hannah Waite en su estudio realizado sobre la no-religión en Reino Unido, en el que concluye que un tercio de los no-religiosos británicos, más que como increyentes,

podrían ser calificados como personas espirituales sin religión, es decir, que "creen en entidades o prácticas que otros identifican como espirituales o religiosas" (Wilkins-Laflamme, 2022). Este sector, a su vez, nos conduce hacia una reflexión importante: en este marco complejo de la secularización, la no-religión no constituye exclusivamente la negación de la cuestión religiosa, sino que entre las personas no-religiosas encontramos toda una pluralidad de posturas, algunas de las cuales afirman poseer creencias de tipo espiritual y religioso. Por ende, para comprender el paisaje sociorreligioso de España, es imprescindible considerar al colectivo no religioso, dado que este no sólo desempeña un papel cada vez más relevante en el proceso de secularización, sino que también está inmerso en las transformaciones sociorreligiosas propias de la contemporaneidad, las cuales exploraremos a continuación con mayor detalle a través del concepto, ya aludido, de hibridación.

### *4.3. ¿Hacia una religiosidad híbrida?*

Nos vamos acercando progresivamente al final de este capítulo, en el que, tras la presentación de la secularización como un proceso complejo y polisémico al inicio del texto, hemos expuesto una visión panorámica y radiográfica de la situación sociorreligiosa en España. En la sección panorámica mostrábamos los principales indicadores religiosos y su tendencia decreciente en la España del siglo XXI. Pero a la vez retratábamos una sociedad española que se integra en un contexto global colmado de incertidumbres, también respecto a la cuestión religiosa. En la radiografía, hemos ido desgranando con más detalle cómo las evidencias de erosión religiosa coexisten con transformaciones, cambios e incluso nuevas oportunidades para las religiones y espiritualidades en el contexto secularizado de la España actual. A lo largo de las distintas páginas, el hilo conductor que hemos seguido se ha llenado de realidades paradójicas, ambiguas y contradictorias, que nos han acompañado de manera reiterada.

Las paradojas se caracterizan por su naturaleza irresoluble. No precisan ni demandan una respuesta sencilla porque no la tienen. La existencia humana es paradójica en muchos aspectos, y parte de las grandes preguntas que nos podamos hacer, a pesar del loable y quizá necesario esfuerzo por resolverlas, quedan sempiternamente suspendidas en el aire de la duda. Así también sucede con el paisaje sociorreligioso: tratar de zanjar con una respuesta sencilla la coexistencia de tendencias *a priori* contrapuestas constituye un ejercicio reduccionista y limitante a la hora de comprender el presente y atreverse, de paso, a otear el futuro. Sin embargo, y sin intentar forzar una conclusión definitiva, sí que podemos ofrecer alguna clave que nos ayude a explicar la existencia al mismo tiempo de vitalidad religiosa y de declive en un contexto de secularización como es España. Y esta clave es la hibridación.

Para el sociólogo francés Bruno Latour (1993) una de las características fundamentales de la modernidad es la producción de híbridos. Frente a la tendencia moderna que conduce a clasificar la existencia en categorías claramente diferenciadas (ciencia, cultura, política, tecnología, religión), lo que ha sucedido en la práctica es la multiplicación de fenómenos hibridados, en los que los diferentes ámbitos que hemos distinguido intelectualmente se revelan irremediablemente entremezclados en la realidad. A modo de ejemplo, Latour menciona la "bomba atómica": no es simplemente un problema técnico, sino que está enmarañado también con otras dimensiones como la ética, la política o la ciencia. En mi opinión, esto es precisamente lo que está sucediendo con la cuestión religiosa: las estrictas separaciones entre religión, espiritualidad, secularidad, sagrado, profano, creencia e increencia que pueblan el discurso moderno, si bien nos permiten realizar una primera aproximación analítica sobre estas cuestiones, una mirada más detenida nos revela que las fronteras entre los distintos ámbitos son más bien difusas. Así lo observamos en parte de los puntos que venimos analizando, que se sitúan en el umbral de la puerta que a nivel teórico separa lo religioso y lo no-religioso, participando de algún modo en ambos mundos. Es esta la realidad a la que calificamos de hibridada. Y, siguiendo la célebre reflexión de Bauman, es quizá la hibridación –y, por tanto, la emergencia de dinámicas y fenómenos en las que los límites entre lo religioso y lo no religioso se tornan porosos– la tendencia lógica en estos tiempos, descritos por el pensador polaco como "líquidos". De hecho, los análisis sociológicos se han ido poblando en las últimas décadas de nuevos perfiles para retratar las experiencias en las que las realidades religiosas aparecen de manera ambigua, hibridada: peregrinos espirituales (Hervieu-Léger, 1999), buscadores (Wuthnow, 1999), pertenecientes no creyentes –*belongers not believers*– y creyentes no pertenecientes –*believers not belongers*– (Davie, 2006b), religiones culturalizadas (Astor y Maryl, 2020), ateos ritualistas (Zukerman, Galen y Pasquale, 2016) o espirituales no religiosos, por mencionar algunos ejemplos entre una larga lista de opciones.

Por esta razón, en la anterior sección sobre no-religión citamos ya la palabra hibridación para hablar de los perfiles que se ubican a medio camino entre no-religión y espiritualidad, los "espirituales no religiosos". Sin embargo, como venimos argumentando, esta hibridación no sólo afecta al sector no-religioso, sino que constituye una dinámica transversal a los diferentes fenómenos estudiados. Es más, si en el *Informe España 2007* se señalaba que la religiosidad dual –que, de algún modo, ya denotaba cierto grado de hibridación al compatibilizar una identidad católica con una experiencia cotidiana alejada de los parámetros de esta religión– era la nota característica de la situación religiosa, en este *Informe España 2025*, tras dos décadas de cambio, la hibridación se ha consolidado como la tendencia más importante a la hora de explicar la situación sociorreligiosa en España,

tanto en los sectores religiosos como en aquellos que hemos encuadrado dentro de la no-religión.

A este respecto hay una pregunta muy interesante incluida en las encuestas del CIS (2008; 2017) y que interroga a los encuestados sobre su identificación religiosa y/o espiritual, como se puede observar con detalle en la tabla 5.

**Tabla 5 – Definición de la espiritualidad y/o religiosidad de la persona entrevistada. En porcentaje sobre el total de los encuestados. 2008-2017**

| | 2008 | 2017 |
|---|---|---|
| Soy seguidor/a de una religión y me considero una persona espiritual, interesado/a en lo sagrado o lo sobrenatural | 20,1 | 15,9 |
| Soy seguidor/a de una religión, pero no me considero una persona espiritual interesado/a en lo sagrado o lo sobrenatural | 36,2 | 33,1 |
| No soy seguidor/a de ninguna religión, pero me considero una persona espiritual interesado/a en lo sagrado o lo sobrenatural | 14,7 | 16,8 |
| No soy seguidor/a de ninguna religión y tampoco me considero una persona espiritual interesada en lo sagrado o lo sobrenatural | 21,7 | 30,2 |
| No puedo elegir | 6,3 | 3,1 |
| N.C. | 1,1 | 0,9 |
| (N) | | 100 |

**Fuente:** CIS (2008; 2017).

Cabría hacer profundas matizaciones a estos datos –por ejemplo, qué entienden los entrevistados por ser religioso o ser espiritual–, una situación que habitualmente acontece cuando tratamos de aplicar una interpretación cualitativa a datos cuantitativos. No obstante, una lectura detenida de esta información ya nos revela tres cuestiones importantes.

Por un lado, si sumamos las dos categorías del estudio de 2017 que podríamos calificar de híbridas –aquellos que se declaran seguidores de una religión, pero no interesados en lo espiritual y viceversa–, obtenemos un 49% de la población encuestada, es decir, casi la mitad de los entrevistados escogen una categoría en la que se disocia pertenencia religiosa de interés espiritual.

Por otro lado, los datos también ponen de manifiesto las dos líneas más habituales de hibridación, que se encuentran en diálogo con la literatura académica producida en España y en otros contextos. En primer lugar, la tendencia que ilustrarían aquellos que se declaran religiosos y no espirituales, es decir, el vaciamiento progresivo de su contenido espiritual (religiosidad) para conservar las dimensiones culturales, identitarias y rituales de lo religioso,

dinámica que enlaza con el debate sobre la "religión culturalizada" (Astor y Maryl, 2020) y que en España continúa ejemplificando de modo evidente la figura del católico no practicante. A pesar de que las estadísticas nos revelan una religión culturalizada que principalmente atañe al ámbito católico –dado que la mayoría de los entrevistados religiosos se adscriben a esta religión–, esta categoría también puede ser aplicada a otras confesiones religiosas, como por ejemplo el islam, en la que parte de los que se declaran seguidores de esta confesión pueden adherirse a ella por motivos más culturales que estrictamente religiosos. Esto se observa, por ejemplo, en la práctica del Ramadán, que es transversal a todos aquellos que se identifican como musulmanes, sean más religiosos o menos, y en la que se entremezclan –como en el caso, por ejemplo, de la Semana Santa para los católicos– las razones familiares, culturales y sociales con las espirituales.

En segundo lugar, las personas que se declaran "espirituales no religiosos" apuntan hacia la dirección inversa, es decir, a una erosión de los contenidos culturales, tradicionales e identitarios de la religión que no implica el fin del interés y/o búsqueda espiritual. Esta "espiritualidad no religiosa", que también ha recibido una creciente atención por parte del debate académico, posee largas raíces que se hunden en toda la contemporaneidad. Sin embargo, su popularización se consolida durante la década de los sesenta de la mano, entre otras corrientes y movimientos, de la *New Age* –Nueva Era– (Huss 2014). Mientras unos jóvenes en aquel momento cortaban de raíz con toda expresión religiosa, otros experimentaban y buscaban nuevas espiritualidades, alejadas de las tradiciones religiosas en las que fueron educados. A pesar de la popularidad que tuvo la Nueva Era durante todo el final del siglo XX, hoy tenemos que hablar de un universo más complejo y plural de espiritualidades no afiliadas, en el que se entrelazan –entre otras muchas cuestiones– esoterismo, terapias, creencias de diferentes tradiciones religiosas y magia, tal y como muestra el reciente estudio dirigido por Cornejo y Blázquez (2024).

En tercer lugar, la tabla anterior sobre religiosidad/espiritualidad también nos introduce en otra cuestión interesante: si bien las personas que se vinculan a una religión pero no manifiestan interés en la espiritualidad constituyen el perfil más escogido entre las cuatro opciones que ofrece la encuesta –lo que nos revela el importante peso que el cristianismo como religión cultural continúa teniendo en España–, se observa una tendencia decreciente (-3,1 puntos porcentuales) para esta realidad entre 2008 y 2017, lo que en cierto modo constituye una evidencia del avance del proceso de exculturación en parte de la sociedad española. Por el contrario, la espiritualidad no-religiosa aumenta ligeramente (+2,4 puntos porcentuales) durante el periodo que estamos analizando.

Para explicar esta hibridación, que observamos tanto en la discusión teórica como en los resultados de las encuestas, tenemos que hacer referencia a tres dinámicas con las que cerraremos el presente texto. Estas tres dinámicas nos permiten repensar el análisis presentado a lo largo de estas páginas a la luz de la hibridación, dado que, como hemos subrayado, esta tendencia constituye una línea transversal a todo el tablero sociorreligioso.

1) *La centralidad del individuo a la hora de conformar la cosmovisión religiosa y no-religiosa*. Aunque enfoquemos nuestros análisis sobre la secularización en el "declive religioso", esta apreciación es más claramente aplicable a las dimensiones que atañen a la institucionalización religiosa que a la espiritualidad/religiosidad. De ahí que sociólogos como Luhmann (2007) sostengan que el subjetivismo religioso y, por tanto, también la desinstitucionalización, y no la desaparición de las religiones, conforma la principal dinámica que caracteriza a los contextos secularizados y que, a su vez, subyace a la hibridación. Como resultado, emerge una vivencia religiosa más difuminada, que escapa a las variables con las que solemos estudiar la cuestión, identidad y práctica, categorías, por otra parte, que son heredadas de la tradición cristiana y que en muchas ocasiones se muestran insuficientes para comprender un paisaje religioso poscristiano, como es cada vez en mayor medida el de España. De tal modo, aunque las autoridades y representantes religiosos pueden tener una mayor o menor influencia dependiendo del sector social que analicemos, en último término para la mayoría de los individuos que forman parte de nuestra sociedad los contenidos religiosos profesados necesitan tener sentido en el fuero interno de cada sujeto, que se convierte en el hacedor de un credo religioso *customizado*. Así lo muestran las respuestas que los encuestados ofrecen cuando son preguntados por la cuestión del sentido: es el "yo" quien debe dotar de sentido a la existencia, una realidad que se manifiesta tanto en personas no-religiosas como religiosas. Según los datos del citado estudio del CIS (2017), la inmensa mayoría de la población española (78,8%), en la que también entran más o menos religiosos, más o menos practicantes, afirma que el sentido de la vida es el que cada uno decide.

Desde esta realidad se pueden comprender otras tendencias como el bricolaje religioso –es decir, la conformación de una visión religiosa propia a partir de los retazos de una o varias religiones/espiritualidades, como se contempla con frecuencia en las personas espirituales no afiliadas– o la autoidentificación con tradiciones religiosas que no se practican o de las que sólo se aceptan parte de sus contenidos, lo que conduce a fenómenos como el "cristianismo flexible" (Garelli 2013: 12-13). A este respecto, según el informe sobre la juventud española (González-Anleo y López-Ruiz, 2017: 262), un importante porcentaje de jóvenes que se autoidentifican como católicos declaran profesar creencias distintas y ajenas (en el estudio se citan

la reencarnación y la creencia en Dios como una energía) a las del credo de su Iglesia.

2) *Los límites fluidos entre sagrado y secular que subyacen a las cosmovisiones (no)religiosas*. En los análisis sociológicos sobre la secularización ha existido una común tendencia a estudiar cómo la sociedad se descristianiza, es decir, cómo ya no encuentra lo sagrado dentro de los muros de las iglesias. Sin embargo, esta perspectiva parte de una aproximación reduccionista, que encapsula lo sagrado a las religiones. Aunque lo "sagrado" se ha asociado histórica y socialmente a las religiones, excede el campo religioso. A este respecto es reveladora la definición que nos proporciona Danièle Hervieu-Léger (1999), quien define lo sagrado como cualquier "cosa que pueda ser investida de un carácter absoluto, no negociable, y que organiza el sentido para los individuos o los colectivos".

Estos dos procesos, vistos en conjunto, nos descubren cómo para parte de la sociedad española aquello tradicionalmente considerado como "sagrado" se desacraliza. No obstante, eso no implica necesariamente el fin de la experiencia sacra, dado que, junto a nuevas sacralizaciones con las que se revisten los espacios religiosos, asistimos también a la sacralización de otros ámbitos que en nuestros análisis son considerados como "seculares", tal y como observamos particularmente en parte de las espiritualidades no religiosas. Es decir, una persona puede entrar en una iglesia y verla como un museo, perdiendo toda el aura sagrada (más allá de cierta sacralización que subyace a la musealización de los espacios). Sin embargo, otras cuestiones como la naturaleza, la estética, el cuerpo, las experiencias, lo digital, se convierten en *loci* (lugares) de vivencia sacralizada, "absoluta, no negociable, dotadora de sentido y de identidad". Incluso, puede suceder que experiencias y espacios religiosos pierdan parte de su significación tradicional para adquirir nuevos sentidos, nuevas sacralizaciones, desde otros códigos ajenos al credo que sostiene simbólicamente esos fenómenos. Así pues, las encuestas muestran que casi un 20% (19,9%) de las personas que peregrinaron a Santiago de Compostela durante el año 2024 lo hicieron por motivos no-religiosos, según las estadísticas ofrecidas por la Oficina del Peregrino en Santiago[7]. Igualmente, en parte de los ritos enmarcados en el universo simbólico del catolicismo, como las procesiones de Semana Santa, coexisten junto a las personas que viven estas manifestaciones desde su religiosidad otros sectores para los que las escenas contempladas han perdido la significación desde la Historia Sagrada, y se convierten más bien en un escenario en el que experimentar –y en muchos casos *performar* (participar activamente en)– una sacralidad asociada a los recuerdos familiares, a los vínculos sociales, a la estética y a la emoción.

[7] Cf. https://oficinadelperegrino.com/estadisticas-2/

Esta realidad porosa entre lo sagrado y lo profano confirmaría las hipótesis de investigadores como George Ritzer (2000), Hartmut Rosa (2019) o Hans Joas (2021) cuando apuntan a que, en paralelo a la secularización, opera también un proceso de transferencia de lo sacro en otros campos (arte, política, deporte), apareciendo incluso nuevas experiencias espirituales híbridas que son en ocasiones difícilmente clasificables, como se ve, por ejemplo, en la irrupción de la espiritualidad asociada al mundo empresarial (Cabanas e Illouz, 2019). Si durante la modernidad y su proceso de diferenciación funcional, trabajo y religión se concebían como esferas autónomas e independientes, en las últimas décadas vemos una suerte de desdibujamiento entre ambas esferas. En la actualidad la utilización de técnicas espirituales como el yoga en un evento empresarial se ha naturalizado, mostrándonos una vez más las realidades híbridas que pueblan el espacio sociorreligioso contemporáneo, en el que los límites entre lo secular y lo religioso se revelan difusos.

3) Por último, *la dinámica de hibridación descansa en el carácter multidimensional de la religión*, que se ve reforzado, además, en el escenario incierto ante el que nos hallamos. Habitualmente, cuando hablamos de religión y religiosidad, solemos limitar estos conceptos a las creencias. De hecho, si preguntamos en una conversación informal a una persona: "¿Tú crees?", probablemente la respuesta afirmativa o negativa dependa de cómo se posicione ante aquello que identifique como religioso o espiritual. Aunque asociemos "creer" a "creer en una religión" o a "creer en Dios" o "en una fuerza superior", sin duda nuestra condición como sujetos creyentes no se limita a la esfera religiosa: creemos en muchas cosas que no tienen relación alguna con las religiones. Y viceversa, las religiones no se reducen a su dimensión creyente, sino que en lo religioso hallamos identidad, cultura, moral, comunidad, sentido, seguridad, entre otras cuestiones destacadas por aquellos estudiosos que han explorado la multidimensionalidad de la religión (Glock, 1971; Ruiz Calderón, 2021). De esta realidad también cabe explicar su capacidad de hibridación, ya que en este contexto en el que el individuo se confirma como el hacedor religioso y de límites fluidos entre lo sagrado y lo secular, las religiones y las espiritualidades aparecen a su vez como repositorios de respuestas ante los diversos retos del presente.

En esta era de la interconexión, en la que por un momento pudimos pensar que todos nos convertiríamos en ciudadanos del mundo, las viejas preguntas sobre la identidad vuelven a ponerse en el centro del debate social y político (Bauman, 2001; Fukuyama, 2018), quizá además particularmente exacerbadas al contemplar la imposibilidad de dar una respuesta unívoca a tal dilema. En el actual marco de optimismo tecnológico, las lacras que han acompañado a la especie humana, la enfermedad y la guerra, sin obviar la persistencia de otro de los jinetes –el hambre– en muchos contextos, expanden su larga sombra a lo largo de nuestro mundo globalizado. Ante

la incertidumbre del presente, la seguridad emerge de nuevo como valor fundamental en nuestras sociedades. Todo ello se suma a la miríada de preguntas y sensibilidades, a las que aludíamos en la sección panorámica, que nos alientan a buscar en nuestra vulnerabilidad, a superar los marcos individualistas de la modernidad hacia una cultura de los cuidados, a proteger la casa común de la tierra ante la amenaza climática. El futuro, en definitiva, se antoja colmado de interrogantes, de preguntas que en ocasiones hacen que los individuos vuelvan los ojos a las religiones y a las espiritualidades que, en su multidimensionalidad, no sólo proporcionan reflexiones para seguir imaginando el presente individual y colectivo, sino que además lo hacen de manera plural. A unos les conferirá seguridades ante la "sociedad del riesgo", a otros precisamente les hará ir más allá de la comodidad para construir un mundo distinto, para caminar hacia la utopía; dará identidad y marcos culturales o proporcionará vías de encuentro espiritual, dependiendo de las preguntas desde las que nos aproximemos a sus depósitos de sentido.

## 5. Reflexiones finales

España en los últimos 25 años ha experimentado un importante proceso de secularización, como evidencian las estadísticas que hemos presentado durante nuestra panorámica. Sin embargo, las religiones y espiritualidades continúan desempeñando un papel fundamental para los individuos que componen la sociedad española, un rol que, además, se ve intensificado en un marco global en el que la mayoría de las personas de nuestro mundo continúan identificándose con una religión. Parte de las paradojas descritas las hemos tratado de comprender –más que resolver– a través de las dinámicas de hibridación que, aunque en ocasiones favorezcan que las realidades religiosas y espirituales aparezcan de modo más sutil, más difuminadas, y por tanto más difíciles de detectar desde una aproximación macro, nos revelan también que las religiones y espiritualidades no sólo persisten de manera renovada en los espacios habituales, sino que incluso irrumpen en lugares en los que *a priori* quizá no las esperábamos encontrar.

Esta hibridación es para algunos sociólogos un residuo religioso en tiempos de secularización (Warner 2010: 100), es decir, el último estadio de una sociedad que aún no ha aprendido a vivir sin las preguntas religiosas tras toda una historia a cuestas en la que las instituciones configuradas en torno a las religiones han moldeado los cuestionamientos individuales y colectivos. Para otros, por el contrario, la hibridación, que –como hemos señalado– constituye una dinámica transversal a los distintos sectores religiosos y no-religiosos, es la muestra de que lejos de su desaparición nos encontramos ante un escenario de transformación religiosa que no logramos captar plenamente porque en nuestros análisis seguimos planteando

las preguntas desde parámetros pasados (Heelas, 2008; Casula, 2015: 50). Sin duda, cualquier respuesta cerrada a esta cuestión es precipitada y está condenada al óxido del tiempo, como ha sucedido con tantas prospectivas sobre el futuro de las religiones. No obstante, en los informes del CIS (2008; 2017) hallamos un dato interesante: si en 2008 un 21,9% de las personas entre 18 y 24 años se consideraban "espirituales, pero no religiosos", en 2017 la cifra había ascendido hasta el 28,8%. A este crecimiento debemos añadir dos cuestiones a las que hemos aludido en nuestro capítulo: el aumento del porcentaje de católicos entre los más jóvenes durante los últimos años, así como el incremento sostenido de personas de otras confesiones religiosas en todo el periodo estudiado. ¿Puede que sea esta una confirmación de la segunda propuesta –la hibridación como transformación del campo religioso– frente a la primera –hibridación como paso previo a una mayor secularización–? Corresponde sólo al continuado proceso de construcción del presente la respuesta a este interrogante. O quizá no. Quizá en este tiempo incierto debamos más que nunca aprender a vivir con una realidad paradójica de declive y transformación, de vitalidad y erosión, una realidad paradójica que configura el paisaje sociorreligioso como igualmente atraviesa nuestra propia existencia.

## Bibliografía

Astor, A., & Mayrl, D. (2020). Culturalized religion: A synthetic review and agenda for research. *Journal for the Scientific Study of Religion, 59*(2), 209-226. https://doi.org/10.1111/jssr12661

Bauman, Z. (2001). *Identity in the Globalizing World*. Polity Press.

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI de España Editores.

Beider, N. (2023). Religious residue: The impact of childhood religious socialization on the religiosity of nones in France, Germany, Great Britain, and Sweden. *The British Journal of Sociology, 74*(1), 50-68. https://doi.org/10.1111/1468-4446.12982

Berger, P. L. (1971). *El dosel sagrado: elementos para una sociología de la religión*. Amorrortu.

Berger, P. L. (2016). *Los numerosos altares de la modernidad: en busca de un paradigma para la religión en una época pluralista*. Sígueme.

Bourdieu, P. (1980). *Le sens pratique*. Éditions de Minuit.

Bullivant, S. (2020). Explaining the rise of 'nonreligion studies': Subfield formation and institutionalization within the sociology of religion. *Social Compass, 67*(1), 86-102. https://doi-org.bucm.idm.oclc.org/10.1177/0037768619894815

Bullivant, S. (2022). *Nonverts. The Making of Ex-Christian America*. Oxford University Press.

Cabanas, E., & Illouz, E. (2019). *Happycracia: cómo la ciencia y la industria de la felicidad controlan nuestras vidas*. Paidós.

Camorrino, A. (2022). Gods of "Second Modernity": Religion and Spirituality from Ulrich Beck's Sociological Perspective. *Italian Sociological Review, 12*, 931-948. http://dx.doi.org/10.13136/isr.v12i8S.595

Candiard, A. (2023). *Fanatismo. Cuando la religión enferma*. Ediciones Rialp.

Casanova, J. (1994). *Public religions in the modern world*. The University of Chicago Press.

Casanova, J. (2007). La inmigración y el nuevo pluralismo religioso: una comparación Unión Europea/Estados Unidos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 77*, 13-39.

Casanova, J. (2012). *Genealogías de la secularización*. Anthropos.

Casula, M. (2015). Between Secularization and Desecularization. What Future does Religion have in a Globalized World? *Religioni e Società, XXX*(82), 49-61.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (1998). *Religión (I) (International Social Survey Programme)*. Estudio 2301. https://www.cis.es/detalle-ficha-estudio?origen=estudio&idEstudio=1290

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2000). *Barómetro de marzo 2000: cultura política*. Estudio 2387. https://www.cis.es/es/detalle-ficha-estudio?idEstudio=1375

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2008). *Religión (II) (International Social Survey Programme)*. Estudio 2776. https://www.cis.es/detalle-ficha-estudio?origen=estudio&idEstudio=10382

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2017). *Redes sociales I / Religión (III) (International Social Survey Programme)*. Estudio 3197. https://www.cis.es/detalle-ficha-estudio?origen=estudio&idEstudio=14366

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2020). *Barómetro de julio 2020*. Estudio 3288. https://www.cis.es/es/detalle-ficha-estudio?idEstudio=14515

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2023). *Encuesta sobre cuestiones de actualidad. Marzo 2023*. Estudio 3401. https://www.cis.es/detalle-ficha-estudio?origen=estudio&idEstudio=14706

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2024). *Barómetro de julio de 2024*. Estudio 3468. https://www.cis.es/ca/detalle-ficha-estudio?idEstudio=14828

Cipriani, R. (2017). *Diffused Religion. Beyond Secularization*. Palgrave Macmillan.

Comas, D. (2006). La evolución del pluralismo religioso en España. *Letra internacional*, *90*, 39-54.

Cordero, G. (2014). La activación del voto religioso en España (1979-2011). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), 147*, 3-20. https://doi.org/10.5477/cis/reis.147.3

Cornejo, M., & Blázquez, M. (2024). Espiritualidad sin religión: características de la espiritualidad no afiliada en Madrid. *Cuestiones de Pluralismo 4*(1). https://doi.org/1058428/RSFP4752

Cotter, C. R. (2020). *The Critical Study of Non-Religion: Discourse, Identification and Locality*. Bloomsbury Academic.

Davie, G. (2006a). Vicarious Religion: A Methodological Challenge. En N. Ammerman (ed.), *Everyday Religion: Observing Modern Religious Lives* (pp. 21-36). Oxford University Press.

Davie, G. (2006b). Religion in Europe in the 21st Century: The Factors to Take into Account. *European Journal of Sociology, 47*(2), 271-296. https://doi.org/101017/S0003975606000099

Díaz-Salazar, R. (1994). La religión vacía. Un análisis de la transición religiosa en Occidente. En R. Díaz-Salazar, S. Giner y F. Velasco (eds.), *Formas modernas de religión* (pp. 71-114). Alianza Editorial.

Díez de Velasco, F. (2023). *La diversidad religiosa en España: Reflexiones y ejemplos*. Ediciones Clásicas.

Dreher, R. (2019). *La opción benedictina*. Ediciones Encuentro.

Durkheim, É. (1914). L'avenir de la religion. En *Le sentiment religieux à l'heure actuelle, troisième entretien : La conception sociale de la religion* (pp. 97-105). Vrin.

European Values Study (EVS) (2011). *European Values Study 1999*: Integrated Dataset (EVS 1999). GESIS Data Archive. https://doi.org/10.4232/110789

European Values Study (EVS) (2020). *European Values Study 2017*: Integrated Dataset (EVS 2017). GESIS Data Archive. https://doi.org/10.4232/113511

Eagleton, T. (2017). *La cultura y la muerte de Dios*. Paidós.

EFE (2016, 14 de diciembre). Los españoles creen que hay siete veces más musulmanes en el país de los que hay. *20minutos*. https://www.20minutoses/noticia/2912578/0/espana-musulmanes-porcentaje-poblacion-percepcion-prejuicios/

Fukuyama, F. (2018). *Identity: contemporary identity politics and the struggle for recognition*. Profile Books.

Funcas (2025). *Notas de coyuntura social*. Madrid: mayo de 2025. https://www.funcas.es/boletines/notas-de-coyuntura-social-mayo-2025/

Fundación Encuentro (2005). Capítulo III: Los jóvenes y su sentido de la vida. *Informe España 2005*. https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2019/05/IE2005Cap3.pdf

Fundación Encuentro (2007). Parte 2ª: Religiosidad de la sociedad española. *Informe España 2007*. https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2019/05/IE2007Parte-2%C2%AA.pdf

Furedi, F. (2008). Fear and Security: *A Vulnerability-led Policy Response. Social Policy & Administration, 42*, 645-661. https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2008.00629x

Furseth, I. (2018). Secularization, Deprivatization, or Religious Complexity? En I. Furseth, *Religious Complexity in the Public Sphere. Comparing Nordic Countries* (pp. 291-312). Springer.

García, J., & Perugorría, I. (2025). Repolitizando lo religioso: La movilización neoconservadora de inspiración católica contra las políticas morales desde el marco de la postsecularidad. *'Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones, 29*, e95448. https://doi.org/10.5209/ilur.95448

Garelli, F. (2013). Flexible Catholicism, Religion and the Church: The Italian Case. *Religions, 4*(1), 1-13. https://doi.org/10.3390/rel4010001

Gil-Gimeno, J., & Urrutia, G. (2025). The Structure of Beliefs and Religious Practices in Spain: A Three-Part Society? *Religions, 16*(3), 389. https://doi.org/103390/rel16030389

Glock, C. Y. (1971). Sobre las dimensiones de la religiosidad. En J. Matthes, *Introducción a la sociología de la religión* (pp. 166-188). Alianza Editorial.

González-Anleo, J. M., Ballesteros Guerra, J. C., Megías Quirós, I., Pérez Coutado, A., & Rodríguez San Julián, E. (2020). *Jóvenes españoles 2021. Ser joven en tiempos de pandemia*. Fundación SM.

González-Anleo, J. M., & López-Ruiz, J. A. (2017). *Jóvenes españoles entre dos siglos. 1984-2017*. Fundación SM.

Griera, M. (2017). ¿Religión en la esfera pública? Catolicismo banal, religiosidades militantes y diversidad religiosa. *Revista de Ciencias Sociales*, *23*(1), 45-60.

Habermas, J. (2008). Apostillas sobre una sociedad postsecular. *Revista Colombiana de Sociología, 31*, 169-183.

Han, B.-C. (2024). *En el enjambre*. Herder.

Hazard, P. (1988). *La crisis de la conciencia europea (1680-1715)*. Alianza Editorial.

Heelas, P., & Woodhead, L. (2005). *The Spiritual Revolution: Why Religion Is Giving Way to Spirituality*. Blackwell Pub.

Hervieu-Léger, D. (1999). *Le Pèlerin et le Converti: La Religion en Mouvement*. Flammarion.

Huss, B. (2014). *Spirituality: The New Age and Beyond*. Brill.

IAB Spain (2023). *Estudio de Redes Sociales 2023*. IAB Spain. https://iabspaines/estudio/estudio-de-redes-sociales-2023/

Inglehart, R. F. (2021). *Religion's Sudden Decline: What's Causing it, and What Comes Next?* Oxford Academic.

Joas, H. (2021). *The Power of the Sacred: An Alternative to the Narrative of Disenchantment*. Oxford University Press.

Latour, B. (1993). *Nunca hemos sido modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Debate.

Lee, L. (2015). *Recognizing the non-religious: reimagining the secular*. Oxford University Press.

Leguina, J. (dir.), & Macarrón, A. (coord.). (2023). *Transformación y crisis de la institución matrimonial en España*. Observatorio Demográfico/CEU-CEFAS. https://cefas.ceu.es/wp-content/uploads/Informe-Nupcialidad-Observatorio-Demograficopdf

Luhmann, N. (2007). *La religión de la sociedad*. Editorial Trotta.

Marzouki, N., McDonnell, D., & Roy, O. (eds.) (2016). *Saving the people: How populists hijack religion*. Hurst Publishers.

Ministerio de Justicia (2017). *Informe anual sobre la situación de la libertad religiosa en España 2017*. https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Documents/InformeAnual/InformeAnual_2017.pdf

Muñoz-Comet, J. (2022). Dificultades y retos para la cuantificación de las minorías religiosas en España. *Cuestiones de Pluralismo*, *2*(1) https://doi.org/1058428/BBFH7423

Navarra Ordoño, A. (2016). *El ateísmo: la aventura de pensar libremente en España*. Cátedra.

Norris, P., & Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge University Press. https://doi.org/101017/9781108595841

Observatorio del Pluralismo Religioso en España (2013). *II Encuesta sobre opiniones y actitudes de los españoles ante la dimensión cotidiana de la religiosidad y su gestión pública*. https://observatorioreligion.es/upload/74/95/II_Encuesta_sobre_opiniones_y_actitudes_de_los_espanoles_ante_la_dimension_cotidiana_de_la_religiosidad_y_su_gestion_publicapdf

Pérez-Agote, A. (2012). *Cambio religioso en España: los avatares de la secularización*. CIS.

Pérez-Agote, A. (2022). The Processes of Religion in Modern Spain. En A. I. Planet Contreras, J. de la Cueva y M. Hernando de Larramendi (eds.), *Religious Landscapes in Contemporary Spain: The Impact of Secularization on Religious Pluralism*, (pp. 7-30). Sussex Academic Press.

Pew Research Center (2018). *Being Christian in Western Europe*. https://www.pewresearch.org/religion/2018/05/29/being-christian-in-western-europe/

Pew Research Center (2020). *The Global God Divide*. https://www.pewresearch.org/religion/2020/07/20/the-global-god-divide/

Prini, P. (2003). *El cisma soterrado: El mensaje cristiano, la sociedad moderna y la Iglesia Católica*. Editorial Pre-Textos.

Recio, J. L., Díaz-Salazar, R., & Uña, O. (1990). *Para comprender la transición española: religión y política*. Verbo Divino.

Requena, M. (1994). Juventud y religión en España. En O. Velarde et al. (dir.), *Historia de los cambios de mentalidades de los Jóvenes entre 1960-1990* (pp. 77-97). Instituto de la Juventud.

Ritzer, G. (2000). *El encanto de un mundo desencantado: revolución en los medios de consumo*. Ariel.

Rodríguez, E., & Ballesteros Guerra, J. C. (2013). *Crisis y contrato social: Los jóvenes en la sociedad del futuro*. Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud-Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD).

Rosa, H. (2019). *Resonancia: una sociología de la relación con el mundo*. Katz.

Roy, O. (2019). *¿Europa sigue siendo cristiana?* Ediciones Encuentro.

Ruiz Andrés, R. (2022a). *La secularización en España: Rupturas y cambios religiosos desde la sociología histórica*. Cátedra.

Ruiz Andrés, R. (2022b). Historical sociology and secularisation: the political use of 'culturalised religion' by the radical right in Spain. *Journal of Historical Sociology, 35*(2), 250-263. https://doi.org/10.1111/johs12369

Ruiz Andrés, R. (2025). Mapping the Growth of the Nones in Spain: Dynamics, Diversity, and the Porous Boundaries of Non-Religion in the Postsecular Age. *Religions, 16*(4), 417. https://doi.org/103390/rel16040417

Ruiz Andrés, R., Perugorría, I., & García Martín, J. (2024). De qué hablamos cuando hablamos de Hakuna: claves para entender el catolicismo cool en España. *Revista Española de Sociología, 33*(3), a238. https://doi.org/10.22325/fes/res.2024238

Ruiz Andrés, R., & Sajir, Z. (2023). Desinformación e islamofobia en tiempos de infodemia. Un análisis sociológico desde España, *Revista Internacional de Sociología, 81*(3), e236. https://doi.org/102989/ ris.2023.81.3.20.18

Sajir, Z. (2023). A Post-Secular Approach to Managing Diversity in Liberal Democracies: Exploring the Interplay of Human Rights, Religious Identity, and Inclusive Governance in Western Societies, *Religions*, *14*(10): 1325. https://doi.org/10.3390/rel14101325

Sajir, Z. (2025). Agency Unveiled: The Interplay of Transcultural Capital and the Post-Secularization Paradigm in the Lives of Muslim Migrant Descendants in Europe. En: Z. Sajir & R. Ruiz Andrés (eds.), *Religious Diversity in Post-Secular Societies*, (pp. 301-342). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-83815-6_20

Sajir, Z & Ruiz Andrés, R. (eds.) (2025). *Religious Diversity in Post-Secular Societies*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-83815-6_20

Ruiz Calderón, J. (2021). *Lo religioso: diversidad, unidad y estructura: prolegómenos a una filosofía de la religión*. Letrame Grupo Editorial.

Thiessen, J., & Wilkins-Laflamme, S. (2020). *None of the Above: Nonreligious Identity in the US and Canada*. New York University Press.

Tschannen, O. (1991). The Secularization Paradigm: A Systematization. *Journal for the Scientific Study of Religion*, *30*(4), 395-415. https://doi.org/10.2307/1387276

Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE) (2023). *Estudio demográfico de la población musulmana: Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2023*.

Vidal, F. (2025). Iglesia católica en España, siglo XXI: ciclos, dimensiones y estructuras. *'Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones, 29*, e96500. https://doi.org/10.5209/ilur96500

Waite, H. (2022). *The Nones: Who are they and what do they believe?* Theos.

Warner, R. (2010*). Secularization and its discontents*. Continuum.

Wilkins-Laflamme, S. (2022). *Religion, spirituality and secularity among millennials: The generation shaping American and Canadian trends*. Routledge.

World Values Survey (WVS) (2022). *World Values Survey*: *All Rounds - Country-Pooled Datafile*. Inglehart, R., C. Haerpfer, A. Moreno, C. Welzel, K. Kizilova, J. Diez-Medrano, M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin y B. Puranen (eds.). Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WVSA Secretariat. Dataset Version 3.0.0. https://doi.org/10.14281/18241.17

Wuthnow, R. (1999). *After Heaven: Spirituality in America since the 1950s*. University of California Press.

Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia: la lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Paidós.

Zuckerman, P., Galen, L.W., & Pasquale, F. (2016). *The Nonreligious. Understanding Secular People and Societies*. Oxford University Press.

## Parte Tercera

# DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

## Capítulo 1

# JÓVENES: PRECARIEDAD, INCERTIDUMBRE Y DESIGUALDAD

Daniel Sorando
*Universidad de Zaragoza*

## 1. Introducción

La transición a la vida adulta de los jóvenes en España está teñida de desigualdad e incertidumbre. En conjunto, las transiciones contemporáneas hacia la vida adulta parten de una posición de precariedad –entendida como una combinación de situaciones inestables en los ámbitos del empleo y la vivienda, escasez de oportunidades de movilidad social y acceso limitado a los recursos económicos–, que es fuente de incertidumbre (Castel, 2014; Pembroke, 2018; Bertolini et al., 2019). No obstante, la precariedad y la incertidumbre no afectan a todas las personas jóvenes por igual. Por el contrario, a lo largo de este capítulo se van a entrelazar las desigualdades entre generaciones con aquellas que separan la experiencia de jóvenes de distintas clases sociales. Al respecto, la estructura de las sociedades contemporáneas está siendo sacudida por el creciente y mayor peso de la riqueza por encima de los ingresos, con consecuencias fundamentales sobre la desigualdad (Piketty, 2014).

La perspectiva del futuro de los jóvenes difiere de forma decisiva en función de si esperan heredar o no riqueza, sobre todo inmobiliaria, de sus padres y madres, sea en vida (donaciones) o tras su muerte (sucesiones). Un informe reciente ha revelado que el valor de las herencias ya supone el 10% del PIB en las economías de mayor tamaño, alcanzando valores propios del siglo XIX (The Economist, 2025), antes del conjunto de regulaciones que trataron de abrir los circuitos de la movilidad social. Esta realidad cuestiona el conjunto de normas sociales vinculadas al relato meritocrático. Además, esta dinámica ya no garantiza que todas las personas jóvenes dispongan de los soportes necesarios para alcanzar cada uno de los hitos tradicionalmente asociados al acceso a la vida adulta: desde la emancipación hasta la independencia económica, pasando por la formación de una familia. En coherencia con lo anterior, a lo largo de las siguientes páginas se asume que la confluencia de diversos factores colectivos condiciona la configuración de las diferentes sendas hacia la vida adulta de las personas jóvenes:

> "Tales vías biográficas son longitudinales en el sentido de que cada paso a lo largo de ellas está condicionado por los pasos precedentes, por los recursos personales, financieros, sociales y culturales a los que tiene acceso el individuo

> en crecimiento y por los contextos sociales e institucionales a través de los cuales el individuo se mueve" (Bynner, 2005: 378-379).

En síntesis, el sistema de transición a la vida adulta está formado por la interrelación de tres niveles: el nivel sociohistórico, que condiciona las vidas de los jóvenes (por ejemplo, la fase actual del sistema capitalista, caracterizada por la extensión del riesgo y la precariedad); el nivel institucional, donde se estructura y reglamenta la oferta de transición (que distingue, también por ejemplo, Estados de bienestar que ofrecen políticas sociales con diferentes coberturas); y el nivel biográfico, en el que los sujetos despliegan estrategias desde las posiciones en las que les sitúan los dos niveles anteriores (esto es, la vivencia en primera persona de dichos contextos sociohistórico e institucional) (Elder, 1994; Cardenal, 2006; Furlong et al., 2011; Tosi, 2017). A partir de estas premisas, este capítulo analiza los cambios en los niveles sociohistórico e institucional que explican la transformación en el sistema de transición hacia la edad adulta de las personas jóvenes residentes en España. Para ello se adopta la perspectiva de Gil-Calvo (2004), quien sostiene que es en la interacción entre los grandes cambios sociales (la metamorfosis institucional) y las transformaciones en el curso vital (el metabolismo generacional) donde se gestan las nuevas formas de relación social que caracterizan las vidas de los jóvenes (la experiencia subjetiva de la transición a la vida adulta). Así, en primer lugar, se resumen las principales aproximaciones teóricas a la vivencia de la transición a la vida adulta, para, a continuación, explicar y comprender los diferentes niveles que están en la base de los cambios en los procesos transicionales de los jóvenes residentes en España.

## 2. Un camino borroso: modernidad tardía, incertidumbre y heterogeneidad de las transiciones

La manera en que las personas jóvenes entienden y viven la transición a la vida adulta en el presente está marcada por la incertidumbre y por la desigualdad. La transición a la vida adulta hace referencia a la secuencia de roles que las personas jóvenes adoptan desde la pubertad hasta llegar a ser personas adultas (Casal, 1996). Tal proceso ha pivotado tradicionalmente sobre las principales transiciones de rol: la finalización de los estudios, la consecución de un trabajo a tiempo completo, la emancipación residencial, el matrimonio y ser padre o madre por vez primera (Shanahan, 2000). Estos roles se alternaban de forma pautada y estandarizada en el pasado, garantizando cierta homogeneidad en los procesos de transición a la vida adulta de las sucesivas generaciones (Fussell y Furstenberg, 2005). No obstante, las diferentes crisis económicas desarrolladas desde los años setenta, la progresiva reducción del Estado de bienestar, la prolongación de la etapa estudiantil, la precarización del mercado laboral joven y el encarecimiento del acceso a

una vivienda constituyen un proceso de metamorfosis institucional que ha desestructurado estas trayectorias.

La transición a la vida adulta alcanzó cierta estabilidad en los países occidentales como resultado de las dinámicas de modernización, expansión del Estado de bienestar y planificación de la economía tras la Segunda Guerra Mundial (Shanahan, 2000; Fussell y Furstenberg, 2005; Brinton, 2011). La ampliación de la escuela promocionada por el Estado, las pensiones y los sistemas de seguridad social incrementaron el poder de las instituciones en la regulación de la vida mediante la definición nítida de las edades de acceso y abandono de la educación formal y el empleo (Kohli y Meyer, 1986). Esta institucionalización del curso vital estandarizó la secuencia y los plazos temporales de las transiciones y proporcionó un conjunto de normas legales y sociales claras sobre cómo accedían los hombres y las mujeres al trabajo adulto y los roles familiares. Además, la fortaleza de la economía y unas políticas sociales expansivas facilitaron un movimiento rápido hacia los roles adultos al proporcionar suficiente empleo y vivienda asequible (Buchmann, 1989; Furstenberg et al., 2004). En este contexto, la transición a la vida adulta contaba con todos los soportes necesarios para su desarrollo temprano. Sin embargo, en el siglo XXI los jóvenes ya no siguen una trayectoria estandarizada hacia los roles adultos, sino que recorren una amplia variedad de sendas (Settersen et al., 2005). En el proceso, las normas sociales y los soportes que guiaban esta transición se han fragmentado y, en ausencia de hitos y vías estructuradas, el apoyo social (principalmente en la forma de los recursos familiares) y los recursos psicológicos con que cuenta cada persona joven resultan más importantes que nunca a la hora de afrontar la transición a la vida adulta (Settersen, 2007).

Desde finales del siglo XX, la emergencia del capitalismo flexible ha estado acompañada de transformaciones en las principales instituciones de la modernidad, las cuales han visto erosionada su capacidad reguladora de los cursos vitales, proporcionando tanto oportunidades como amenazas en un contexto de creciente inseguridad (Beck et al., 1997; Dubet y Martucelli, 2000; Boltanski y Chiapello, 2002). Como resultado, las transiciones a la vida adulta se han fragmentado, flexibilizando la rígida sucesión de roles que había caracterizado a las generaciones anteriores y transformando este proceso en un fenómeno heterogéneo y, a menudo, más prolongado en el tiempo (Furlong y Cartmel, 1997; Gil-Calvo, 2005; Settersen et al., 2005; Viera y Miret, 2010; Buchmann y Kriesi, 2011), hasta definir una moratoria de la juventud, consistente en el aplazamiento de buena parte de las transiciones hacia la vida adulta (Feixa, 2020). Este conjunto de cambios institucionales y generacionales ha suscitado nuevos planteamientos acerca del proceso contemporáneo de formación de la identidad adulta.

Una primera explicación a este fenómeno es la tesis de la adultez emergente, que hace hincapié en las nociones de autonomía y de libertad

de decisión para explicar la heterogeneidad de modelos adoptados por la juventud (Arnett, 2000, 2004). Esta tesis alimenta la idea según la cual la creciente heterogeneidad de las transiciones contemporáneas permite la emergencia de "biografías de elección" (Du Bois-Reymond, 1995). Por el contrario, las teorías de la diferenciación o estratificación social (Bynner, 2005; Billari et al., 2019) plantean que la ruptura de las transiciones lineales es fuente de nuevas desigualdades. Esta segunda explicación señala que cada contexto se caracteriza por diferentes tipos de recursos socioeconómicos que, a su vez, ofrecen diversidad de oportunidades y trayectorias a las personas jóvenes que transitan hacia la edad adulta. Así, en lugar de apuntar hacia un incremento generalizado de la reflexividad y la gestión de la propia vida, desde esta perspectiva se señala que, en determinados contextos, crecientes "niveles de complejidad pueden significar en realidad una falta de opciones y una vulnerabilidad a los efectos adversos de los mercados laborales flexibles" (Furlong et al., 2006: 227).

El primer enfoque, desarrollado por Arnett (2000, 2004), cuestiona el presupuesto que asimila la adopción de los roles adultos con la consolidación de una identidad adulta. En su lugar, el autor sostiene que, entre la adolescencia y la edad adulta, se produce una etapa de libre experimentación que concede mayor poder de decisión y agencia a los jóvenes: la etapa de la adultez emergente. De este modo, el retraso en la adopción de roles adultos se complementa con experiencias previas de independencia, mediante las cuales las personas de entre 18 y 25 años exploran diferentes opciones vitales antes de establecer vínculos sólidos. Como resultado, este proceso de individualización hace que los jóvenes no utilicen la adquisición de los roles tradicionales en su identificación de la vida adulta. En su lugar, el retraso en la asunción de tales responsabilidades da lugar a un proceso de conformación de la identidad adulta por medio del desarrollo psicológico de ciertas cualidades personales que implican compromisos crecientes. Esta tesis identifica tres criterios a la hora de establecer el acceso al estatus adulto: la aceptación de la responsabilidad individual, la toma de decisiones independientes y la consecución de independencia económica (Arnett, 2007). Si bien las investigaciones de Arnett están basadas en sus entrevistas con adultos emergentes en los Estados Unidos, otras investigaciones han apoyado su tesis en diferentes países como Dinamarca (Arnett y Padilla-Walker, 2015), República Checa (Macek et al., 2007), Bélgica (Luyckx et al., 2008) o Austria (Sirsch et al., 2009).

El principal conjunto de críticas a la tesis de la adultez emergente proviene de los autores que subrayan la diferenciación social de las trayectorias de los jóvenes contemporáneos en función de una serie de factores estructurales e institucionales. Al respecto, Bynner (2005) señala que la tesis de la adultez emergente subestima las variaciones basadas en factores como la clase social, el género o la etnia. Desde este punto de vista, los procesos

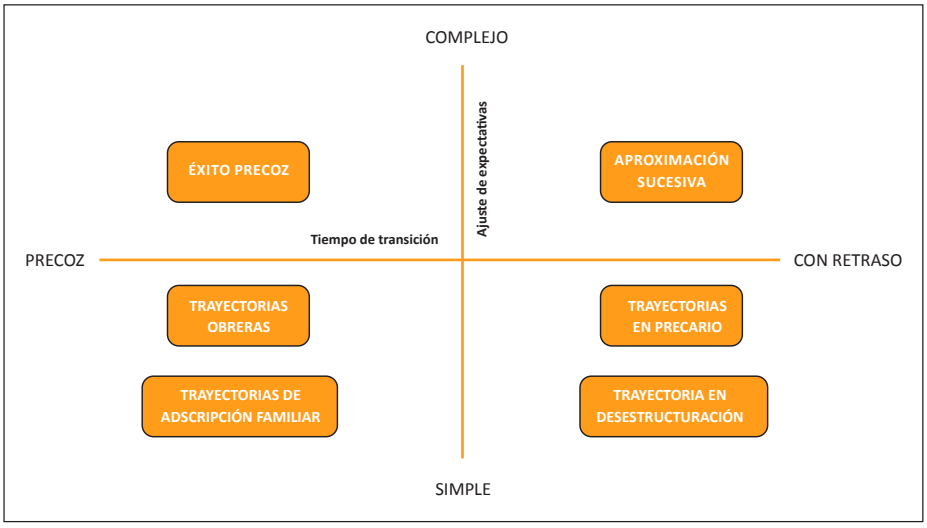
de desestandarización agudizan no sólo la heterogeneidad sino también la desigualdad entre las transiciones a la vida adulta, dado que las personas jóvenes disponen de medios desiguales para gestionar la incertidumbre (Molgat, 2007; Mayer, 2009). Por ello, las tesis de la diferenciación social estudian cómo las transiciones de rol (formación, empleo, emancipación y paternidad/maternidad), descritas de forma genérica por la tesis de la adultez emergente, son experimentadas e interpretadas de forma desigual según la posición social y el medio institucional específicos de cada joven (Benson y Furstenberg, 2007; Moreno, 2011; Billari et al., 2019; Moreno y Sánchez, 2020).

En este capítulo se analiza de forma específica la desigualdad socioeconómica entre las personas jóvenes. No obstante, otra división fundamental en la experiencia de la transición a la vida adulta es el género, que, en España, diferencia trayectorias más arriesgadas, complejas y desestandarizadas en el caso de las mujeres (Moreno y Sánchez, 2020), de las cuales se tienen expectativas centradas en los hitos de formación familiar, frente a los hombres, de los que se espera la consolidación laboral (Crespi y Moreno 2017). En perspectiva internacional, diversos estudios revelan importantes diferencias de género en la vivencia de la transición a la vida adulta (Viera y Miret, 2010; Silva, 2012; Moreno, 2016; Crespi y Moreno, 2017; Riach y Brewis, 2019). Asimismo, la importancia que se le concede a cada una de las transiciones de rol en la consolidación de la identidad adulta, así como las edades a las que se considera que deberían haberse completado, varían notablemente según los apoyos sociales de los que disfrutan las personas jóvenes que viven el proceso de transición (Arundel y Ronald, 2015; Alfieri et al., 2015; Sánchez y Moreno, 2017; Finn, 2018; Billari et al., 2019). En particular, los jóvenes racializados y/o de origen extranjero son objeto de discriminaciones específicas (Aparicio y Portes, 2021).

El resultado es la consolidación de rutas hacia la edad adulta que son divergentes tanto en el tránsito entre la escuela y el trabajo como en las pautas de formación familiar: hay "transiciones aceleradas, más comunes entre los jóvenes menos cualificados, y transiciones prolongadas, que tienden a ser la prerrogativa de los más favorecidos" (Bynner y Pan, 2002: 25). En el primer caso, y en contraste con la etapa de la adultez emergente, se trata de lo que Burton (2007) define como adultificación de la infancia, en base a la cual los jóvenes de familias empobrecidas se ven prematuramente expuestos al mundo de los adultos. En suma, la tesis de la diferenciación social afirma que las divergencias entre los recursos de las familias condicionan de manera fundamental las oportunidades de sus miembros más jóvenes, de forma que la clase social es crucial en la definición de sus trayectorias futuras (Silva, 2013).

En la misma línea, Casal et al. (2006) proponen un modelo heurístico en la identificación de modalidades de transición en base a dos ejes fundamentales: el tiempo que necesita una persona joven para alcanzar la emancipación familiar, lo cual permite diferenciar entre transiciones precoces o tardías; y el tipo de inserción laboral, que distingue entre inserciones complejas (donde un largo período formativo persigue posiciones laborales exitosas) y sencillas (donde el período escolar es reducido, así como la cualificación exigida por las ocupaciones que alcanzan). En el cruce de ambas dimensiones, estos autores identifican seis tipos de trayectorias (cuadro 1). En el comienzo del siglo XXI, las trayectorias obreras y de éxito precoz se encuentran en retroceso, mientras que las de adscripción familiar y desestructuradas son minoritarias. Por el contrario, las trayectorias de aproximación sucesiva y en precario se han hecho hegemónicas, dado que sus efectos se extienden a través de distintas posiciones sociales. Por un lado, la aproximación sucesiva se caracteriza por el desajuste entre las expectativas ligadas a una prolongada formación y las dificultades para lograr un buen empleo, lo cual conduce a carreras laborales y familiares prolongadas y en continua revisión. Por el otro lado, las trayectorias en precariedad aluden a la experiencia de la vulnerabilidad en el mercado laboral, fuente de continuos ajustes a la baja y reducidas oportunidades de promoción laboral.

**Cuadro 1 – Modalidades de transición a la vida adulta**




**Fuente:** Casal et al., 2006: 39.

El paulatino deterioro de las condiciones socioeconómicas ha llevado a un cambio en la percepción que los jóvenes tienen en cuanto a la transición a la vida adulta. La experiencia recurrente de sucesivas crisis económicas ha creado un contexto de progresiva precarización social, sobre todo dentro de un régimen de bienestar debilitado como el español (Moreno et al., 2012; Vancea y Utzet, 2018; Quintana-Murci et al., 2019). Este cambio ha condicionado las dinámicas de transición a la vida adulta, dificultando el acceso al empleo, a la vivienda y ralentizando la emancipación (INJUVE, 2021), si bien de manera diferencial entre grupos de jóvenes con desigual riesgo de pobreza (Sánchez, 2019; Valls, 2015) y capital social (Vacchiano et al., 2018). Como consecuencia, las expectativas de mejora de posición social respecto a la generación anterior se han visto frecuentemente frustradas, generando percepciones de precariedad y falta de perspectivas de progreso que resultan más afines a la teoría de la diferenciación social.

## 3. La metamorfosis institucional: el declive de los soportes colectivos

### *3.1. No es país para jóvenes: políticas públicas y desigualdad intergeneracional*

Las personas jóvenes que residen en España realizan su transición hacia la vida adulta en un régimen de bienestar débil. Los regímenes de bienestar están formados por un conjunto de principios organizativos que estructuran la relación entre el Estado, la sociedad y el mercado y median de manera fundamental el impacto de la precariedad sobre los grupos más débiles, entre los cuales se encuentran las personas jóvenes. Con estos fines, las principales democracias occidentales han desarrollado Estados de bienestar encargados de proveer protecciones colectivas a sus ciudadanos más desamparados en colaboración con las familias, el mercado y las organizaciones no lucrativas.

Esping-Andersen (1990) propuso agrupar a los países europeos en base a sus lógicas distintivas de organización del bienestar: desde el aseguramiento contributivo del centro continental hasta el igualitarismo estatalista nórdico, pasando por el empoderamiento individual anglosajón. Entre estas lógicas se encuentra el régimen mediterráneo familista, fundamentalmente caracterizado por el protagonismo de la familia en cada área de producción y distribución del bienestar (Ferrera, 1996). Este régimen de bienestar es una vía media entre los programas universales, característicos de los países nórdicos, y los contributivos ligados a la afiliación a la seguridad social, propios de los países del centro continental (Moreno, 2001; Guillén et al, 2016).

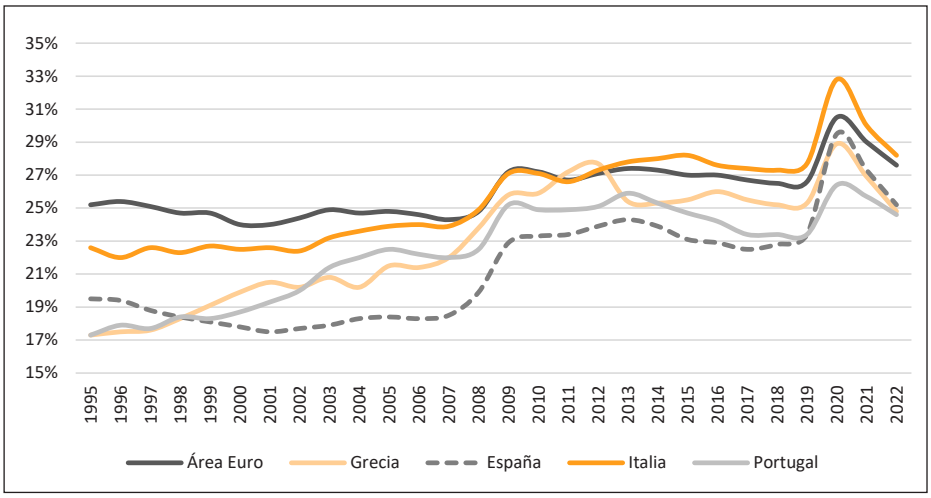
Entre los riesgos vitales que cubren las políticas sociales se encuentran aquellos que afectan a los procesos de transición a la vida adulta. En la medida en que se trata de una etapa clave en el devenir de los diferentes sujetos, la precariedad durante este período puede desencadenar una serie de efectos que trascienden a la edad joven y se extienden a lo largo de toda la vida de los individuos, limitando gravemente sus opciones de movilidad social (Wilkinson y Pickett, 2009). En consecuencia, un deterioro de las protecciones colectivas expone a los jóvenes a escenarios donde la transición a la vida adulta se convierte antes en una amenaza que en una oportunidad. Al respecto:

> "Los jóvenes adultos experimentan hoy en día una prolongada transición a la vida adulta caracterizada por la incertidumbre y la inestabilidad que requiere un apoyo y una inversión mayores que nunca antes. Desafortunadamente, los recursos y el apoyo no están distribuidos de forma equitativa entre Estados del bienestar y familias" (Benson, 2014: 777).

En el caso español, cuarenta años de dictadura impidieron la construcción de un Estado de bienestar homologable a los del resto de Europa hasta la restauración de la democracia, cuando el Estado de bienestar español se desplegó y legitimó por medio de inversiones convergentes pero inferiores a las del resto de países europeos (Rodríguez, 2011). Esta dinámica histórica es compartida por países como Grecia y Portugal. En términos generales, el régimen de bienestar de los países mediterráneos se ha caracterizado por un gasto social inferior a la media del resto de países europeos, si bien este ha crecido desde los años noventa hasta el período de austeridad posterior a la crisis de 2008 (Conde-Ruiz et al., 2016). Durante los años de duro ajuste del gasto público, a partir de 2012, el gasto social se reduce drásticamente en su dimensión de servicios o en especie, mientras se mantuvo en metálico, como consecuencia del funcionamiento de los estabilizadores automáticos –pensiones y prestaciones de desempleo– (Leoni, 2016; Luque y Guillén, 2021). Posteriormente, el estancamiento en el gasto social fue bruscamente alterado, hasta alcanzar el promedio de la zona euro, durante la pandemia de la COVID-19 (gráfico 1). En concreto, el gasto per cápita en protección social en España ha aumentado desde los 3.989 euros (nominales) del año 2015 hasta los 5.763 del año 2023, incrementando su desventaja respecto al conjunto de países del área euro en 308 euros per cápita entre 2015 y 2022 (gráfico 2).

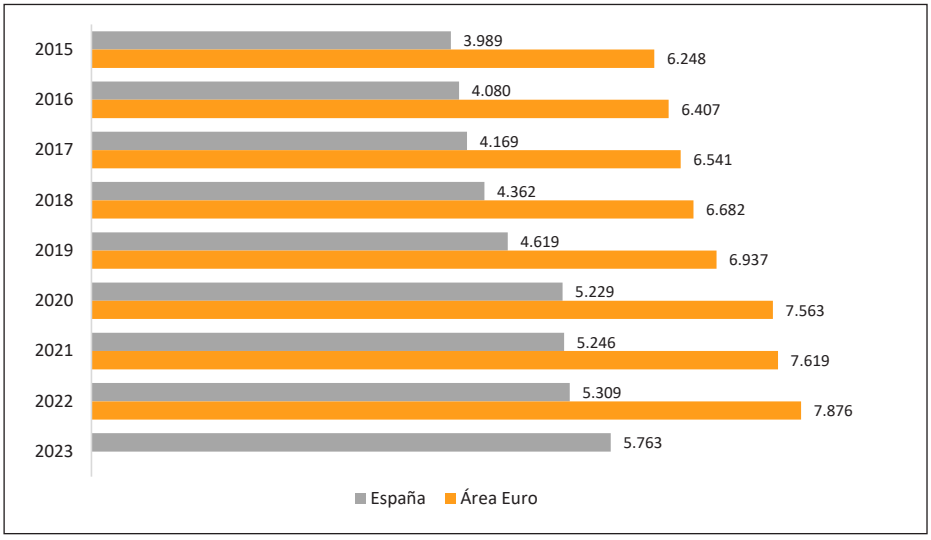
No obstante, la convergencia entre España y la media de la zona euro esconde tendencias significativas en relación con los soportes para la transición a la vida adulta. La distancia entre el caso europeo y el español es

**Gráfico 1 – Gasto en protección social según territorio. En porcentaje del PIB. 1995-2022**




**Fuente:** elaboración propia a partir de Eurostat (gov_10a_exp).

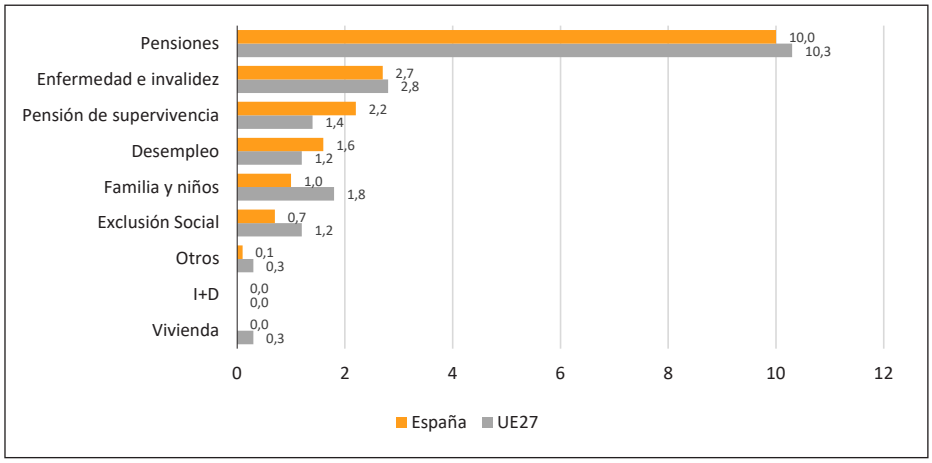
**Gráfico 2 – Gasto por persona en protección social en el Área Euro y en España. En euros corrientes. 2015-2023**




**Fuente:** elaboración propia a partir de Eurostat (gov_10a_exp).

notable en las partidas dirigidas a las políticas familiares y de cuidados, a la vivienda y a la población en situación de exclusión social (gráfico 3). Se trata, precisamente, de aquellas políticas con mayor impacto sobre la población joven. En contraste, los conceptos donde el gasto es mayor o equivalente en España (pensiones, desempleo y otras prestaciones) son aprovechados mayoritariamente por personas adultas y mayores, especialmente por aquellas que han tenido un empleo remunerado.

**Gráfico 3 – Porcentaje de gasto sobre el PIB según concepto de protección en la UE27 y en España. 2022**

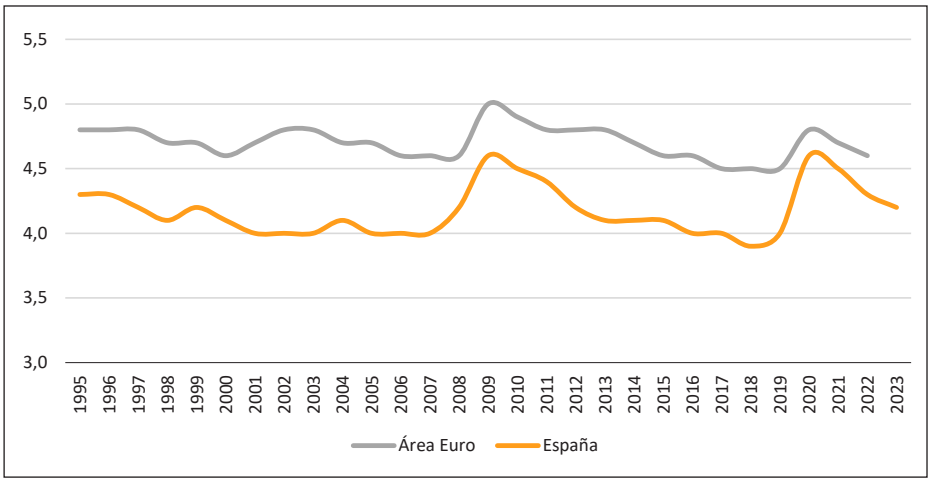



**Fuente:** elaboración propia a partir de Eurostat (gov_10a_exp).

La tendencia, sin embargo, es algo diferente en el caso de otra política con impacto directo sobre las personas jóvenes: la educación. Si bien el gasto en instituciones educativas por alumno disminuyó entre los años 2008 y 2013, este ha repuntado desde entonces. No obstante, si se mide en euros constantes de 2015, en el año 2021 (8.425€) España todavía no había recuperado el valor de gasto por estudiante de 2008 (9.162€), según datos de la OCDE. Esto contrasta con la media de la Unión Europea, donde el gasto en 2008 (8.242€) no ha dejado de aumentar hasta 2021 (11.745€). En este contexto, España sigue invirtiendo sistemáticamente menos en educación respecto al promedio de los países de la zona euro (gráfico 4). Estas dinámicas consolidan el argumento según el cual en España:

> "El sistema de protección social es relativamente extenso en cuanto a cobertura (sanidad, pensiones y protección al desempleo y, en una medida mucho menor, protección a la familia y servicios sociales personales), pero de baja protección, con una relativa tendencia a la privatización y al desplazamiento de los costes del bienestar hacia la familia y el ciudadano (…) y con insuficiente inclusión de personas que acumulan déficits sociales" (Moreno, 2012: 64).

**Gráfico 4 – Gasto en educación en el Área Euro y en España. En porcentaje del PIB. 1995-2023**




**Fuente:** elaboración propia a partir de Eurostat (gov_10a_exp).

En suma, los encajes institucionales específicos del régimen de bienestar español condicionan de manera crucial las dinámicas de transición a la vida adulta de sus personas jóvenes. La razón consiste en que el gasto social está fundamentalmente dirigido hacia las personas jubiladas y las que han tenido un empleo previo al desempleo. En ambos casos la población joven queda marginada, al mismo tiempo que las partidas presupuestarias dirigidas a atender sus necesidades específicas –tales como las educativas, residenciales o de apoyo a las familias– son significativamente inferiores (Guillén et al., 2016; Vázquez-Rodríguez et al., 2023). Al respecto:

> "Comparada con la media europea, el Estado español reduce la pobreza juvenil diez puntos menos y, además, reduce tres puntos menos la pobreza entre la juventud que entre el conjunto de la población, aun siendo este el segundo colectivo etario con mayor tasa de riesgo de pobreza" (CJE & Oxfam, 2022: 18).

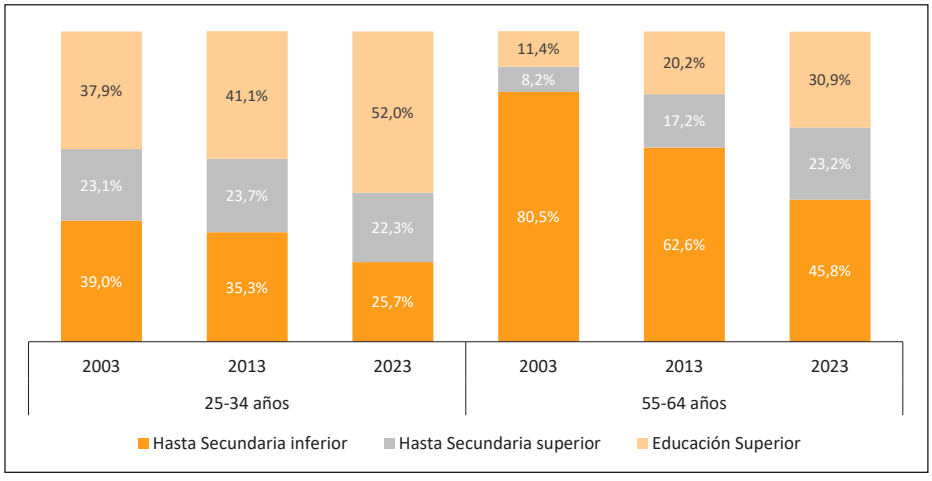
En la misma línea, Módenes y López-Colas (2014) señalan que en los países mediterráneos el gasto público está sesgado en perjuicio de los jóvenes. La razón consiste en que, mientas en otros modelos el gasto privado en vivienda en propiedad y el gasto público en pensiones son opciones alternativas de ahorro a largo plazo, en España ambos coinciden al mismo tiempo. En este contexto de creciente abandono institucional, las personas jóvenes residentes en España dependen de sus familias para obtener los recursos necesarios para cada una de las dimensiones de su transición a la vida adulta. De este modo: "las trayectorias vitales, sin duda determinadas por los procesos de estandarización e individualización propios de la modernidad, no pueden ser adecuadamente comprendidas si no es aceptando que las redes primarias siguen cumpliendo un papel fundamental" (Cardenal, 2006: 34).

En suma, en España las transiciones se caracterizan por la dependencia intergeneracional basada en estrategias familiares, entendidas como "aquellas asignaciones de recursos humanos y materiales a actividades relacionadas entre sí por parentesco (consanguíneo y afín) con el objeto de maximizar su aptitud para adaptarse a entornos materiales y sociales" (Garrido y Gil Calvo, 1997: 15). En última instancia, este modelo facilita una limitada intervención pública en la protección de las familias y los hogares, dado que este régimen de bienestar precisamente asume la solidaridad interna en ambos espacios (Flaquer, 2000) y, con ella, la reproducción tanto de sus valores como de las desigualdades entre ellos (Cooper, 2022).

## *3.2. Transiciones desiguales desde la educación al trabajo: el descrédito de la meritocracia*

Los principales informes sobre educación en España destacan un aumento considerable del nivel educativo alcanzado por los jóvenes españoles contemporáneos respecto al de las generaciones anteriores (OCDE, 2021). Como se aprecia en el gráfico 5, en los últimos 20 años ha aumentado el porcentaje de personas con título de educación superior y secundaria alta, disminuyendo al mismo tiempo el porcentaje de personas con título de primaria. Ello, tanto en la franja de 25 a 34 años como en la de sus padres, de 55 a 64 años, si bien de forma mucho más notable en el caso de los primeros. Esta diferencia está en línea con el hallazgo de la OCDE (2018a) que, en su Evaluación de Competencias de la Población Adulta, observa que en España el 40% de los adultos ha alcanzado un nivel de estudios superior al de sus padres, un dato semejante al de la media del resto de países de la OCDE (41%).

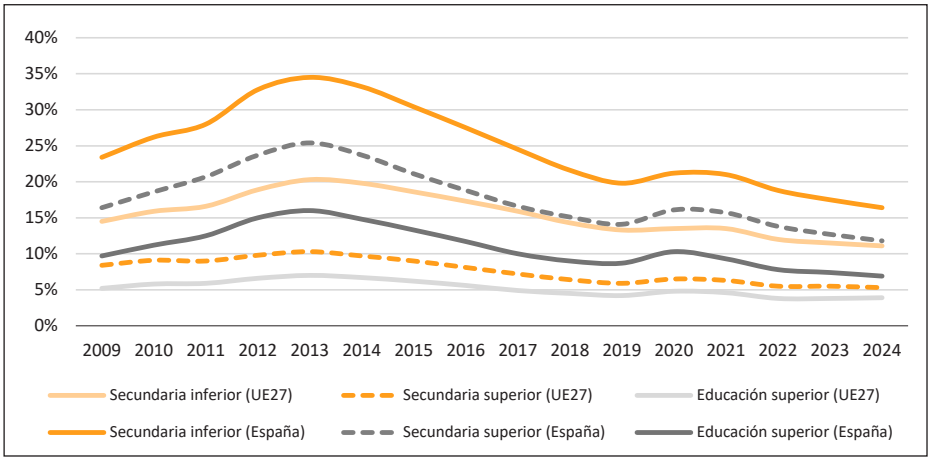
**Gráfico 5 – Nivel de estudios alcanzado según franja de edad y año en España. 2003-2023**




**Fuente:** elaboración propia a partir de datos de Eurostat (edat_lfse_03).

Pese a estos progresos, cabe destacar algunas cuestiones problemáticas. En primer lugar, la escuela continúa siendo un medio de reproducción de las desigualdades sociales, según confirman los datos de PISA de 2015: "en efecto, mientras que el 78,7% del alumnado de quince años de clase alta espera matricularse en la universidad, tan solo espera lo propio el 28,8% del estudiantado de clase baja" (Valdés, 2019: 350). Al respecto, y de media, la probabilidad de obtener un título de educación superior en España es ocho veces superior entre los hijos de familias con niveles educativos más altos respecto de aquellas con titulaciones más bajas (OCDE, 2018a). Asimismo, las competencias profesionales de padres y madres tienen importantes efectos sobre el desarrollo de las habilidades lectoras y matemáticas de sus hijos/as (García-Sierra, 2024). Por último, España es el país europeo con mayor asociación entre el origen socioeconómico de el/la estudiante y su probabilidad de repetir curso (OCDE, 2016: 414). Tal desigualdad tiene importantes efectos laborales, dado que el desempleo aumenta notablemente cuando se reducen la edad y el nivel educativo alcanzado (Malo y Moreno, 2018) (gráfico 6).

**Gráfico 6 – Evolución de la tasa de desempleo según nivel formativo alcanzado en la UE27 y en España. 2009-2024**

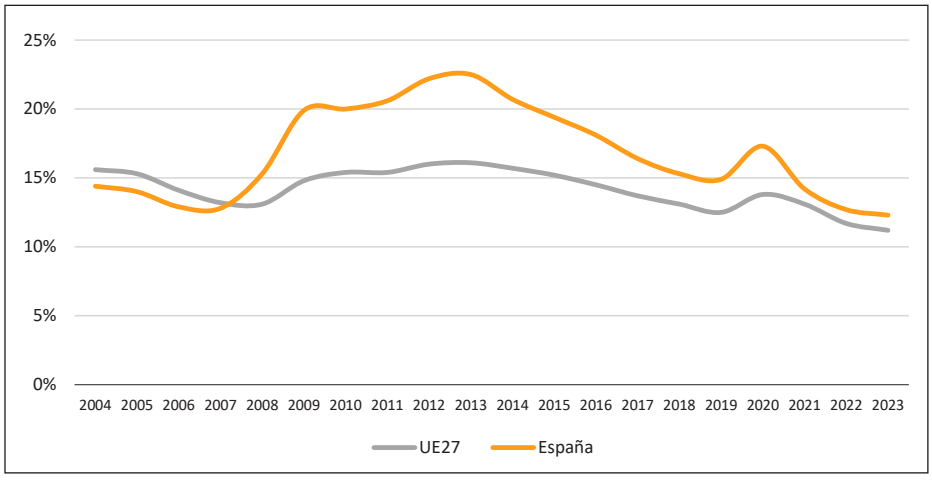



**Fuente:** elaboración propia a partir de Eurostat (une_educ_a).

Vinculado a lo anterior, un segundo conjunto de problemas tiene que ver con los procesos de desconexión de cualquier itinerario institucionalizado hacia la independencia económica de numerosas personas jóvenes, especialmente entre aquellas que no cuentan con los medios para cursar estudios postsecundarios. Entre estas personas jóvenes vulnerables sobresale el caso de los jóvenes que no tienen la oportunidad ni de trabajar ni de estudiar. En este sentido, la evolución del porcentaje de jóvenes de entre 15 y

29 años en tal situación es reflejo de la combinación de la falta de absorción del mercado laboral junto con la dificultad de seguir formándose. Dicho porcentaje se ha situado en España por encima del conjunto de la Unión Europea, conociendo un repunte sobre todo en los años de la crisis económica (gráfico 7). Entre las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan, la falta de experiencias, habilidades y redes ligadas al empleo formal hace cada vez más difícil su acceso al mismo, a medida que cumplen años, así como incrementa su riesgo de padecer malestares psicosociales y problemas de salud física y mental (Wilkinson y Pickett, 2009).

**Gráfico 7 – Evolución del porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años que ni estudian ni trabajan en la UE27 y en España. 2004-2023**

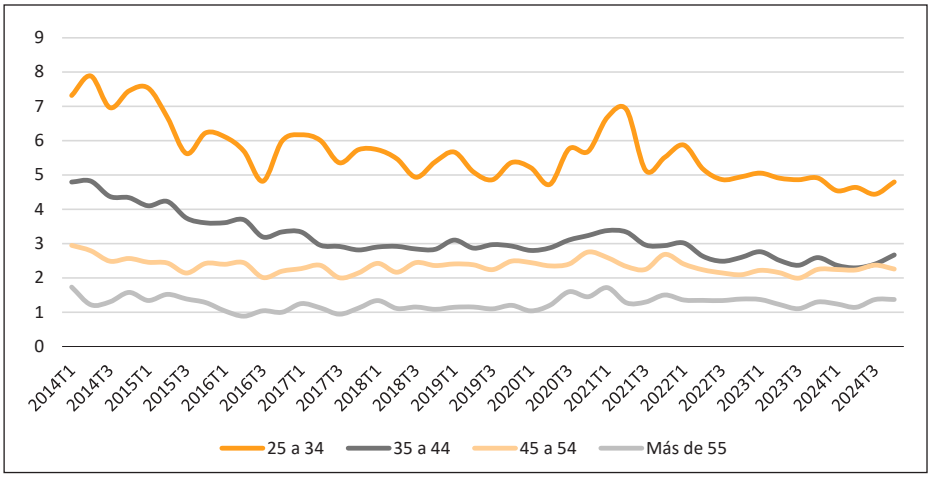



**Fuente:** elaboración propia a partir de Eurostat (edat_lfse_23).

Finalmente, el mercado del trabajo español ni siquiera garantiza la ocupación de las personas con nivel educativo superior. Al respecto, si se compara a España con los primeros 15 países en ingresar en la Unión Europea, se observa que su tasa de desempleo entre la población con estudios de tercer grado es la segunda más alta (6,9%), lejos de los países con mejores resultados en este ámbito, como Alemania o Países Bajos (2,7%). En esta línea, cabe señalar el proceso de subempleo de parte de las personas ocupadas con estudios superiores, cuya incidencia es significativamente mayor entre las personas jóvenes que entre las generaciones de más edad (gráfico 8).

En suma, el esfuerzo colectivo que ha permitido una formación cada vez mayor de la población joven residente en España ha sido compatible con tres dinámicas de desigualdad: una eficacia inferior de los títulos superiores entre las generaciones jóvenes; el mantenimiento de importantes desigualdades en la inserción laboral según el nivel educativo alcanzado; y la

**Gráfico 8 – Evolución del porcentaje de ocupados con estudios superiores subempleados según edad y trimestre. 2014-2024**

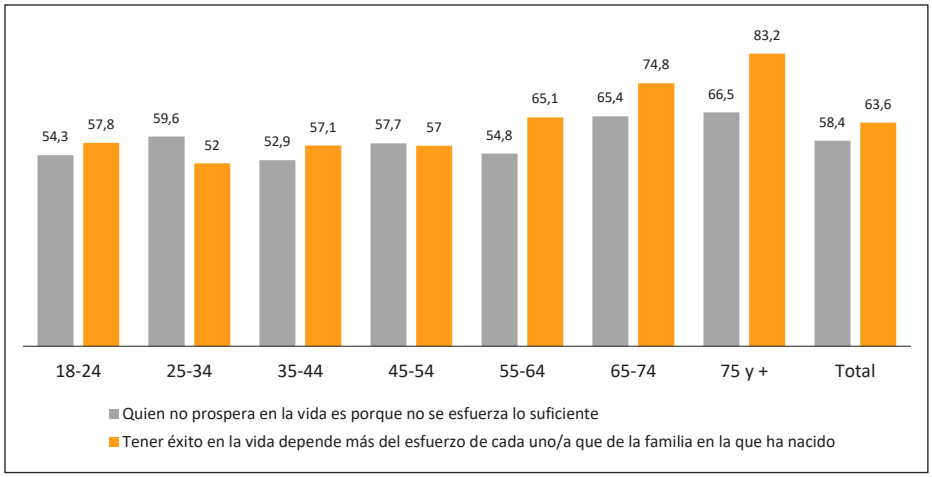



**Fuente:** elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (INE).

permanencia de segmentos sociales fuertemente vulnerados, donde se solapan la falta de oportunidades educativas y laborales. Por un lado, la escuela sigue funcionando como un mecanismo de legitimación del fracaso de los hijos e hijas de las clases populares, al convertir condiciones desiguales de partida en méritos individuales distintos (Torres, 2005). Mientras que, por el otro lado, Bernardi y Gil-Hernández (2021) han demostrado, para el caso español, que los padres de clase alta logran que sus hijos no universitarios no caigan en empleos no cualificados, mientras que a aquellos que sí lo han conseguido les ayudan a obtener mayores ingresos que el resto. En resumen, las personas procedentes de entornos socioeconómicos favorables tienden a obtener mejores empleos y mayores ingresos que las que proceden de entornos desfavorecidos y tienen la misma cualificación.

En relación con los debates en torno a la baja movilidad social en nuestras sociedades contemporáneas (OCDE, 2018b), los resultados de estos autores ponen en duda la eficacia de la expansión de la educación terciaria en ausencia de políticas compensatorias de las desigualdades de partida. Este hecho supone una importante crítica a la idea de que las sociedades postindustriales prósperas son meritocracias basadas en la educación. Este conjunto de procesos erosiona tal relato meritocrático, cuyo apoyo es inferior a la media de la población entre las personas jóvenes, si bien todavía mayoritario (gráfico 9), confirmando su singular resistencia en contextos de desigualdad (Mijs, 2021). No obstante, la declinación del relato meritocrático es heterogénea: desde la no resignación compartida de los universitarios de clase media hasta el fatalismo fragmentado de los jóvenes más vulnerados (Gil y Rendueles, 2019).

**Gráfico 9 – Porcentaje de personas que están de acuerdo o muy de acuerdo según afirmación y grupo de edad. 2024**




**Fuente:** elaboración propia a partir del estudio 3480 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

## *3.3. Dinámicas de precarización: los jóvenes ante el mercado laboral español*

Junto con la consolidación de los Estados de bienestar y la expansión de la educación, las sociedades occidentales posteriores a la Segunda Guerra Mundial se caracterizaron por la estandarización de las trayectorias vitales en base a rígidas normas sociolaborales que las hacían previsibles. Se trataba de la conocida como sociedad salarial, la cual giraba en torno a la figura del trabajador próspero que desarrollaba toda su carrera en una misma empresa y cuyas condiciones de vida estaban institucionalizadas por importantes políticas sociales, sólidas organizaciones sindicales y un rígido sistema familiar patriarcal de segregación de las tareas productivas y reproductivas según el sexo (Castel, 2010). Sin embargo, este modelo entró en declive a partir de la década de los setenta del siglo pasado como consecuencia de la globalización neoliberal. Este fenómeno ha supuesto el aumento de la competencia internacional, la difusión acelerada de la información y la creciente importancia de mercados que son dependientes de sucesos cada vez más imprevisibles, a escala planetaria (Mills y Blossfeld, 2005). Finalmente, este proceso ha sido acompañado por la implementación, por parte de los Estados, de estrategias de desregulación financiera, privatización y flexibilización de las relaciones laborales (Harvey, 2006).

De modo especialmente relevante, la reestructuración económica ligada a la globalización ha facilitado la deslocalización o robotización de los empleos industriales que proporcionaban salarios estables a muchas

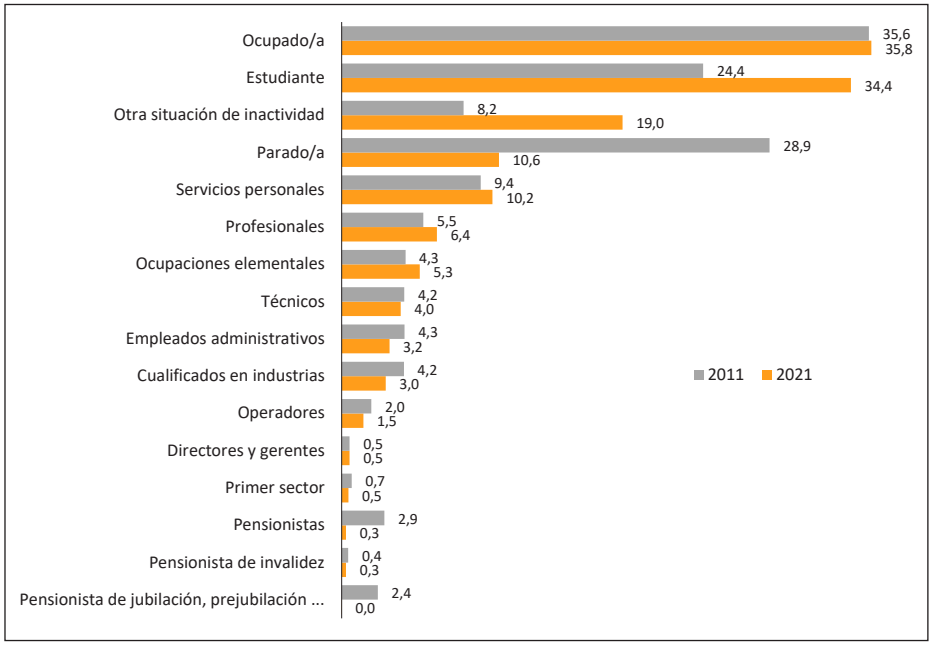
familias de los países occidentales (Goldin y Katz, 2008). El resultado ha sido la polarización del mercado laboral entre directores de la nueva economía global y portadores de sus consecuencias, resumidas en la proliferación de empleos de ínfima calidad que no proporcionan recursos suficientes para la formación de una familia, como consecuencia de lo cual la figura del trabajador pobre coexiste con la del trabajador próspero (Andress y Lohmann, 2008). Al respecto, en 2024 un 11,7% de la población ocupada en España se encontraba bajo el umbral de la pobreza, tras descender desde el 14,8% que llegó a registrarse en 2015, según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Este conjunto de transformaciones ha supuesto la erosión de la sociedad salarial y la emergencia de una sociedad cada vez más desigual (Pratschke y Morlicchio, 2012; León et al., 2024), en base a tres dinámicas principales. En primer lugar, el cierre de las élites transnacionales que concentran el poder económico y una creciente influencia política. En segundo lugar, destacan la erosión y la división de la clase media, donde el creciente número de profesionales y técnicos con alta cualificación supera a la demanda de empleos para los cuales están preparados. Finalmente, y, en tercer lugar, es decisivo el ascenso de un nuevo régimen de pobreza urbana, como resultado del proceso de fragmentación y reestructuración de la clase trabajadora tradicional. Este grupo social está compuesto por numerosos jóvenes abocados a la precariedad como condición central de su experiencia laboral, difícilmente eludible en ausencia de la formación requerida por los mejores empleos. Las diferentes expresiones de esta difícil inserción en el mercado de trabajo se reúnen dentro de la categoría del nuevo precariado (Standing, 2013), el cual se nutre de los servicios personales que exigen menor cualificación (desde el cuidado de personas dependientes hasta la hostelería), de los empleos industriales cada vez menos regulados colectivamente y de todo el continuo entre la desprotección laboral y el desempleo, pasando por la economía informal.

Dichas dinámicas pueden observarse en los cambios en la estructura de la población joven ocupada en España entre 2011 y 2021, período durante el cual se ha transformado la situación laboral de las personas entre 16 y 29 años (gráfico 10). En primer lugar, el porcentaje de población joven desempleada ha descendido de manera sobresaliente desde las cifras inmediatamente posteriores a la crisis comenzada en 2008. Sin embargo, el porcentaje de jóvenes ocupados permanece estable, dado que el descenso de población desempleada ha sido absorbido por la población estudiante e inactiva. En segundo lugar, y en el interior de la población ocupada, las categorías cuyo peso crece son los profesionales (que emplean a una parte importante de la población con estudios superiores) y los servicios personales y las ocupaciones elementales (paradigma de la precariedad laboral y en el polo más devaluado de la escala salarial). Este tipo de patrones definen un proceso de

polarización, coincidente con el declive del peso de los trabajos industriales y administrativos, tradicionalmente vinculados a las clases medias.

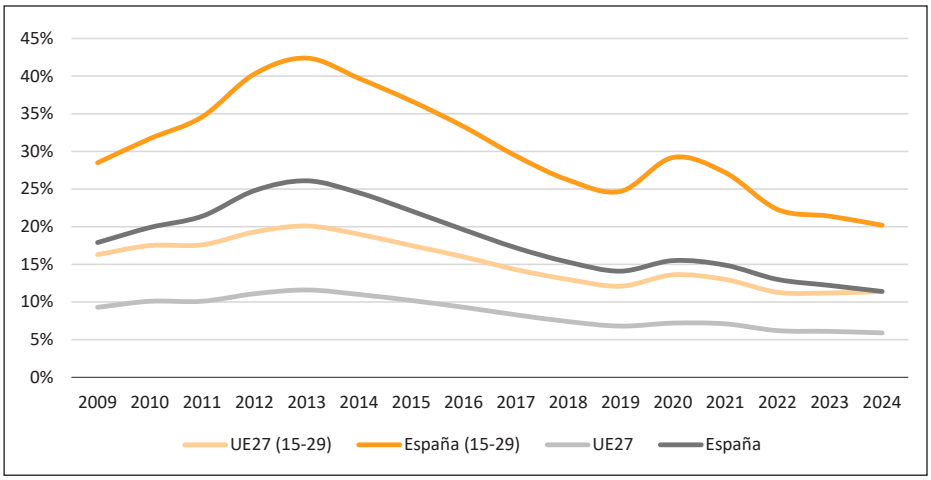
**Gráfico 10 – Porcentaje de personas activas entre 16 y 29 años según categoría sociolaboral. 2011-2021**




**Fuente:** elaboración propia a partir de los Censos de Población y Viviendas de 2011 y 2021 (INE).

La creciente precariedad laboral es experimentada directamente por los jóvenes que entran en el mercado laboral, dado que no están protegidos por la antigüedad y las regulaciones colectivas de los trabajadores veteranos (Mills y Blossfeld, 2005). Como resultado, la transición a la vida adulta está jalonada por frecuentes períodos de desempleo y cambio de trabajo, de forma que muchos jóvenes deben trabajar en empleos múltiples antes de consolidar una carrera laboral (Brinton, 2011). Si bien se observan altibajos en la evolución de las tasas de desempleo juvenil, caracterizados por picos elevados durante las dos crisis (financiera y pandémica), seguidos de sucesivas mejoras, la tasa de desempleo de las personas jóvenes entre 15 y 29 en España tiende a ser siempre mayor que la del conjunto de la población activa en España, así como en relación con la población activa joven del resto de países de la Unión Europea (gráfico 11).

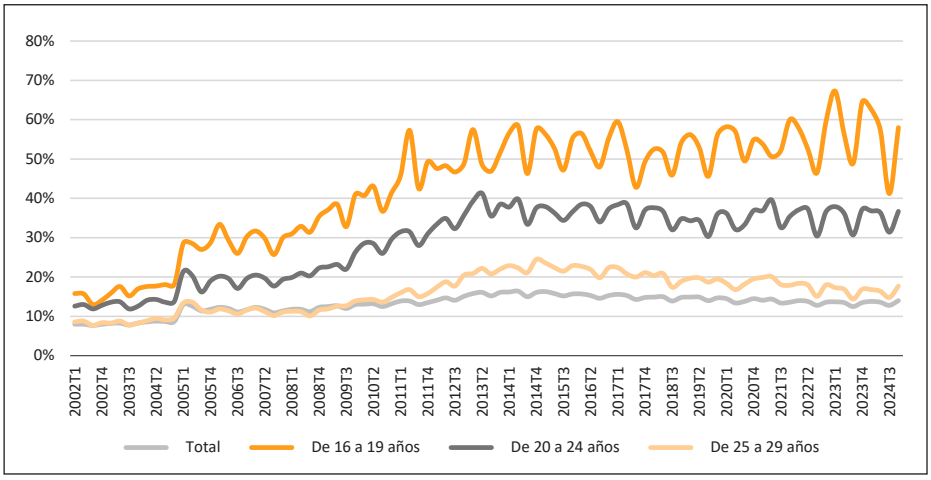
**Gráfico 11 – Evolución de la tasa de desempleo total y la del grupo 15-29 años en la UE27 y en España. 2009-2024**




**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos de Eurostat (une_rt_a).

Al mismo tiempo, los contratos laborales de los jóvenes residentes en España se caracterizan cada vez más por el trabajo a tiempo parcial. Los datos revelan un aumento continuo de este tipo de contratos entre esta población desde comienzos de siglo (gráfico 12). Este aumento es significativamente superior que el del conjunto de la población ocupada, de modo que se ha consolidado una notable brecha en este ámbito entre las personas jóvenes y el resto de ocupados.

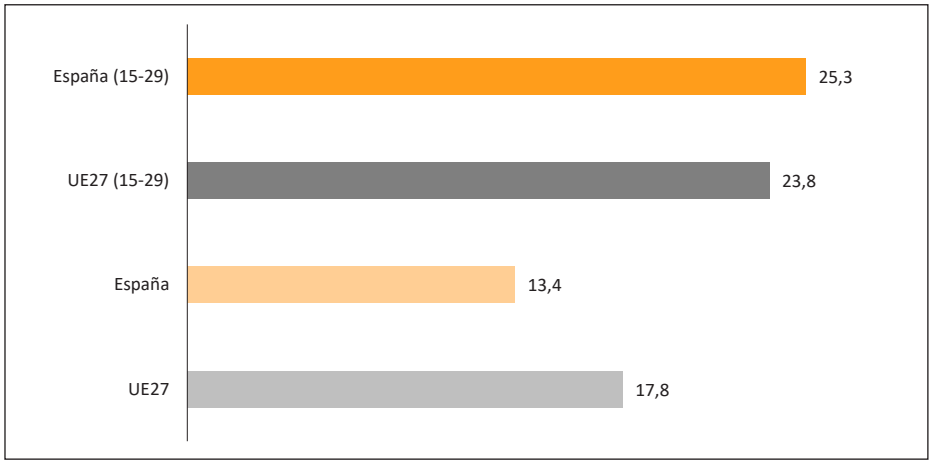
**Gráfico 12 – Evolución del porcentaje de los ocupados a tiempo parcial según grupos de edad. 2002-2024**




**Fuente:** elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (INE).

La incidencia en España de los contratos parciales es inferior a la de la media de la Unión Europea (27 países), salvo en el caso de la población joven, cuando la relación es la inversa (gráfico 13). Finalmente, el porcentaje de personas que trabajan a tiempo parcial que desean incrementar sus horas de trabajo y, además, están disponibles para ello, es muy superior en el caso de las personas jóvenes (15-29) residentes en España (9,7%) en relación con las adultas en el conjunto del país (5,2%), así como con las jóvenes del resto de Europa (4,7%), según los datos de Eurostat.

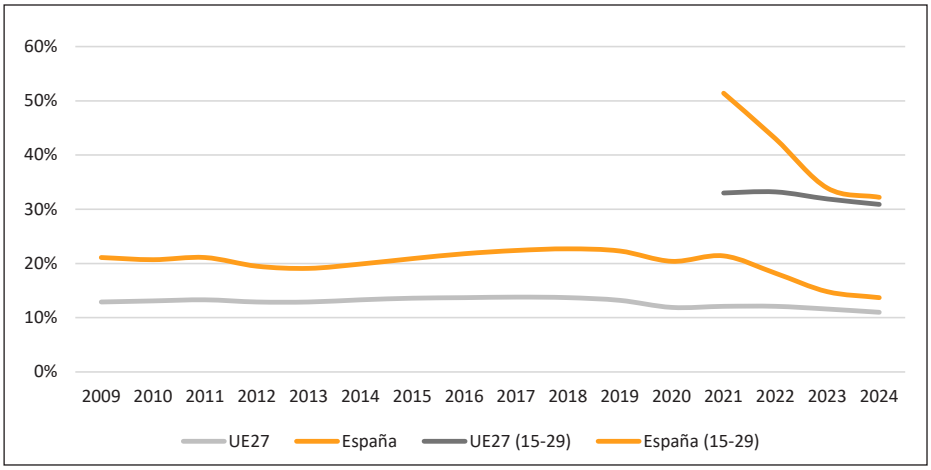
**Gráfico 13 – Porcentaje de ocupados con contrato a tiempo parcial según edad en la UE27 y en España. 2024**




**Fuente:** elaboración propia a partir de Eurostat (lfsi_pt_a).

En el caso de la temporalidad, la reforma laboral de 2021 ha transformado esta realidad de forma estructural en el caso de España, donde el porcentaje de contratos temporales ha sido tradicionalmente mucho mayor que en su entorno europeo. Desde entonces, los valores del caso español han convergido rápidamente con los del conjunto de la Unión Europea (27 países), tanto en el total de la población ocupada como, significativamente, entre las personas ocupadas más jóvenes (gráfico 14). Sin embargo, Cueto y Escalonilla (2024) advierten de que los contratos indefinidos después de la reforma tienen una menor duración empírica, así como una mayor rotación, dado que se utilizan como si fueran temporales en un contexto en el que la indemnización por despido no ha cambiado.

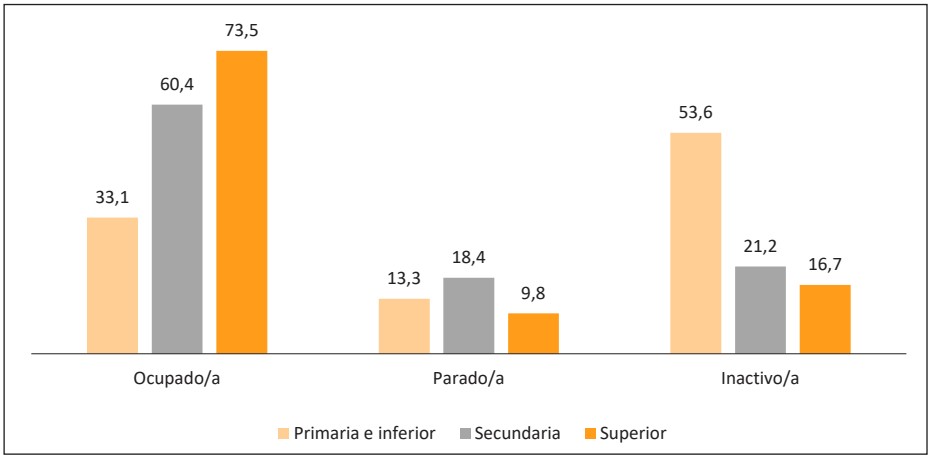
**Gráfico 14 – Evolución del porcentaje de ocupados con contrato temporal según edad en la UE27 y en España. 2009-2024**




**Fuente:** elaboración propia a partir de Eurostat (lfsi_pt_a).

Por último, cabe mencionar el hecho de que la precariedad laboral afecta de forma especialmente notable a los jóvenes españoles con menor cualificación (Moreno, 2019), los cuales no sólo se ven afectados por una incidencia del desempleo superior a la de sus pares con estudios superiores, como se ha visto previamente. Asimismo, destacan las sobresalientes cifras de inactividad de las personas que no han completado más que el primer grado educativo (gráfico 15).

**Gráfico 15 – Porcentaje de personas entre 25 y 34 años según relación con la actividad y nivel de estudios alcanzado. 2021**




**Fuente:** elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2021.

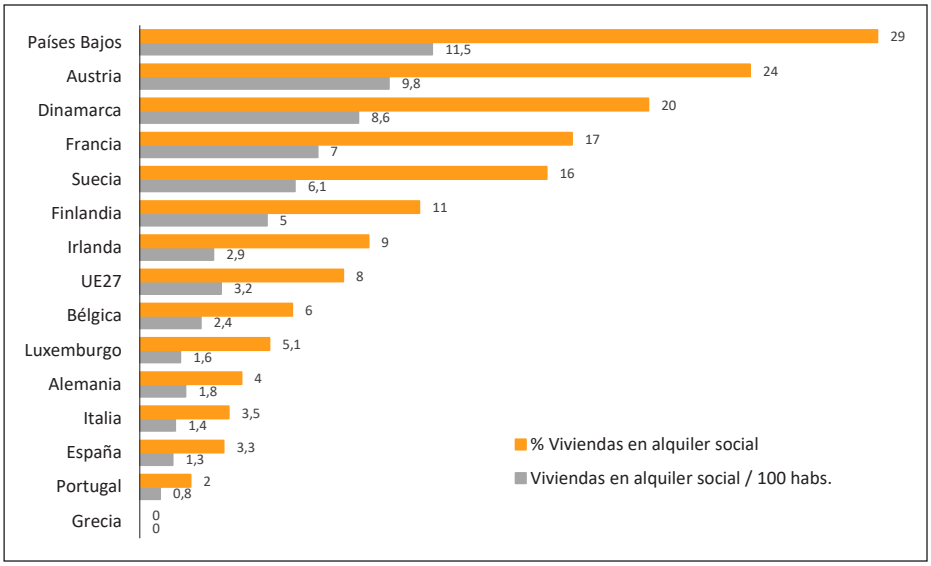
En contraste con la población joven con formación universitaria, los jóvenes sin cualificación universitaria experimentan la precariedad e inestabilidad laborales más pronunciadas. En estos casos el desempleo y la inactividad dificultan el acceso al trabajo y al aprendizaje de habilidades laborales, lo cual termina por reducir las oportunidades de lograr empleos indefinidos con un buen salario (Danzinger y Ratner, 2002): "valga apuntar ahora la dificultad que supone en aquellos trabajadores más jóvenes y con menos destrezas y cualificación profesional su reinserción laboral cuando no disponen de recursos formativos que les faciliten una adaptación a los cambios productivos en curso" (Moreno, 2012: 101).

## 4. La vivienda: clave de bóveda de la gran brecha, generacional y de clase

En ausencia de soportes sólidos en los ámbitos de las políticas sociales, la educación y el empleo, el acceso a una vivienda en propiedad se ha convertido, al mismo tiempo, en el recurso y el desafío más importante en nuestras sociedades. Así, entre todos los problemas sociales que afectan personalmente a la población residente en España, la vivienda es el segundo mencionado en primer lugar por un mayor porcentaje de personas en 2025 (10,0%), pero el primero entre los jóvenes de 18 a 24 años (16,1%) y de 25 a 34 (23,9%) (Estudio 3502 del CIS, de marzo de 2025). Al mismo tiempo, las dificultades para acceder a una vivienda adecuada y segura son, junto con la precariedad laboral, los principales caminos hacia la exclusión social en España (FOESSA, 2019).

Para muchos hogares, tener una casa en propiedad es el medio central de acumulación y reproducción de la riqueza; así como un seguro privado frente a riesgos tales como el desempleo o la pobreza, particularmente durante la vejez, cuando disminuyen los ingresos. Como consecuencia, la inversión continuada en vivienda ha encarecido su precio de manera extraordinaria. En este contexto, la brecha entre oferta y demanda se ha profundizado en los entornos urbanos más dinámicos (donde aumenta la población inmigrante y las viviendas de uso turístico compiten en mayor medida con las de carácter residencial). Esta combinación de factores dificulta el acceso a una vivienda, especialmente donde escasea la vivienda en alquiler social y aumenta el poder de negociación de los propietarios de vivienda en los mercados del alquiler y la compra-venta. Tal circunstancia es particularmente notable en España, donde este tipo de vivienda apenas supone un 3,3% de viviendas en 2023, según la Encuesta de Condiciones de Vida (INE), en notable contraste con la realidad de los países de su entorno, donde la vivienda en alquiler social es una opción real para muchos de sus habitantes (gráfico 16).

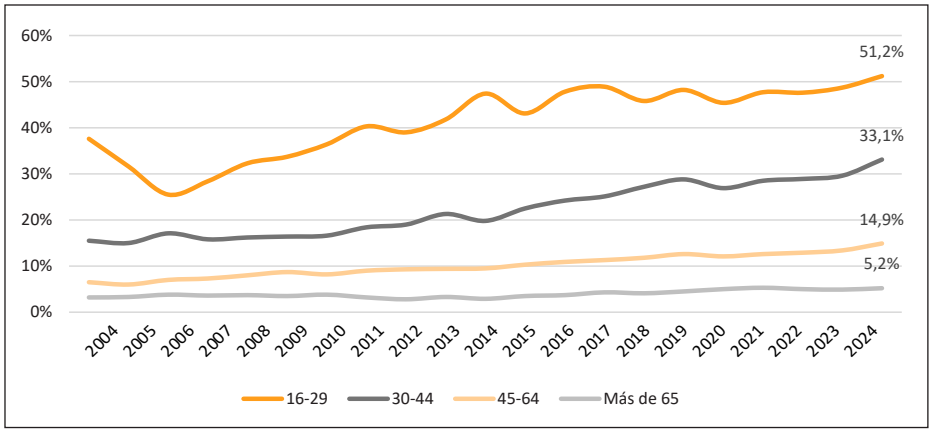
**Gráfico 16 – Porcentaje de viviendas en alquiler social sobre el total de viviendas principales y número de viviendas en alquiler social por cada 100 habitantes según país**




**Fuente:** elaboración propia a partir del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana; DG de Vivienda y Suelo, 2024.

En ausencia de esta alternativa, y en un contexto donde la precariedad laboral se combina con mayores restricciones en el mercado hipotecario, los nuevos hogares son arrojados hacia un mercado del alquiler privado que resulta, de este modo, muy tensionado y exige rentas cada vez mayores. Las cifras son claras: el porcentaje de hogares que reside en una vivienda de su propiedad no ha dejado de caer desde el comienzo de siglo, muy notablemente en el caso de los más jóvenes (desde el 58% en 2017 al 27% en 2024, según la Encuesta de Condiciones de Vida). Entre las causas, cabe señalar las dificultades para hacer frente al importe inicial exigido para formalizar una hipoteca. Además, incluso en el caso de poder afrontar tal pago inicial, los jóvenes entre 16 y 34 años que acceden a una hipoteca se ven expuestos a un sobreesfuerzo económico 9 puntos superior al del total de personas que pagan hipoteca, hasta alcanzar un valor promedio del 43% de su salario (CCOO, 2024). En consecuencia, y en el mismo período, el porcentaje de hogares jóvenes que residen en viviendas en alquiler privado ha crecido de forma sobresaliente (gráfico 17).

**Gráfico 17 – Evolución de los hogares que residen en viviendas en alquiler privado, según edad de la persona de referencia. En porcentaje. 2004-2024**




**Fuente:** elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

En este contexto, la alta demanda de vivienda en alquiler entre las personas más jóvenes encarece las rentas exigidas, pero no se acompaña de un incremento equivalente en sus recursos económicos:

> "El salario medio bruto de los trabajadores jóvenes ha aumentado durante los últimos años, con crecimientos acumulados en términos nominales del 25% entre 2015 y 2022 para los trabajadores entre los 16 y los 34 años (…) No obstante, estos aumentos se encuentran por debajo del crecimiento del 42% del precio de compra de la vivienda de acuerdo con el IPV durante este mismo período, o del incremento acumulado del precio medio del alquiler tanto a nivel agregado (28,5%), como en las grandes áreas urbanas, donde se ha concentrado el crecimiento del empleo" (Khametshin et al., 2024: 26).

En este escenario, el apoyo familiar es cada vez más importante para las personas jóvenes, especialmente a través de las ayudas recibidas para acceder a una vivienda. Una primera estrategia consiste en las transferencias de riqueza, bien para permitir la compra de una vivienda, bien mediante la cesión de una propiedad inmobiliaria. En relación con el primer caso, Ronald y Lennartz (2019) recogen datos elocuentes al respecto: en Reino Unido, el 59% de compradores de vivienda con menos de 35 años recibieron ayuda económica de familiares o amigos en 2018. Del mismo modo, en los Países Bajos, en un contexto históricamente dominado por la vivienda de alquiler asequible, una reciente encuesta comercial reveló que alrededor del 18% de los compradores de vivienda menores de 35 años habían recibido ayuda de los padres, frente a menos del 8% entre la cohorte superior a ellos (de 35 a 55 años). Por su parte, el 43% de las personas jóvenes que han accedido

a una hipoteca en España han necesitado ayuda de terceras personas para lograrla (CJE, 2025b). Con respecto al segundo caso, la cesión de vivienda:

> "Entre los jóvenes emancipados en España destaca el peso relativo de las viviendas cedidas de manera gratuita, cuya ratio casi duplica a la del promedio de la UE-27 (12,3%, frente al 6,5% en 2022). Este hecho reflejaría la relevancia de la capacidad económica familiar en España como determinante de las posibilidades de emancipación de los jóvenes que residen en hogares con patrimonio inmobiliario" (Khametshin et al., 2024: 43-44).

Finalmente, otra estrategia es compartir la vivienda entre distintas generaciones. De esta forma se reducen o eliminan los costes ligados a la vivienda mientras dura la corresidencia, en un fenómeno que suele estar ligado al retraso en la edad de emancipación, como se verá más adelante. En ocasiones, la posibilidad de alargar la emancipación permite evitar el mercado del alquiler y, así, acumular ahorros para el acceso directo a una propiedad.

### *4.1. Generación inquilina: ¿un conflicto intergeneracional?*

El aumento de la importancia de la familia para acceder a una vivienda tiene notables consecuencias. En primer lugar, constituye un nuevo modelo de relaciones de transmisión de recursos entre generaciones: pierden peso los intercambios públicamente mediados (a través de las pensiones y políticas sociales) a favor de su organización privada en el interior de las familias (mediante la vivienda). En este contexto, la dependencia del apoyo familiar permite a los mayores disponer de mayor influencia sobre las formas de vida de las personas jóvenes. Como consecuencia, el contrato intergeneracional se renegocia en torno al grado de autonomía que conservan quienes reciben el apoyo. De acuerdo con Komp y Tilburg (2010), dicho contrato consiste en un sistema de comportamientos y expectativas que regulan las transferencias entre generaciones. Si antes los cuidados a los mayores generaban la expectativa de una herencia, la transmisión de regalos en vida vincula a los jóvenes a la estructura familiar, y dificulta las formas de vida no normativas. Esto es así porque la dependencia de la familia para asegurar la posición social limita las alternativas de vida disponibles (Cooper, 2022).

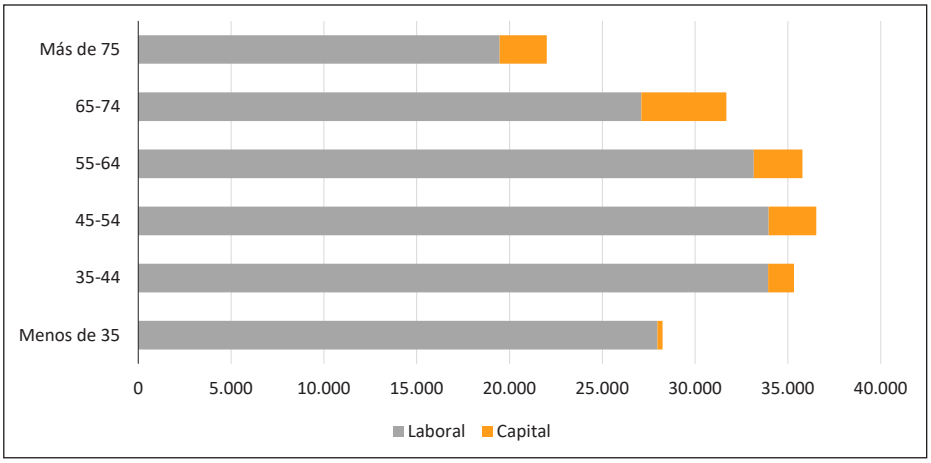
La segunda consecuencia es la reproducción de las desigualdades tanto entre generaciones como en cada una de ellas. Por un lado, se observa una profunda dinámica de desigualdad por la cual una generación inquilina –joven– se empobrece al enriquecer a una generación casera –mayor– (Gil et al., 2024). En concreto: "con una media de edad diez años superior a la de los inquilinos, su renta mediana por hogar es de 76.504 euros, frente a (…) los 27.984 euros de los hogares inquilinos" (Future Policy Lab, 2023:

14). Si la generación inquilina encuentra grandes dificultades para acceder a la propiedad en el presente, la generación casera tuvo importantes facilidades para lograrlo en el pasado. Su acceso a varias propiedades es indisociable de un contexto histórico muy particular. Los hogares del *baby boom* fueron beneficiarios de políticas de vivienda (mediante el acceso diferido y subsidiado a la misma, primero, y mediante la deducción fiscal por la compra de vivienda habitual, después), así como de un mercado hipotecario en expansión y de la espiral ascendente de precios ligada a la mercantilización de la vivienda (Trilla y Bosch, 2018; Rodríguez, 2022; CCOO, 2024).

Como resultado, estos hogares pudieron acceder a la propiedad en el comienzo de su trayectoria residencial, pagando sus hipotecas y concentrando mucho patrimonio inmobiliario. Esta combinación de circunstancias se ha mostrado muy eficaz a partir de la crisis abierta en 2008. Algunos de estos hogares han podido ampliar su patrimonio mediante la adquisición de las viviendas devaluadas por el estallido de la burbuja, favorecidos por una década de bajos tipos de interés y mayoritariamente ajenos a las restricciones laborales y del crédito que han excluido a las generaciones más jóvenes. Junto con importantes actores financieros internacionales, estos hogares han acumulado activos inmobiliarios capaces de generar, en algunos casos, rentas del alquiler. Esta posición rentista ha tenido, una vez más, condiciones políticas favorables (Carmona, 2022; Gil y Martínez, 2021). Como resultado, en España el porcentaje de arrendadores ha aumentado del 2% en 2002 a casi el 7% en 2020, mientras que el de inquilinos ha pasado del 13% al 20% (Future Policy Lab, 2023).

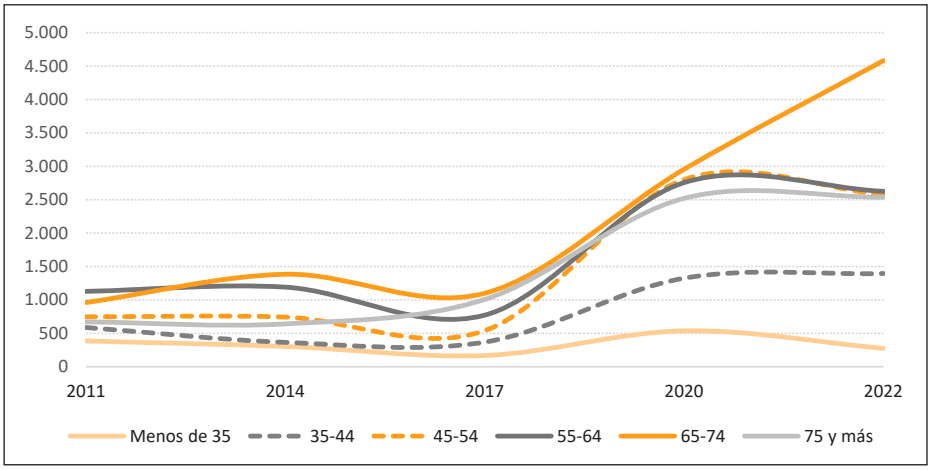
La concentración del patrimonio inmobiliario en las manos de algunos hogares maduros les está enriqueciendo, dado que su posición económica se sostiene de forma destacada sobre las rentas que ofrecen sus activos (gráfico 18). Entre dichos activos se encuentran las viviendas de las que obtienen rentas de alquiler (el 70% de la riqueza de los hogares en España es inmobiliaria, según los datos de Encuesta Financiera de las Familias de 2022). Además, esta posición rentista se está agudizando durante los últimos años, tal como revela el gráfico 19, de modo que las desigualdades de ingresos se sostienen fundamentalmente por la distinta posición de unas generaciones y otras en relación con las rentas que genera la riqueza (inmobiliaria, principalmente): en ascenso imparable para los mayores de 65, en declive para los menores de 35.

**Gráfico 18 – Renta mediana anual de los hogares según edad de la persona de referencia y tipo de renta. En euros. 2022**




**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España).

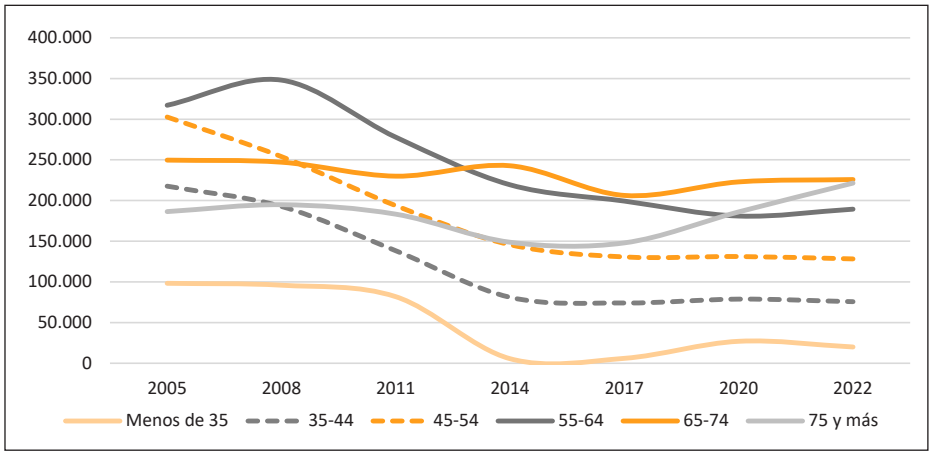
**Gráfico 19 – Mediana de las rentas del capital de los hogares según la edad de la persona de referencia. En euros de 2022. 2011-2022**




**Fuente:** elaboración propia a partir de la Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España).

Este período está dando lugar a una recomposición de la distribución de la riqueza entre grupos de edad (gráfico 20). Tras la crisis de 2008 se registró un descenso en todos los grupos, si bien con intensidades distintas: si los mayores de 65 años han vuelto a recuperar riqueza desde 2017, aquellos entre 55 y 64 tuvieron que esperar hasta 2020, mientras que las personas entre 35 y 54 años todavía no han alcanzado tal punto de inflexión. Por su parte, el caso de los menores de 35 años es particularmente grave, dado que, tras alcanzar una riqueza neta prácticamente nula, un breve repunte ha sido seguido de un nuevo descenso a partir de 2022.

**Gráfico 20 – Evolución de la mediana de la riqueza neta del hogar según edad de la persona de referencia. En euros de 2022. 2005-2022**




**Fuente:** elaboración propia a partir de la Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España).

La desigualdad entre grupos de edad es habitual por el tiempo que requiere la acumulación de patrimonio, si bien el aumento da cuenta de la exclusión de un conjunto de generaciones del acceso a este, sobre todo en forma de vivienda, como se ha visto. Las diferencias en el patrimonio acumulado en la edad joven entre generaciones son elocuentes, y están en la base de recurrentes apelaciones al conflicto generacional. Las personas entre 30 y 40 años acumulan en torno a 30.000 euros de riqueza, mientras que, a la misma edad, sus padres ya tenían por encima de 100.000 euros, descontadas las deudas hipotecarias a las que ahora pocos jóvenes pueden acceder: más del 50% de los hogares de menores de 35 años tenían deuda asociada a la vivienda principal en 2002, mientras que en 2022 esta cifra apenas supera el 20%, según el Banco de España (2024). En este contexto, la precariedad salarial que impide el acceso a una hipoteca condena al pago de rentas al alza a multitud de jóvenes que, de este modo, quedan excluidos del ahorro y el patrimonio. De manera elocuente, el 80% de las personas jóvenes que

viven de alquiler desearían comprar una vivienda si tuvieran los recursos económicos para ello (CJE, 2025b).

### *4.2. Estrategias familiares de acumulación de riqueza: herencia y desigualdad*

En este contexto, las madres y los padres que pueden hacerlo ayudan a sus hijos/as mediante los recursos que han obtenido a través del mismo proceso que excluye a los segundos del acceso autónomo a una vivienda. Por tanto, lo que se observa son intensas estrategias de apoyo intergeneracional, y no de conflicto. Pero no todos los componentes de una y otra generación han tenido una experiencia homogénea. De manera crucial, algunas clases sociales del *baby boom* pueden legar riqueza inmobiliaria a sus descendientes, mientras que otras no. De este modo, las desigualdades intergeneracionales amplían las desigualdades intrageneracionales (Gil et al, 2024). Por un lado, las clases medias y altas del *baby boom* fueron favorecidas para adquirir una riqueza inmobiliaria que les blinda frente a los riesgos del presente y en algunos casos les aporta rentas por el arrendamiento de sus propiedades. Por el otro lado, estas mismas clases ofrecen apoyo y transfieren riqueza a sus descendientes para salvarles del mercado del alquiler, al cual quedan condenados quienes no cuentan con dicho apoyo. Los datos son claros: según la Encuesta Financiera de las Familias, más del 50% de los beneficios de las rentas del alquiler van a parar al 20% más rico de la población; al tiempo que el 20% más pobre de los inquilinos dedica un 45% de sus ingresos a pagar el alquiler, según la Encuesta de Presupuestos Familiares (Vidal, 2024). En conclusión, no se trata tanto de un conflicto entre generaciones como entre clases sociales.

Aunque el acceso a la propiedad se extendió socialmente en la generación del *baby boom*, las clases medias-altas se beneficiaron más del incremento de precios, frente a las clases populares, que obtuvieron menores ganancias y han sido más vulnerables a la volatilidad económica, así como a los riesgos hipotecarios (y, con ellos, a los desahucios). Asimismo, no pocas familias de clases populares fueron excluidas de la propiedad inmobiliaria. En tales casos, los inquilinos con descendencia no pueden emplear su vivienda como recurso para sus hijos/as, ni avalar sus hipotecas. No obstante, incluso los propietarios/as de viviendas en lugares marginales del mercado también tienen límites en su capacidad de ayuda. En estas situaciones se encuentra la mayor parte de hogares con origen inmigrante (Delclós, 2022). Por el contrario, los productos hipotecarios y financieros permiten a los propietarios extraer riqueza de sus propiedades y transmitirla a través de regalos o de herencias adelantadas a sus descendientes. Aquí está la razón de las políticas de exención fiscal en las donaciones, patrimonio y sucesiones, auténtica clave de bóveda de la producción política de la desigualdad social

en España. En todo el mundo, y en un contexto de aumento de la importancia del patrimonio sobre las rentas, "estas transferencias de riqueza se están convirtiendo en mecanismos clave para la estratificación social general" (Adkins et al., 2025: 130).

En torno a 2040 se prevé que comience la "gran sucesión": la herencia del patrimonio de la generación del *baby boom*. Pero esta será muy desigual. Por un lado, un estudio de Pérez et al. (2024) revela que en torno a siete de cada diez inquilinos no esperan heredar ninguna vivienda en el futuro en las ciudades de Barcelona y Madrid. Esta cifra es mucho más acusada entre las personas extranjeras (ocho de cada diez) que entre las nativas (seis de cada diez). Además, el 80% de quienes esperan heredar vivienda tendrán que compartirla con otros herederos. Por otro lado, el 10% más rico concentra el 56,6% de la riqueza del país y, en conjunto, las herencias y/o regalos son 60 veces superiores entre el 20% más rico de los hogares que entre el 20% más pobre (OCDE, 2021). En síntesis:

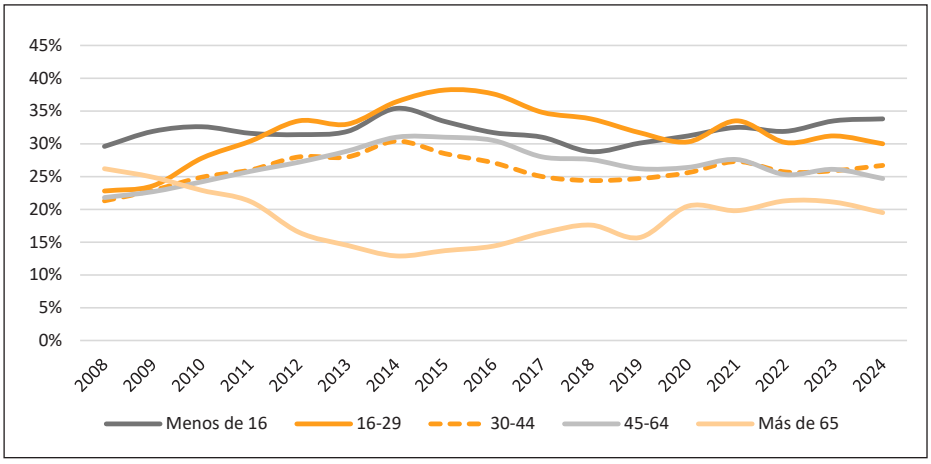
> "Cuando la tasa de rendimiento del capital supera de modo constante la tasa de crecimiento de la producción y del ingreso –lo que sucedía hasta el siglo XIX y amenaza con volverse la norma en el siglo XXI–, el capitalismo produce mecánicamente desigualdades insostenibles, arbitrarias, que cuestionan de modo radical los valores meritocráticos en los que se fundamentan nuestras sociedades democráticas" (Piketty, 2014: 15).

En este contexto, la situación inmobiliaria de las generaciones maduras se consolida como una dimensión central de reproducción de la desigualdad. Como resultado, las transiciones hacia la vida adulta se enfrentan a la bifurcación entre quienes gozan de soportes inmobiliarios frente a quienes no (Palomera, 2025): quienes heredan vivienda se ahorran los costes de alquiler y de hipoteca, al tiempo que obtienen facilidades crediticias, para acumular otras propiedades; quienes no heredan se ven expuestos a un mercado del alquiler sin apenas poder de negociación, pagando rentas al alza que impiden el ahorro que podría permitirles acceder a la propiedad y evitar el arrendamiento. Al respecto, el 48% de los menores de 30 años emancipados destinan más del 40% de sus ingresos a pagar el alquiler, frente al 22,5% de quienes pagan una hipoteca. (CJE, 2025b). Se trata de una brecha social fundamental que, en un escenario de salarios congelados, políticas sociales sesgadas hacia las generaciones más maduras y fuertes desigualdades educativas produce efectos múltiples: desde el acceso a recursos, hasta las oportunidades de transición hacia la vida adulta.

## 5. El viaje de la pobreza en el siglo XXI: de los mayores a los jóvenes

La emergencia de la vivienda como un factor central de empobrecimiento se ha combinado con la erosión de los soportes y canales tradicionales de transición hacia la vida adulta. En este contexto, la exposición de las personas jóvenes al riesgo de pobreza y exclusión se ha incrementado de forma notable desde la crisis financiera internacional de 2008. En contraste, las personas mayores de 65 años han experimentado una trayectoria relativamente opuesta (gráfico 21). Así, si las personas jóvenes se encontraban entre las categorías con menor riesgo de pobreza y exclusión en 2008, dieciséis años más tarde son la segunda categoría económicamente más vulnerada, tan sólo por detrás de los niños y las niñas, tras haberles superado durante buena parte del período analizado.

**Gráfico 21 – Evolución de la tasa AROPE según grupo de edad. 2008-2024**




**Fuente:** elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

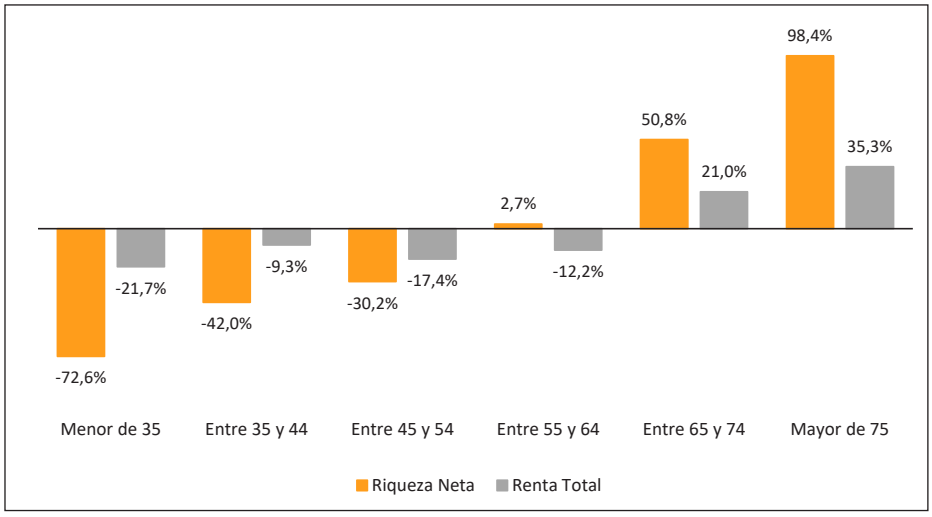
La disparidad entre grupos de edad revela la carga desigual de las políticas de austeridad que han caracterizado al período de recesión: un ajuste fuerte a niveles salariales que padecieron en mayor medida quienes entraron en un mercado de trabajo ya precarizado y en un mercado inmobiliario muy tensionado; en contraste con el mantenimiento de rentas de la población jubilada, a menudo residente en viviendas de su propiedad; y en un sistema de protección indiferente a las necesidades de las personas jóvenes (Vázquez-Rodríguez et al., 2023).

Durante este período histórico, la experiencia de las personas jóvenes está teñida por la concatenación de crisis económicas y la percepción de falta de progreso económico (CJE & Oxfam, 2022). Al respecto, Fuentes (2024: 233) señala que:

> "Los nacidos en los años 1980 han vivido en una sociedad cuya renta per cápita a los 20 años de edad es aproximadamente la misma que a los 35, lo que habla de tres lustros de estancamiento. Los nacidos en los años 1990 han visto cómo el aumento de renta per cápita media veinte años después de haber nacido es la menor en muchas generaciones (…) En cuanto a los nacidos en los 2000, no han visto aumentar la renta per cápita a los veinte años de haber nacido".

Si se desagrega la información según grupos de edad, entre 2002 y 2022, la renta mediana de los hogares cuya persona de referencia tiene menos de 35 años ha descendido un 21,7% y un 9,3% para aquellos entre 35 y 44 años (gráfico 22). Estas dinámicas contrastan con el aumento en un 21,0% en los hogares entre 65 y 74 años, y un 35,3% en los mayores de 75 años. Estas pautas se suman a las desigualdades de riqueza, todavía mayores, y ya apuntadas en el epígrafe anterior.

**Gráfico 22 – Evolución de la riqueza neta y la renta total según edad de la persona de referencia del hogar. En porcentaje de variación. 2002-2022**




**Fuente:** elaboración propia a partir de la Encuesta Financiera de las Familias (Banco de España).

En el presente, esta falta de expectativas de progreso se combina con carencias materiales entre los jóvenes de clases más vulneradas. Por ejemplo, más de tres de cada diez personas jóvenes no pueden irse de vacaciones una semana al año, afrontar gastos imprevistos ni sustituir muebles estropeados o viejos. Como se observa en la tabla 1, la incidencia de la carencia material es particularmente notable entre las personas menores de 29 años.

**Tabla 1 – Porcentaje de personas que expresan carencia material según concepto y grupo de edad. 2024**

| | Menos de 16 | 16-29 | 30-44 | 45-64 | Más de 65 |
|---|---|---|---|---|---|
| Ir de vacaciones al menos una semana al año | 34,7 | 36,7 | 33,0 | 32,9 | 31,0 |
| Una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días | 6,7 | 6,6 | 6,8 | 6,0 | 4,5 |
| Mantener la vivienda con una temperatura adecuada | 17,5 | 20,6 | 18,4 | 17,8 | 14,2 |
| Afrontar gastos imprevistos | 41,8 | 39,6 | 39,0 | 34,7 | 27,4 |
| Retrasos en gastos relacionados con la vivienda o en compras a plazos | 18,9 | 18,7 | 16,9 | 13,7 | 5,8 |
| Disponer de un automóvil | 5,5 | 7,0 | 7,2 | 4,7 | 2,8 |
| Disponer de un ordenador personal | 8,9 | 6,9 | 8,0 | 5,5 | 3,8 |
| Sustituir los muebles estropeados o viejos | 31,7 | 30,7 | 29,8 | 27,6 | 20,7 |

**Fuente:** elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

## 6. El metabolismo generacional: biografías dañadas

El conjunto de dinámicas anteriores tiene consecuencias en una amplia gama de decisiones tales como la emancipación, la paternidad/maternidad o la formación de parejas, todos ellos ámbitos donde los privilegios y las desventajas se heredan a través del linaje inmobiliario-familiar. Asimismo, la presión que implica la incertidumbre que caracteriza a muchas transiciones hacia la vida adulta tiene efectos sobre la salud mental y la subjetivación política. En todos los casos, la autonomía requiere de soportes materiales que, para muchas personas jóvenes, han dejado de constituir certezas sobre las que construir sus proyectos de futuro:

> "Hay un grupo de jóvenes que ha experimentado ya dos crisis muy importantes justo en una fase esencial de sus proyectos vitales en los que se plantea la transición al empleo, a la vida adulta, la emancipación o la construcción de nuevos hogares: a los que tenían 18 años en 2008 les ha alcanzado la crisis de 2020 con 30 años. Han debido afrontar pues dificultades especiales en ese proceso de transición y es previsible que eso deje secuelas permanentes en sus itinerarios laborales y vitales" (FOESSA, 2022: 608).

### *6.1. El aplazamiento de la emancipación: irte de casa cuando ya no eres joven*

La experiencia contemporánea de la emancipación residencial de las personas jóvenes dista notablemente de la que vivieron generaciones anteriores. Hoy en día la emancipación residencial es un fenómeno complejo que no siempre es lineal ni irreversible, dado que algunos jóvenes se ven forzados a regresar al hogar de sus padres bajo determinadas condiciones (Gentile, 2010). Asimismo, la emancipación residencial ya no es sinónimo de la emancipación familiar completa, dado que no siempre supone la independencia económica y residencial respecto de la familia de origen. De hecho, con frecuencia la emancipación residencial alude antes a la autonomía, entendida como la capacidad de vivir según las propias normas, que a la independencia económica completa (Echaves, 2016). Al respecto, el 30% de los jóvenes que se emancipan a través de la vivienda en alquiler (opción mayoritaria, del 70%) requieren de ayuda económica familiar para pagar la renta del alquiler (CJE, 2025b). Por otro lado, y a diferencia del modelo tradicional de transición a la vida adulta, la emancipación residencial ya no está automáticamente vinculada al matrimonio y la paternidad, sino que constituye una etapa previa a la formación de una familia y adopta formas múltiples, las cuales pueden diferir de la cohabitación con la pareja. Por ejemplo, el 87% de las jóvenes emancipadas en España comparten su vivienda con otras personas, en la mayor parte de los casos con el fin de reducir los gastos de la vivienda (CJE, 2025b).

Todas estas tendencias rompen con el itinerario clásico de transición a la vida adulta y encuentran su causa en las dificultades de acceso a la vivienda ya mencionadas. En concreto, entre 2013 y 2023 el importe medio de la entrada que debe entregarse para obtener una hipoteca ha aumentado desde 3,3 salarios anuales de una persona joven asalariada hasta 4,4 (tabla 2). Si se obtiene la hipoteca, las personas jóvenes deben pagar más del 30% de sus ingresos cada mes, tanto si lo hacen solas como sumando los ingresos de un hogar, por encima del límite establecido como sostenible. En todo caso, el coste mensual de la hipoteca es inferior al que implica la renta del alquiler, superior al 40%, tanto para un asalariado/a como para un hogar joven. Al respecto, la renta máxima tolerable para evitar la sobrecarga económica de un hogar joven era en 2023 de 728,5€, notablemente inferior a la media de la renta del alquiler de una vivienda en el mercado (968€). En este contexto, y tal como se ha adelantado, el recurso a la convivencia en pisos compartidos es cada vez más frecuente, dado que en el caso de una persona asalariada reduce el porcentaje de ingresos mensuales dedicados al alquiler hasta el 36,2%. Esta cifra todavía supera el límite del 30%, pero no tanto como en el caso de alquilar un piso completo (92,1%).

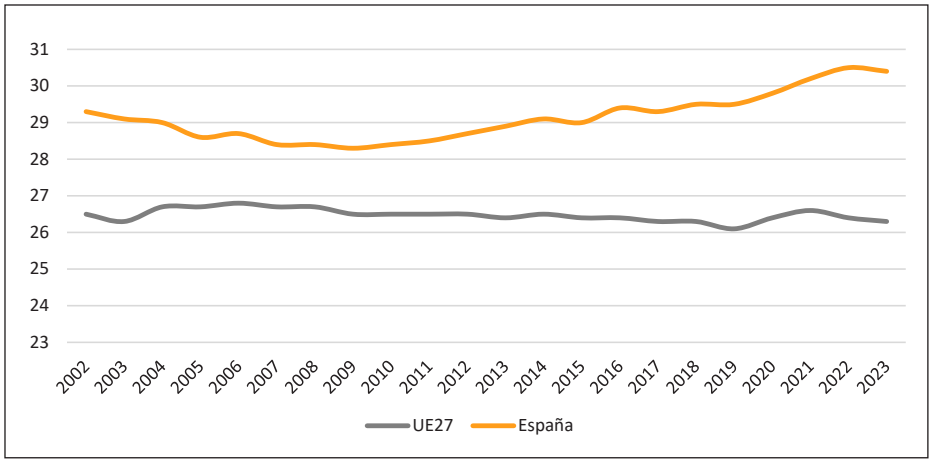
**Tabla 2 – Evolución de los principales factores condicionantes del acceso a la vivienda de las personas jóvenes según tipo de acceso. 2013-2023**

| Acceso | Indicador | 2013 | 2018 | 2023 |
|---|---|---|---|---|
| **Alquiler piso completo** | Renta media vivienda libre (€/mes) | 520,6 | 862,1 | 968,0 |
| | Coste de acceso alquiler (Hogar joven) | 36,3% | 47,4% | 39,9% |
| | Coste de acceso alquiler (Asalariado/a) | 46,8% | 91,2% | 92,1% |
| | Renta máxima tolerable (Hogar joven) | 430,5 | 545,1 | 728,5 |
| | Renta máxima tolerable (Asalariado/a) | 333,6 | 283,7 | 315,2 |
| **Alquiler piso compartido** | Renta media vivienda libre (€/mes) | | | 380,0 |
| | Coste de acceso alquiler (Hogar joven) | | | 15,6% |
| | Coste de acceso alquiler (Asalariado/a) | | | 36,2% |
| **Compra** | Vivienda libre (euros) | 146.690 | 161.880 | 184.230 |
| | Precio/salario (Hogar joven) | | 7,4 | 6,3 |
| | Precio/salario (Asalariado/a) | | 14,3 | 14,6 |
| | Coste de acceso hipoteca (Hogar joven) | 43,3% | 31,1% | 33,6% |
| | Coste de acceso hipoteca (Asalariado/a) | 55,9% | 59,7% | 77,7% |
| | Ingresos mínimos (mensuales) para compra | 2.072,3 | 1.881,9 | 2.720,0 |
| | Importe entrada (Salarios anuales/Hogar joven) | 2,6 | 2,4 | 1,9 |
| | Importe entrada (Salarios anuales/Asalariado/a) | 3,3 | 4,3 | 4,4 |

**Fuente:** elaboración propia a partir del Observatorio de la Emancipación del Consejo de la Juventud de España.

Tal como se ha visto, el esfuerzo que han de asumir las personas y los hogares jóvenes para adquirir o alquilar una vivienda es siempre superior al 30% de sus ingresos. Es más, en torno a cuatro de cada de diez personas jóvenes deben dedicar más del 40% de su salario para pagar su vivienda. Como consecuencia, el 40% de las personas jóvenes emancipadas no pueden ahorrar más de 100 euros al mes (CJE, 2025b). Este conjunto de límites contribuye a mantener la edad media de emancipación sistemáticamente por encima de la de los países de la Unión Europea. En 2023, la edad media estimada de emancipación en España era de 30,4 años, en contraste con los 26,3 del conjunto de la Unión Europea. Esta diferencia de 4,1 años indica un proceso de divergencia respecto de las pautas de la juventud comunitaria, dado que, al comienzo del período, en 2002, era de 2,8 años (gráfico 22). Se trata de la confirmación de la excepcionalidad española en perspectiva comparada (Newman y Aptekar, 2007), según la cual los procesos de fuerte dependencia familiar de los jóvenes conducen a la convivencia prolongada entre generaciones como medio de solidaridad mutua hasta que es posible su emancipación residencial (Hernández y Pascual, 2015).

**Gráfico 23 – Evolución de la edad media estimada de emancipación del hogar familiar por parte de los jóvenes en la UE27 y en España. 2002-2023**



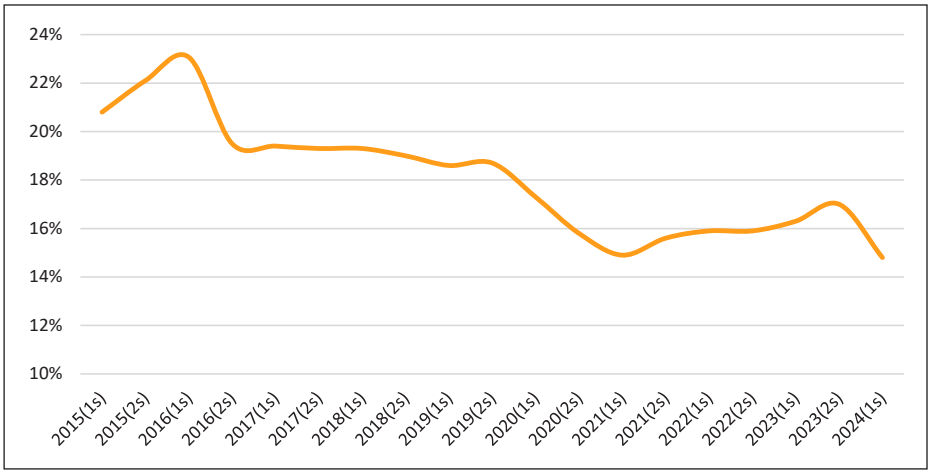

**Fuente:** elaboración propia a partir de Eurostat.

En la misma línea, el Observatorio de Emancipación del primer semestre de 2024 (CJE, 2024) recoge que la tasa de emancipación de la población joven residente en España ha alcanzado en dicho período un valor mínimo (14,8%) desde que existen registros. En relación con el año anterior, esta tasa ha descendido en todos los rangos de edad joven, muy destacadamente en las personas entre 25 y 29 años (desde el 37,6% hasta el 34,6%). Tal situación es el resultado del conjunto de dinámicas presentadas y evidencia una persistente tendencia de descenso en el porcentaje de personas jóvenes (entre 16 y 29 años) que se emancipan del hogar familiar (gráfico 24):

> "Así, el porcentaje de personas jóvenes que vivía fuera del hogar familiar era 3,9 puntos porcentuales inferior al que había antes de la pandemia (18,7%) y 11,3 puntos menor que la tasa que había antes de que estallara la burbuja inmobiliaria en 2008, cuando se alcanzó el pico de porcentaje de personas jóvenes emancipadas (26,1 %)" (CJE, 2025a: 4).

No obstante, los efectos de este modelo no son homogéneos entre los diferentes grupos de jóvenes. Según Verd i Pericàs (2008), las diferencias en las pautas de emancipación entre los jóvenes dependen fundamentalmente de la condición socioeconómica de sus familias de origen. Al respecto, destaca el caso de los contextos sociales donde los hijos no pueden alcanzar el estatus laboral de sus padres. Mientras permanece este bloqueo, tanto los padres como los hijos acuerdan aplazar la emancipación de los segundos hasta que no hayan alcanzado el estatus de sus padres, de forma que su complicidad se revela estrategia. En cambio, allá donde las expectativas de transición son menores la emancipación residencial es más temprana.

**Gráfico 24 – Evolución de la tasa de emancipación de los jóvenes entre 16 y 29 años. 2015-2024**




**Fuente:** elaboración propia a partir del Observatorio de Emancipación (Consejo de Juventud de España).

Al respecto, los datos del *Informe Juventud en España 2012* (Moreno et al., 2013: 55) confirman que las personas jóvenes se emancipan por razones diferentes según su clase social de referencia: si en los jóvenes de clase baja es particularmente relevante la formación del propio núcleo familiar (26,3%), la independencia (37,3%) y los estudios (36,3%) son las razones con mayor peso entre los jóvenes de clase alta y media-alta (tabla 3).

El *Informe Juventud en España 2020* (Simón y Clavería, 2021) añade más información al respecto. En primer lugar, los recursos disponibles y los límites que marca el contexto se confirman como aspectos más relevantes que el deseo de emancipación. En concreto, la probabilidad de emancipación residencial efectiva aumenta con la edad, con el origen extranjero, con tener pareja (y poder formar un hogar joven) y estar ocupado. Asimismo, los estudios postobligatorios también promueven la emancipación, pero no los universitarios, que la aplazan mientras se busca estabilizar la carrera profesional (Gentile, 2013). Mientras que, en segundo lugar, en este ámbito son centrales las expectativas, de modo que la precariedad laboral (falta de contrato, prácticas, formación, temporalidad) inhibe de forma significativa la emancipación.

**Tabla 3 – Razones por las que las personas jóvenes se emancipan según clase social. 2012**

| | Alta | Media-alta | Media | Media-baja | Baja | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Adquisición de independencia | 37,3 | 31,6 | 31,5 | 37,3 | 19,3 | 32,7 |
| Haber conseguido autonomía económica | 10,9 | 11,8 | 12 | 10 | 19,3 | 11,7 |
| Formación de mi propio hogar y/o de mi propia familia | 5,5 | 17,7 | 18,7 | 20,7 | 26,3 | 18,3 |
| Estudios | 36,3 | 29,2 | 22 | 14,4 | 17,5 | 22,5 |
| Trabajo | 6,4 | 5 | 8 | 7,6 | 8,8 | 7,3 |
| Fallecimiento del padre y/o la madre | 0 | 0 | 0,5 | 1,1 | 3,5 | 0,6 |
| Malas relaciones familiares | 2,7 | 4,4 | 4,8 | 6,3 | 3,5 | 4,9 |
| Otra | 0,9 | 0,3 | 2,5 | 2,6 | 1,8 | 2 |

**Fuente:** Informe de la Juventud en España (2013).

## *6.2. Depresión de la fecundidad: querer y no poder*

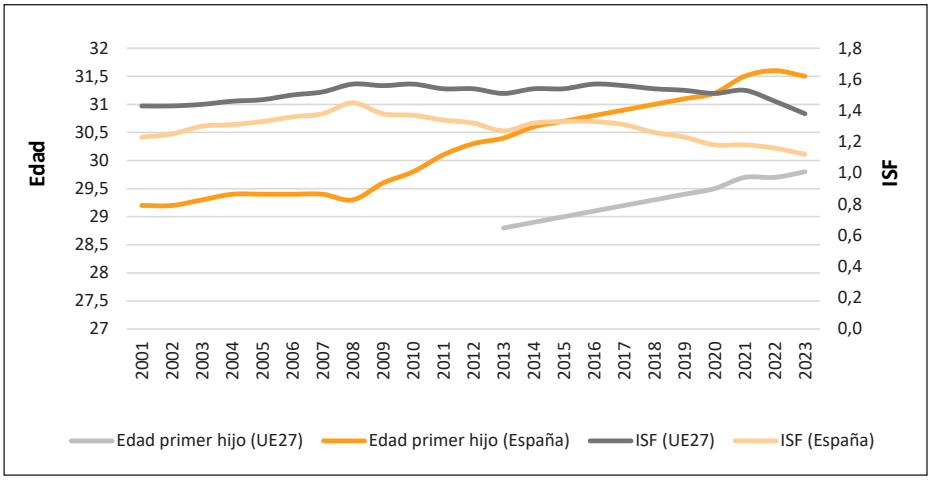
La fecundidad ha alcanzado niveles muy por debajo del nivel de reemplazo en la mayor parte de los países con mayor desarrollo económico (Sleebos, 2003). Este proceso se vincula a la emergencia de los nuevos riesgos sociales y encuentra su explicación en el marco de la teoría de la Segunda Transición Demográfica (Van de Kaa, 1987), según la cual el coste de oportunidad de tener hijos aumenta notablemente, como resultado de la incorporación de la mujer al mercado laboral y la emergencia de valores posmateriales. En este sentido, Graham y McDermott (2005) evidencian que, si bien hasta la década de 1960 la transición a la vida adulta era lineal y la formación familiar era temprana, a partir de entonces las dificultades para encontrar empleo coincidieron con la apuesta por la formación, con efectos directos en el aumento de la edad media de matrimonio y paternidad/maternidad. Además, y tal como se ha explicado, la incertidumbre económica constituye un escenario en el que los jóvenes prolongan su permanencia en el hogar familiar. En particular, las dificultades para el acceso a una vivienda aplazan la formación de hogares más allá de la edad joven y, con ello, la decisión de tener hijos/as (Castro-Martín et al., 2018; Coeurdacier et al., 2022). Como consecuencia, la intensidad de la fecundidad ha bajado entre las mujeres menores de 30 años, al mismo tiempo que ha aumentado entre las mujeres que superan esa edad.

Además, en las sociedades europeas meridionales el régimen de bienestar se ha sostenido sobre mujeres que han realizado enormes esfuerzos para conciliar sus tareas de cuidados con su participación cada vez mayor en el mercado laboral. Estas mujeres se corresponden con las generaciones que ahora tienen entre 45 y 65 años y su hiperactividad no ha sido siempre

reproducida por unas generaciones posteriores expuestas a contextos sociales de mayor incertidumbre. En un escenario de débiles políticas familiares, esta transición supone un vacío en la provisión de cuidados en el hogar, especialmente relevante en lo que se refiere a las personas dependientes. El resultado habitual es el aplazamiento de la decisión de tener unos hijos para cuyo cuidado no se dispone de medios en los primeros años de la vida adulta. Esta dilación retrasa los años reproductivos a una etapa menos fértil, todo lo cual resulta en un descenso notable de la intensidad de la fecundidad hasta alcanzar las tasas de fecundidad más bajas de toda Europa (Salido y Moreno, 2009).

En concreto, en el gráfico 25 se relacionan los índices sintéticos de fecundidad de los países de la Unión Europea y España, así como la edad media de nacimiento del primer hijo o hija de las mujeres que son madres en cada uno de estos territorios. Los datos ponen de manifiesto que España presenta índices de fecundidad significativamente inferiores al promedio europeo, así como en relación con la tasa de reemplazo de una población –2,1 hijos/as por mujer– (Castro-Martín et al., 2018). Si bien el deseo de tener hijos/as está descendiendo, también se constata una distancia entre la descendencia deseada y la efectiva. Si en 2023 el número de hijos/as esperados/as por mujer a lo largo de su vida fértil (ISF) en España era de 1,12 hijos/as, el número ideal de hijos/as era de 2,5 para las mujeres y de 2,48 para los hombres. Entre las razones de esta distancia, la mencionada en primer lugar con más frecuencia es la falta de medios económicos: un 50,3% de las

**Gráfico 25 – Evolución del índice sintético de fecundidad (ISF) y de la edad media a la que las mujeres tienen el primer hijo en la UE27 y en España. 2001-2023**



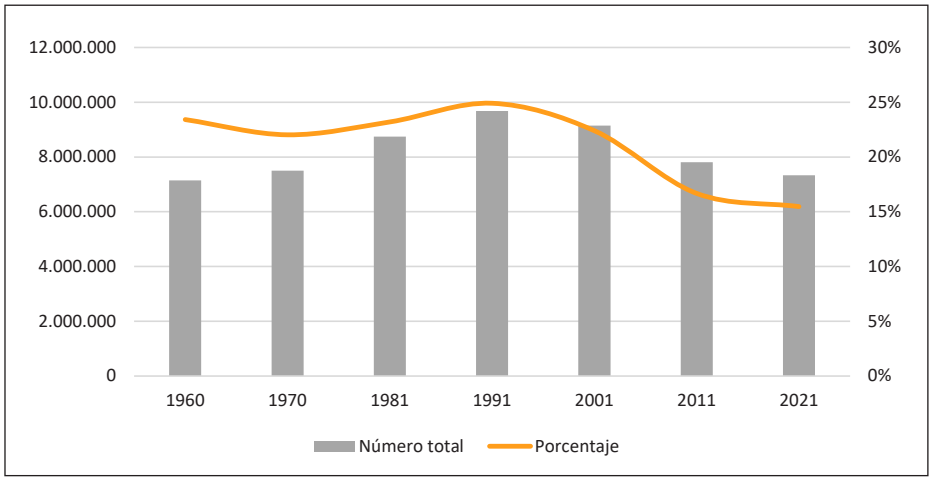

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos de Eurostat (demo_find).

respuestas, que asciende hasta el 69,3% entre los jóvenes de 18 a 24 años y a un 60,5% entre los de 25 a 34 años (Estudio 3475 del CIS, de septiembre de 2024). Al respecto:

> "Es destacable la diferencia entre las aspiraciones reproductivas y los hijos/as que se tienen de manera efectiva, evidenciando el claro desajuste entre la voluntad y la capacidad. Muchos de ellos realizarán la transición a la maternidad y la paternidad más adelante, pero cada vez más se produce a una edad más tardía. Todo parece apuntar que la coyuntura económica y la escasez de políticas públicas en este ámbito ha tenido un efecto en el retraso de ese tipo de decisiones vitales para la población joven" (Simón y Clavería, 2021: 153).

Lo anterior implica consecuencias alarmantes sobre el conjunto de la sociedad en el futuro. La baja fecundidad en una estructura de población envejecida constituye una amenaza para las prácticas de reproducción social y solidaridad intergeneracional, así como para el equilibrio territorial. El proceso de envejecimiento de la sociedad española es muy pronunciado por la combinación del aumento en la esperanza de vida y el descenso de la fecundidad, en un contexto en el que el saldo migratorio sólo está comenzando a compensar tales dinámicas. En el conjunto de España, el porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años ha descendido en 6,2 puntos porcentuales entre 2002 y 2024, pasando desde el 22,4% hasta el 16,2%. Desde 1991 hasta 2021, el número de jóvenes se ha reducido en más de dos millones, si bien desde entonces ha vuelto a crecer ligeramente (trescientas mil personas). En conjunto, España tiene la misma población joven que tenía en 1970 (gráfico 26).

**Gráfico 26 – Evolución del número total de personas jóvenes (15-29 años) y del porcentaje que suponen sobre el total de la población residente en España. 1960-2021**




**Fuente:** elaboración propia a partir de Juventud en Cifras 2024 (Instituto de Juventud de España).

### *6.3. Las heridas de la incertidumbre: salud mental y suicidio*

La experiencia continuada de períodos de crisis, precariedad e incertidumbre tiene importantes efectos psicológicos, mediante el estímulo de sentimientos de inseguridad y estrés (Irving y Rose, 2024). En el caso español, el estudio elaborado por la Confederación Salud Mental España y la Fundación Mutua Madrileña (2023) revela que las personas entre 18 y 24 años manifiestan un estado subjetivo de salud mental más dañado que la media, al mismo tiempo que aquellas entre 18 y 34 años presentan un mayor porcentaje de diagnósticos vinculados (una de cada cuatro). En particular, las personas entre 18 y 24 años manifiestan valores de malestar psicosocial superiores a la media de la población residente en España en cuestiones relacionadas con la amenaza que supone la evaluación social sobre la autoestima y el autoconcepto, la soledad y la exclusión. Asimismo, expresan mayor depresión (56,2%) y ansiedad prolongada (56,5%), seguidas de las personas entre 25 y 34 años (47,4% y 46,4%, respectivamente). En esta misma línea, un estudio de la Fundación Atalaya (2024) halla un porcentaje importante de jóvenes con problemas moderados o graves de depresión (28,5%), ansiedad (52,3%) y ansiedad social (16%).

El estudio de la Confederación Salud Mental España y la Fundación Mutua Madrileña (2023) también muestra que las personas jóvenes acuden más a la psicología y la psiquiatría que el resto de la población, incluso a pesar de la existencia de una cuarta parte de jóvenes que no hacen uso de ambas profesiones por no disponer de recursos económicos para ello. Detrás de estas cifras asoma el temor en torno al futuro, cuyo impacto sobre la salud física y mental es negativo, al tiempo que incrementa el agotamiento y la insatisfacción (Richter et al., 2020). En esta línea:

> "El personal sanitario hace referencia a un contexto socioeconómico más individualista y competitivo, caracterizado además por un menor apoyo social y una menor contención en el ámbito de la familia. Lo anterior se ve acompañado de un cuestionamiento del mito de la meritocracia a la luz de la difícil experiencia que ha vivido este segmento de la población en los tres últimos lustros, con enormes dificultades para acceder a un puesto de trabajo que, cuando se encuentra, en muchas ocasiones no se ajusta a sus cualificaciones, está mal remunerado y tiene un carácter temporal" (Confederación Salud Mental España y Fundación Mutua Madrileña, 2023: 145).

Finalmente, el suicidio es la tercera causa de muerte para los jóvenes entre 15 y 19 años y la primera para el resto de población joven –20-29 años– (tabla 4). En esta línea, el grupo de edad donde las ideas e intentos de suicidio, así como las autolesiones, son mayores es el de las personas entre 18 y 24 años, una de cada tres de las cuales ha tenido experiencias al respecto (Confederación Salud Mental España y la Fundación Mutua Madrileña, 2023). Orgilés et al. (2024) detallan resultados equivalentes entre la

población adolescente (hasta los 16 años): un 55% se ha planteado el suicidio en alguna ocasión, un 32% manifiesta haber considerado realmente esta opción y un 18% reconoce haberlo intentado. Al respecto, el Observatorio del Suicidio en España (2023) alerta sobre el aumento de suicidios entre varones adolescentes (de 15 a 19 años) en 2022 –cuando crecieron desde 28 hasta 44–, así como entre mujeres jóvenes (de 15 a 29 años), desde 79 en 2021 hasta 117 en 2022.

**Tabla 4 – Tasa de mortalidad (defunciones por cada 100.000 habitantes) por principales causas y grupos de edad**

| Causas | Población total | 15-19 | 20-24 | 25-29 |
|---|---|---|---|---|
| Todas | 902,0 | 17,1 | 28,5 | 31,7 |
| Suicidio y lesiones autoinfligidas | 8,5 | 2,5 | 5,0 | 6,2 |
| Tumores | 238,7 | 2,7 | 4,5 | 5,1 |
| Accidentes de tráfico | 3,8 | 3,4 | 4,9 | 4,2 |
| Enfermedades del sistema circulatorio | 239,7 | 0,9 | 1,7 | 2,5 |
| Enfermedades del sistema nervioso | 53,5 | 2,0 | 1,6 | 1,8 |
| Envenenamiento accidental | 2,2 | 0,3 | 1,1 | 1,5 |
| Enfermedades del sistema respiratorio | 97,2 | 0,6 | 1,2 | 1,4 |
| Caídas accidentales | 8,6 | 0,5 | 0,9 | 1,1 |
| Agresiones (homicidio) | 0,7 | 0,2 | 0,5 | 1,0 |
| Ahogamiento, sumersión y sofocación accidentales | 7,6 | 0,8 | 1,4 | 0,8 |

**Fuente:** elaboración propia a partir de la Estadística de Defunciones según la Causa de Muerte (INE).

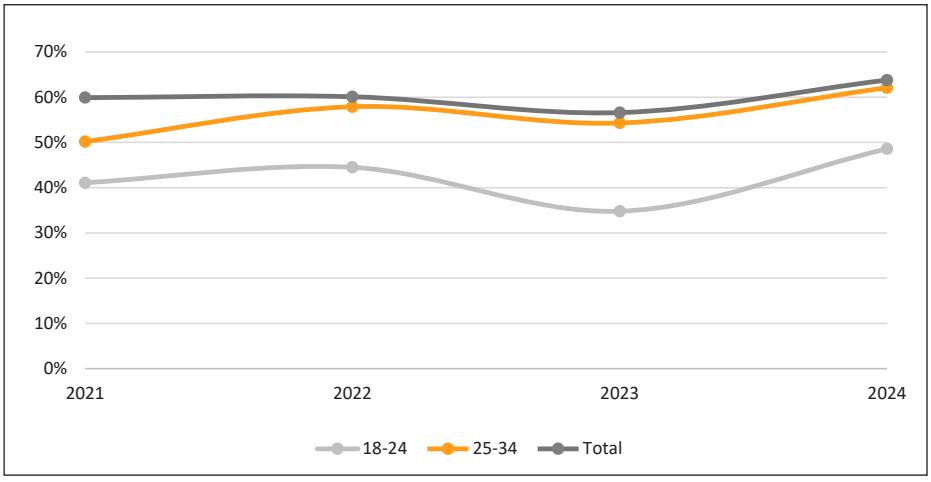
## *6.4. Consecuencias políticas: hacerse sujeto político en la incertidumbre*

A diferencia de las generaciones de sus padres y madres, las generaciones más jóvenes no miran hacia el futuro con esperanza (Fisher, 2018). El contexto socioeconómico de muchas personas jóvenes está teñido por una profunda incertidumbre, así como por el pesimismo vinculado a la falta de expectativas de progreso y de itinerarios viables de transición a la vida adulta. Desde su punto de vista, y a menudo, "tenemos que ser emprendedores y elegir activamente entre un menú que sólo ofrece malas opciones" (Adkins et al., 2025: 129). Diferentes investigaciones revelan que la sensación generalizada de muchos jóvenes en España es la de un estancamiento en las trayectorias (Tejerina, 2020; Ramos y Callejo, 2016) que conduce a la apuesta por el presentismo, como respuesta fatalista al carácter inevitable de procesos ajenos a su control (Alonso et al., 2017; Jaeggi, 2014). Atrapados

en un presente intransitable, muchas personas jóvenes sienten un poderoso desfase respecto de la aceleración del mundo contemporáneo (Dueñas, 2022). En este contexto es más fácil comprender que, a nivel global, los milenial (los nacidos entre 1981 y 1996) muestran mayor insatisfacción con la democracia en comparación con generaciones anteriores y en muy diversos contextos (Foa et al., 2020).

Como muestra de este ambiente colectivo, el 58,5% de las personas entre 18 y 24 años, así como el 74% de aquellas entre 25 y 34 años piensan que su nivel de vida va a ser peor que el de sus padres (Estudio 3466 del CIS, de junio de 2024). En esta situación, las instituciones políticas tradicionales generan desconfianza y son responsabilizadas por las dificultades que enfrentan muchas personas jóvenes en los ámbitos familiar, laboral y residencial. Por ejemplo, en contraste con la tradicional clase obrera, la categoría del precariado agrupa a un conjunto de fragmentos del orden social que todavía no dispone de agentes institucionales que canalicen sus demandas (Standing, 2013). Un buen ejemplo de ello es el progresivo distanciamiento entre sindicatos y trabajadores. Así, entre 2021 y 2024 el porcentaje de españoles que tienen poca o ninguna confianza en los sindicatos ha aumentado ligeramente desde el 59,9% al 63,4%. En cambio, este incremento ha sido notablemente superior entre las franjas de jóvenes de entre 18 y 24 años y de 25 a 34 años, cuyos porcentajes de desconfianza han pasado del 41,1% al 48,6% y del 50,2% al 62,1% respectivamente (gráfico 27).

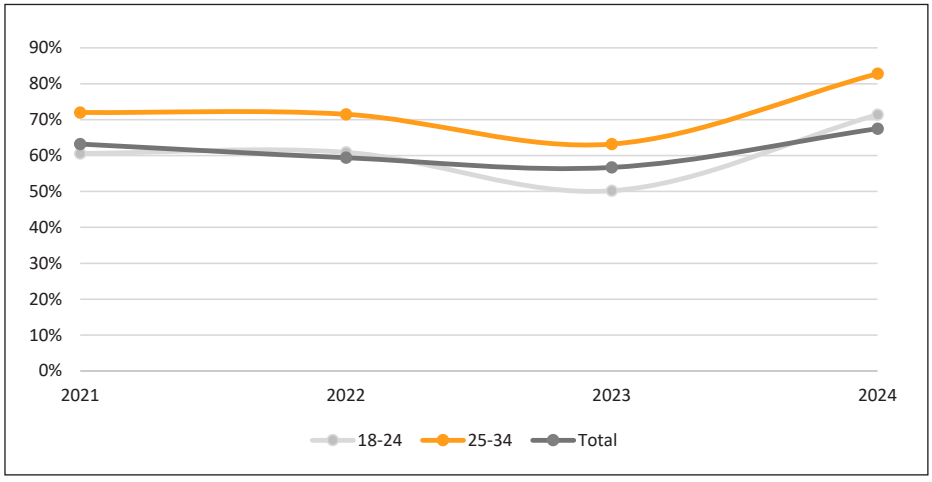
**Gráfico 27 – Evolución del porcentaje de españoles que en una escala de 1 (mínima confianza) a 10 (máxima confianza) responde entre 1 y 4 cuando les preguntan por los sindicatos, según edad. 2021-2024**




**Fuente:** elaboración propia a partir de los estudios 3343, 3383, 3424 y 3486 del CIS.

La principal razón por la que los jóvenes del precariado perciben que sus demandas no son atendidas se encuentra en la creciente distancia de los viejos partidos políticos e instituciones sindicales respecto de una sociedad en continua transformación. Además, las necesidades de las categorías precarizadas están ligadas de forma indisoluble con las consecuencias políticas y sociales del consenso en economía política en el que han coincidido los principales partidos europeos, independientemente de su matriz ideológica original (Mair, 2008). Dicho consenso gira en torno a la aceptación generalizada del mercado como principal regulador de la economía, la reducción del papel del Estado en la provisión de servicios y, finalmente, la desregulación, las privatizaciones y las políticas de austeridad. A ojos de muchos electores, los partidos quedan, así, reducidos a la posición de gestores de lo inevitable y, por tanto, se reducen los incentivos para la participación democrática (Mair, 2013). En España, entre 2021 y 2024, el porcentaje de españoles que tienen poca o ninguna confianza en los partidos políticos ha aumentado levemente desde el 63,2% al 67,5%. En este caso, este incremento no sólo ha sido notablemente superior entre las franjas de jóvenes de entre 18 y 24 años y de 25 a 34 años –cuyos porcentajes de desconfianza han pasado del 60,6% al 71,4% y del 72,0% al 82,8% respectivamente–, además, los valores de desconfianza son superiores a los de la media, especialmente entre aquellos que han realizado su transición a la vida adulta en plena concatenación de crisis económicas (gráfico 28).

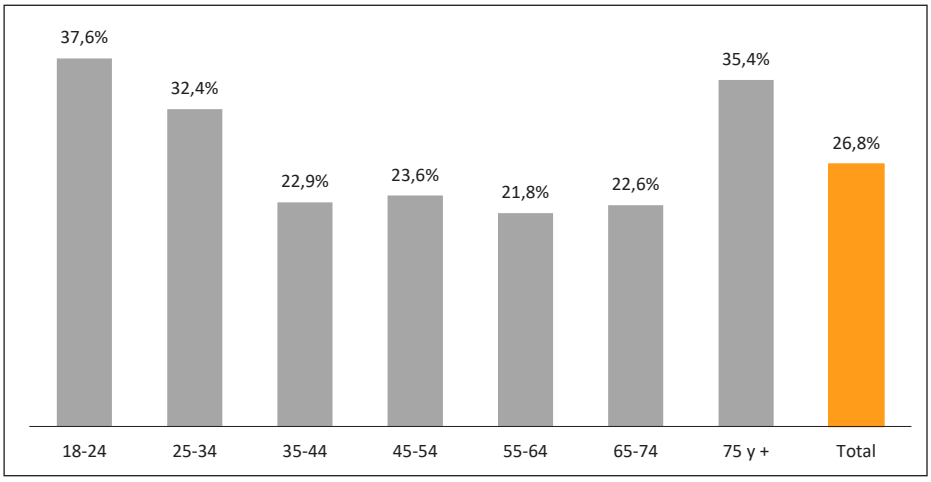
**Gráfico 28 – Evolución del porcentaje de españoles que en una escala de 1 (mínima confianza) a 10 (máxima confianza) responde entre 1 y 4 cuando les preguntan por los partidos políticos, según edad. 2021-2024**




**Fuente:** elaboración propia a partir de los estudios 3343, 3383, 3424 y 3486 del CIS.

Como resultado, las nuevas generaciones protagonizan los principales procesos disruptivos en los sistemas de partidos contemporáneos (Tezanos y Díaz, 2017). En el presente, esta voluntad de transformación está escorada hacia la extrema derecha, dado que Vox sólo es competitivo electoralmente con los principales partidos (PSOE y PP) en las franjas de edad más jóvenes (Díaz, 2024). En la misma línea, la satisfacción con los resultados de la democracia disminuye en relación con la de aquellas generaciones que sí han experimentado períodos de progreso económico durante su juventud. En España, en 2024, al 37,6% de los menores de 24 años no les importaría vivir en un régimen poco democrático si eso les garantiza una supuesta mejor calidad de vida. En comparación, en la generación de sus padres sólo un 22% comparte esa idea (gráfico 29). Estos datos coinciden con los hallados por el Institut de Ciències Polítiques y Socials (2025) para el caso de Cataluña, en donde vivir en un país gobernado democráticamente es extremadamente importante para el 29,1% de los hombres y el 42,3% de las mujeres entre 18 y 24 años, en contraste con los grupos de edad de 25 a 64 años, donde siempre se supera el 50%.

**Gráfico 29 – Porcentaje de personas que están de acuerdo con la afirmación "No me importaría vivir en un país poco democrático si me garantiza una mejor calidad de vida", según grupo de edad. 2024**



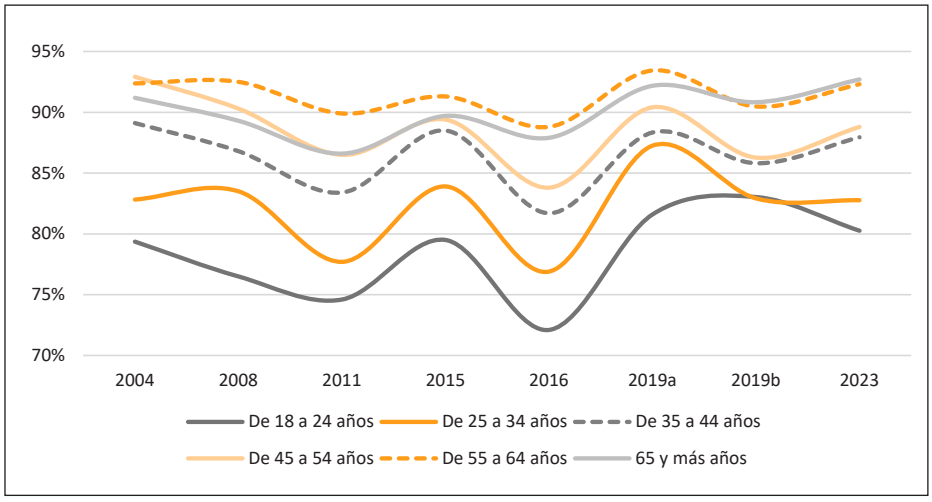

**Fuente:** elaboración propia a partir del estudio 3480 del CIS.

Además, estas tendencias parecen estar agudizándose, dado que sólo en los grupos más jóvenes aumenta el apoyo a la idea según la cual "en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a un democrático". Este apoyo ha aumentado, entre 2017 y 2024 (estudios 3173 y 3480 del CIS), desde el 5,1% hasta el 13,5% entre los jóvenes de 18 a 24 años, desde el 6,8% hasta el 13,8% en el grupo de 25 a 34 años y desde el 5,6% hasta el

12,6% en los de 35 a 44 años. En el caso español, el malestar social tras la crisis de 2008 dio lugar a un amplio ciclo de movilizaciones y politización que, explícitamente, reclamaban una mayor democratización. Las ventanas de oportunidad abiertas en torno a este ciclo, articulado alrededor del 15M, parecen haberse cerrado de tal modo que "la actual coyuntura está marcada por la tensión, la polarización y el apoyo electoral a opciones radicales" (Díaz, 2024: 85).

Asimismo, y en ausencia de medios institucionales para su transición a la vida adulta, los jóvenes precarizados protagonizan cada vez más formas de participación política no convencional. Al respecto, las conductas y actitudes políticas de los jóvenes residentes en España son un reflejo de esta crisis de legitimidad. Los estudios postelectorales del CIS recogen el recuerdo de voto en las diferentes elecciones generales en España. Si se observa la participación según edades, las franjas de edad entre 18 y 24 años y entre 25 y 34 años son aquellas donde se encuentra un porcentaje inferior, aunque todavía elevado, de participación (gráfico 30). Entre las razones que explican este comportamiento de nuevo destaca la desconfianza en los partidos políticos, si bien las personas jóvenes expresan por encima de la media no sentirse representadas por ningún partido político (16,1% y 19,4% para jóvenes entre 18-24 años y 25-34 años, respectivamente, frente a la media del 15,3%), según la encuesta postelectoral de las elecciones generales de 2023 (Estudio 3420 del CIS, de septiembre de 2023).

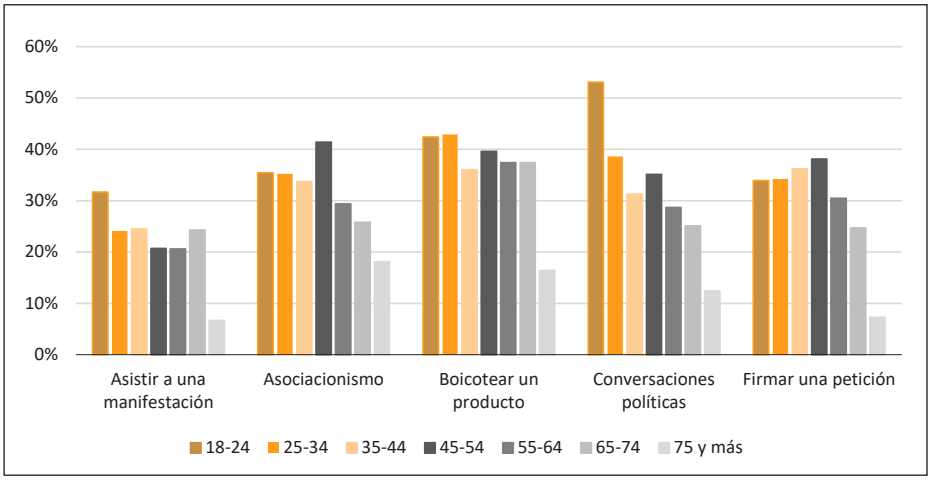
**Gráfico 30 – Evolución del recuerdo de voto en elecciones generales según edad. 2004-2023**




**Fuente:** elaboración propia a partir de los datos de los estudios 2559, 2757, 2920, 3126, 3145, 3248, 3269 y 3420 del CIS.

Sin embargo, esta desafección no significa un rechazo hacia la política en términos generales sino la participación en la misma mediante formas no convencionales como el asociacionismo, las manifestaciones, las peticiones, las conversaciones políticas o el boicot de productos de consumo. En cada una de estas actividades se da una pauta general por la cual estos modos de acción política aumentan conforme los grupos de edad son más jóvenes (gráfico 31), a pesar de las dificultades que la precariedad implica para la participación política (Parvin, 2021).

**Gráfico 31 – Participación en actividades políticas no convencionales por grupos de edad. En porcentaje. 2024**




**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del estudio 3490 del CIS.

## 7. Conclusiones: una sociedad en riesgo

Las transiciones hacia la vida adulta siempre han sido desiguales y han estado marcadas por temporalidades variables. Sin embargo, la regulación de sus condiciones de posibilidad les dotaba de cierta estabilidad. En cambio, las transiciones contemporáneas son menos previsibles en un contexto incierto que exige una disposición favorable al riesgo, así como habilidades para sortear continuos desafíos sociales (Martuccelli y Santiago, 2017). No obstante, los recursos disponibles para ello son desiguales.

Si la sociedad salarial aspiraba al pleno empleo y la institucionalización de fuertes protecciones colectivas, su declive parcial es parte de los factores que definen a las sociedades del riesgo. Con el fin de sintetizar la realidad social contemporánea, este concepto "describe una fase del desarrollo de la sociedad moderna en la que los riesgos sociales, políticos, ecológicos e

individuales creados por el impulso de la innovación eluden cada vez más el control y las instituciones protectoras de la sociedad industrial" (Beck, 2002: 113). En este contexto, los nuevos riesgos producidos por el desarrollo socavan y anulan los tradicionales sistemas de seguridad de un Estado incapaz de prevenirlos. Así, si el Estado de bienestar se constituyó como una aseguradora frente a los viejos riesgos sociales, en la actualidad los nuevos riesgos se han desbordado ante unas instituciones incapaces de aprehenderlos. En un contexto de retraimiento y desborde del Estado de bienestar, este se está reconstituyendo como una agencia de adaptación a la emergente sociedad del riesgo. De esta forma, sus instituciones han cambiado sus prácticas desde una aproximación aseguradora hacia otra facilitadora de oportunidades de emprendimiento (Alonso, 2011). A partir de entonces se consolida un proceso de individualización que matiza la estandarización de las trayectorias vitales a la que condujo la organización por edades de los servicios públicos y las carreras laborales, cuando la sucesión de etapas estaba marcada por hitos con un calendario previsible (Kohli, 1986).

El proceso de individualización aparece, por tanto, como un modelo institucional emergente de relación con los nuevos riesgos sociales. Mediante este modelo, en el presente se acentúa la conversión de los individuos en unidades de reproducción social que compiten por apropiarse de los escasos recursos de protección frente a trayectorias imprevisibles. Al respecto, Valentine (2003) sostiene que las trayectorias vitales ya no están estructuradas de forma previsible por las agencias tradicionales (el empleo, la escuela, la iglesia, la familia), lo cual es fuente de ansiedad ante el temor de optar por decisiones equivocadas en cada una de las múltiples ocasiones en que se ha de elegir entre caminos inciertos. Además, este proceso de asunción individual de la responsabilidad sobre comportamientos sociales dificulta la percepción de las desigualdades como problemas compartidos colectivamente, conduciendo a "biografías desagregadas" donde "los problemas sociales se pueden convertir directamente en disposiciones psicológicas: en sentimientos de culpa y ansiedades" (Beck y Beck-Gernsheim 2002: 24).

En este escenario, una serie de sujetos con los recursos necesarios para aprovechar las oportunidades que ofrece el final de las trayectorias estandarizadas son los protagonistas de los discursos que celebran la liberación del individuo de las normas y controles sociales. Sin embargo, se trata de un discurso que oculta las zonas grises de esta sociedad: aquellos sujetos que carecen de los recursos para dominar el nuevo escenario. Estos individuos acogen trayectorias cada vez más heterogéneas con la extensión del desempleo, las nuevas formas precarizadas de trabajo y la insuficiencia de las políticas de protección social. De esta manera, "se desarrolla una zona híbrida de la vida social entre trabajo y no trabajo, seguridad y asistencia,

integración y desafiliación, donde faltan las condiciones para construir su independencia económica y social" (Castel, 2010: 29).

Sobre todo, el debilitamiento de los soportes colectivos para las transiciones hacia la vida adulta (políticas públicas, educación, mercado laboral) hace recaer las opciones de éxito en la transición hacia la vida adulta en el patrimonio familiar, verdadera línea de división social en la experiencia de este tránsito (Adkins et al., 2025; Palomera, 2025): a un lado los/as herederos/as, y, al otro lado, los/as desheredados/as. Ambas figuras sociales aparecen como el principal exponente de los individuos por exceso y por defecto en plena individualización, en todo caso anclados en la posición social que les proporciona su filiación específica en una lucha entre clases que se organiza en base a estrategias intergeneracionales de acaparamiento de oportunidades y acumulación por desposesión. Así, quienes poseen la propiedad de viviendas despliegan estrategias activas de acaparamiento a costa de la exclusión de un número creciente de hogares. Por el contrario, quienes son excluidos se ven expuestos a un proceso de empobrecimiento a través del alquiler. Estas dinámicas de cierre social también se observan en el ámbito del trabajo, tal como han descrito Bernardi y Gil-Hernández (2021).

Las consecuencias de esta división se traducen en oportunidades vitales desiguales en ámbitos fundamentales para la transición hacia la vida adulta, tales como la emancipación, el acceso a un buen empleo o la formación de una familia. Pero los efectos también se extienden al ámbito de la salud mental de los individuos y a la salud democrática de las sociedades. En estas condiciones, la ausencia de sistemas de protección colectiva favorece importantes procesos de desvinculación social y desafiliación de grupos que carecen de mallas de seguridad. La desvinculación que supone este modelo de construcción de las biografías individuales cuestiona los lazos sociales y las lealtades institucionales (Sennett, 2000). De este modo, las instituciones se adentran en una crisis de legitimidad por la ineficaz protección social que ofrecen frente a los nuevos riesgos sociales.

La falta de expectativas de amplias fracciones de jóvenes, junto con la carencia de experiencias de progreso económico alimentan sentimientos generalizados de pesimismo, cancelación del futuro, resentimiento y poderosas tensiones sociales. Asimismo, la erosión del relato meritocrático hiere los fundamentos del proyecto vital de las generaciones más jóvenes, muchos de los cuales sienten una privación relativa que consideran injusta: una violación de las normas tácitas de justicia distributiva que habían señalado lo que cada cual debe recibir según sus esfuerzos, estatus y biografía. Cuando estas normas decaen –como sienten muchas personas jóvenes– se extiende un estado de anomia que pone a las sociedades en riesgo.

## Bibliografía

Adkins, L., Cooper, M., & Konings, M. (2025). *Vivienda. La nueva división de clase*. Lengua de Trapo y Círculo de Bellas Artes.

Alfieri, S., Sironi, E., Marta, E., Rosina, A., & Marzana, D. (2015). Young Italian NEETs (Not in Employment, Education, or Training) and the Influence of Their Family Background. *Europe's Journal of Psychology, 11*(2), 311-322. https://doi.org/10.5964/ejop.v11i2.901

Alonso, L. E. (2011). *¿Gobierno o gestión? El Estado* remercantilizador y la crisis de lo social. *Encrucijadas-Revista Crítica de Ciencias Sociales, 1*, 7-12.

Alonso, L. E., Fernández Rodríguez, C. J., & Ibáñez Rojo, R. (2017). Juventud y percepciones de la crisis: precarización laboral, clases medias y nueva política. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales, 37*, 155-178. https://doi.org/10.5944/empiria.37.2017.18983

Andress, H-J., & Lohmann, H. (2008). *The Working Poor in Europe.* Edward Elgar.

Aparicio, R., & Portes, A. (2021). *Los nuevos españoles. La incorporación de los hijos de inmigrantes*. Bellaterra Edicions.

Arnett, J. J. (2000). Emerging adulthood: A theory of development from the late teens through the twenties. *American Psychologist, 55*(5), 469-480. https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.5.469

Arnett, J. J. (2004). *Emerging Adulthood: The Widening Road from the Late Teens through the Twenties*. Oxford University Press.

Arnett, J. J. (2007). Emerging adulthood: What is it, and what is it good for? *Child development perspectives*, *1*(2), 68-73. https://doi.org/10.1111/j.1750-8606.2007.00016.x

Arnett, J. J., & Padilla-Walker, L. (2015). Brief report: Danish emerging adults' conceptions of adulthood. *Journal of Adolescence*, *38*, 39-44. https://doi.org/10.1016/j.adolescence.2014.10.011

Arundel, R., & Ronald, R. (2016). Parental co-residence, shared living and emerging adulthood in Europe: Semi-dependent housing across welfare regime and housing system contexts. *Journal of Youth Studies*, *19*(7), 885-905. https://doi.org/10.1080/13676261.2015.1112884

Banco de España (2024). *Informe de la situación financiera de los hogares y las empresas. 1er semestre 2024*. https://doi.org/10.53479/36852

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI.

Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1997). *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza Editorial.

Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (2002). *Individualization: institutionalized individualism and its social and political consequences*. Sage.

Benson, J. (2014). Transition to Adulthood. En: A. Ben-Arieh, F. Casas, I. Frønes, & J. Korbin (eds.), *Handbook of Child Well-Being* (pp. 1763-1783). Springer. https://doi.org/10.1007/978-90-481-9063-8_69

Benson J. E., & Furstenberg F. F. (2007). Entry into Adulthood: Are Adult Role Transitions Meaningful Markers of Adult Identity? *Advances in Life Course Research, 11*, 199-224. https://doi.org/10.1016/S1040-2608(06)11008-4

Bernardi, F., & Gil-Hernández, C. (2021). The Social-Origins Gap in Labour Market Outcomes: Compensatory and Boosting Advantages Using a Micro-Class Approach. *European Sociological Review*, *37*(1), 32-48. https://doi.org/10.1093/esr/jcaa034

Bertolini, S., Moiso, V., & Unt, M. (2019). Precarious and creative: Youth facing uncertainty in the labour market. En: *E. Colombo, & P. Rebughini (eds.), Youth and the politics of the present. Coping with Complexity and Ambivalence* (pp. 75-87). Routledge.

Billari, F., Hiekel, N., & Liefbroer, A. (2019). The social stratification of choice in the transition to adulthood. *European Sociological Review*, *35* (5), 599-615. https://doi.org/10.1093/esr/jcz025

Boltanski, L., & Chiapello, É. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Ediciones Akal.

Brinton, M. (2011). *Lost in translation: Youth, work, and instability in postindustrial Japan*. Cambridge University Press.

Buchmann, M. (1989). *The script of life in modern society: Entry into adulthood in a changing World.* University of Chicago Press.

Buchmann, M. C., & Kriesi, I. (2011). Transition to Adulthood in Europe. *Annual Review of Sociology*, 37, 481-503. https://doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150212

Burton, L. (2007). Childhood adultification in economically disadvantaged families: A conceptual model. *Family Relations*, *56*(4), 329-345. https://doi.org/10.1111/j.1741-3729.2007.00463.x

Bynner, J. (2005). Rethinking the youth phase of the life-course: The case for emerging adulthood? *Journal of Youth Studies, 8*(4), 367-384. https://doi.org/10.1080/13676260500431628

Bynner, J., & Pan, H. (2002). Changes in pathways to employment and adult life? En: J. Bynner, P. Elias, A. McKnight, H. Pan, & G. Pierre (eds.), *Young People's Changing Routes to Independence*. Joseph Rowntree Foundation.

Cardenal, M. E. (2006). *El paso a la vida adulta. Dilemas y estrategias ante el empleo flexible.* Centro de Investigaciones Sociológicas.

Carmona, P. (2022). *La democracia de propietarios. Fondos de inversión, rentismo popular y la lucha por la vivienda*. Traficantes de Sueños.

Casal, J. (1996). Modos emergentes de transición a la vida adulta en el umbral del siglo XXI: aproximación sucesiva, precariedad y desestructuración. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *75*, 295-316. https://doi.org/10.2307/40184037

Casal, J., García, M., Pareja, R., & Quesada, M. (2006). Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición. *Papers. Revista de Sociología*, *79*, 21-48. https://doi.org/10.5565/rev/papers/v79n0.798

Castel, R. (2010): *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.

Castel, R. (2014). Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre. *Revista Internacional de Sociología*, *72*(Extra_1), 15-24. https://doi.org/10.3989/ris.2013.03.18

Castro-Martín, T., Martín-García, T., Cordero, J., & Seiz, M. (2018). El desafío de la baja fecundidad en España. En: A. Blanco, A. Chueca, J. A. López-Ruiz, & S. Mora (coords.), *Informe España 2018* (pp. 164-228). Universidad Pontificia Comillas.

CCOO (9 de octubre de 2024). *Cuatro décadas fallidas de política de vivienda*. Comisiones Obreras. Extraído el 29 de marzo de 2025 desde https://www.ccoo.es/3cdb9560b75a9655d655bcd94ca825c9000001.pdf

CJE., & Oxfam (2022). *La maldición de la eterna juventud*. Consejo de la Juventud de España y Oxfam Intermón.

CJE (2025a). *Observatorio de Emancipación. 1er Semestre 2024. Informe Estatal*. Consejo de la Juventud de España.

CJE (2025b). *Un problema como una casa. Informe sobre las condiciones de la juventud emancipada en España*. Consejo de la Juventud de España.

Cooper, M. (2022). *Los valores de la familia. Entre el neoliberalismo y el nuevo social-conservadurismo*. Traficantes de Sueños.

Coeurdacier, N., Combes, P. P., Gobillon, L., & Oswald, F. (2022). *Fertility, Housing Costs, and City Growth*. Mimeo.

Conde-Ruiz, J. I., Díaz, M., Marín, C., & Rubio-Ramírez, J. (2016). Evolución del gasto público por funciones durante la crisis (2007-2014): España vs UE. Working paper, 9. Fedea.

Confederación Salud Mental España y Fundación Mutua Madrileña (2023). *La situación de la Salud Mental en España*. Confederación Salud Mental España y Fundación Mutua Madrileña.

Crespi, I., & Moreno, A. (2017). Work and Family Cultures: Dynamics of Family Change in Southern Europe. En B. Brandth, S. Halrynjo, E. Kvande (eds.), *Work-Family Dynamics Competing Logics of Regulation, Economy and Morals* (pp. 79-102). Routledge.

Cueto, B., & Escalonilla, M. (2024). El mercado de trabajo en España tras la pandemia y la reforma laboral de 2021. En A. Blanco, S. Mora, & J. A. López-Ruiz (coords.), *Informe España 2024* (pp. 150-213). Universidad Pontificia Comillas.

Danziger, S., & Ratner, D. (2010). Labor market outcomes and the transition to adulthood. *The Future of Children, 20*(1), 133-158. https://doi.org/10.1353/foc.0.0041

Delclós, C. (2022). The burden of the border: Precarious citizenship experiences in the wake of the Spanish housing crash. *European Urban and Regional Studies, 30*(3), 248-260. https://doi.org/10.1177/09697764221136092

Díaz, V. (2024). Polarización política y juventud. En: O. Jaime, V. Díaz, & O. Iglesias (coords.), *Polarización, crispación y desigualdad: tendencias sociales que dividen la sociedad* (pp. 77-98). Dykinson.

Du Bois-Reymond, M. (1995). Future Orientations of Dutch Youth: The Emergence of a Choice Biography. En: A. Cavalli, & O. Galland (eds.), *Youth in Europe* (pp. 79-94). Pinter.

Dubet, F., & Martuccelli, D. (2000). *¿En qué sociedad vivimos?* Losada.

Dueñas, E. (2022). Problemas socio-existenciales derivados del alargamiento de la juventud en un contexto de precariedad. *Revista Española de Sociología, 31*(4), a136. https://doi.org/10.22325/fes/res.2022.136

Echaves, A. (2016). *Juventud, emancipación residencial y sistema de provisión de vivienda: las divergencias autonómicas del modelo español*. Tesis doctoral disponible en: www.eprints.ucm.es/35557/1/T36818.pdf

Elder, G. (1994). Time, human agency, and social change: Perspectives on the life course. *Social Psychology Quarterly*, *57*, 4-15. https://doi.org/10.2307/2786971

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. John Wiley & Sons.

Feixa, C. (2020). Identidad, Juventud y Crisis: el concepto de crisis en las teorías sobre la juventud. *Revista Española de Sociología, 29*(3), 11-26. https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.72

Ferrera, M. (1996). The "Southern Model" of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy, 6*(1), 17-37. https://doi.org/10.1177/095892879600600102

Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Fundación La Caixa.

Foa, R.S., Klassen, A., Wenger, D., Rand, A., & M. Slade. (2020). *Youth and Satisfaction with Democracy: Reversing the Democratic Disconnect?* Centre for the Future of Democracy.

Finn, K. (2018). Young Adults Living at Home: Independence, Intimacy, and Intergenerational Relationships in Shared Family Spaces. En: S. Punch, & R. Vanderbeck (eds.), *Families, Intergenerationality, and Peer Group Relations*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-287-026-1_17

Fisher, M. (2018). *Los fantasmas de mi vida. Escritos sobre depresión, hauntología y futuros perdidos*. Caja Negra Editora.

FOESSA (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación FOESSA.

FOESSA (2022). *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Fundación FOESSA.

Fuentes, D. (2024). Equidad generacional: apuntes para un estado de la cuestión. En: B. León, J. Carbonell, & J. Soria (eds.), *La desigualdad en España* (pp. 229-238). Lengua de Trapo y Círculo de Bellas Artes.

Fundación Atalaya (2024). *Inquietudes, preocupaciones y salud mental de la juventud en España*. Fundación Atalaya.

Furlong, A., & Cartmel, F. (1997). *Young people and social change: Individualisation and Risk in Late Modernity*. Open University Press.

Furlong, A., Cartmel, F., & Biggart, A. (2006). Choice biographies and transitional linearity: Re-conceptualising modern youth transitions. *Papers. Revista de Sociología*, *79*, 225-239. https://doi.org/10.5565/rev/papers/v79n0.834

Furlong, A., Woodman, D., & Wyn, J. (2011). Changing Times, Changing Perspectives: Reconciling 'Transition' and 'Cultural' perspectives on Youth

and Young Adulthood. *Journal of Sociology*, *47*(4), 355-370. https://doi.org/10.1177/1440783311420787

Furstenberg, F. F., Kennedy, S., McLoyd, V. C., Rumbaut, R. G., & Settersten, R. A. (2004). Growing Up is Harder to do. *Contexts, 3*(3), 33-41. https://doi.org/10.1525/ctx.2004.3.3.33

Fussell, E., & Furstenberg, F. F. (2005). The transition to adulthood during the 20th century: Race, nativity, and gender. En: R. A. Settersten, F. F. Furstenberg, & R. G. Rumbaut (eds.), *On the frontier of adulthood: Theory, research, and public policy*. University of Chicago Press.

Future Policy Lab (mayo de 2023). *Vivienda para vivir: de mercancía a derecho*. Future Policy Lab. https://www.futurepolicylab.com/informes/vivienda-para-vivir-de-mercancia-a-derecho/

García-Sierra, A. (2024). La manzana nunca cae lejos del árbol: la transmisión intergeneracional de las habilidades en España. En: B. León, J. Carbonell, & J. Soria (eds.), *La desigualdad en España* (pp. 293-304). Lengua de Trapo y Círculo de Bellas Artes.

Garrido, L., & Gil-Calvo, E. (1997). *Estrategias familiares.* Alianza Editorial.

Gentile, A. (2010). De vuelta al nido en tiempos de crisis. Los boomerang kids españoles. *Revista de Estudios de Juventud, 90*, 181-203.

Gentile, A. (2013): "Inestabilidad laboral y emancipación: Jóvenes-adultos en el umbral del mileurismo en Barcelona y Roma". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 144*, 153-157.

Gil, H., & Rendueles, C. (2019). Entre el victimismo meritocrático y la resignación. Dos percepciones antagónicas de la precariedad juvenil en España. *Cuadernos de Relaciones Laborales, 37*(1) 31-48. https://doi.org/10.5209/CRLA.63818

Gil-Calvo, E. (2004). La matriz de cambio: Metabolismo generacional y metamorfosis de las instituciones. En: A. Contreras Murillo (Comp.), *Los jóvenes en un mundo de transformación. Nuevos horizontes en la sociabilidad humana* (pp. 17-31). Instituto de la Juventud de España.

Gil-Calvo, E. (2005). El envejecimiento de la juventud. *Revista de Estudios de Juventud*, *71*, 11-19.

Gil, J., & Martínez, M. (2021). State-Led Actions Reigniting the Financialization of Housing in Spain. *Housing, Theory and Society*, *40*(1), 1-21. https://doi.org/10.1080/14036096.2021.2013316

Gil, J., García-Durch, M., Vidal, L., & Martínez, M. (2024). *El mercado de alquiler: fuente de desigualdad social*. Grupo de Estudios Críticos Urbanos.

Goldin, C., & Katz, L. F. (2008). *The race between technology and education*. Harvard University Press.

Graham, H., & McDermott, E. (2006). Qualitative Research and the Evidence Base of Policy: Insights from Studies of Teenage Mothers in the UK. *Journal of Social Policy*, *35*(1), 21-37. https://doi.org/10.1017/S0047279405009360

Guillén, A. M., González, S., & Luque, D. (2016). Austeridad y ajustes sociales en el Sur de Europa. La fragmentación del modelo de bienestar mediterráneo. *Revista Española de Sociología*, *25*(2), 261-272.

Harvey, D. (2006). *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.

Hernández, M., & Pascual, D. (2015). Jóvenes españoles vulnerables en tiempos de crisis. Un enfoque multidimensional. *Aposta: Revista de Ciencias Sociales, 67*, 9-32.

ICPS (2025). *Sondeig d'opinió Catalunya 2024*. Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Irvine, A., & Rose, N. (2024). How does precarious employment affect mental health? A scoping Review and Thematic Synthesis of Qualitative Evidence from Western Economies. *Work, Employment and Society*, *38*(2), 418-441.

INJUVE (2021). *Informe de la juventud en España 2020*. Instituto de la Juventud. https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2021/11/informe_juventud_espana_2020_0_1_wdb_v1.pdf

Jaeggi, R. (2014). *Alienation*. Nueva York: Columbia University Press.

Khametshin, D., López, D., & Pérez, L. (2024). *El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo*. Documentos Ocasionales N.º 2432. Banco de España. https://doi.org/10.53479/37872

Kohli M. (1986). The world we forgot: a historical review of the life course. En: V. Marshall (ed.) *Later Life* (pp. 271-303). Sage.

Kohli, M., & Meyer, J. W. (1986). Social structure and social construction of life stages. *Human Development, 29*(3), 145-149. https://doi.org/10.1159/000273038

Komp, K., & Van Tilburg, T. (2010). Ageing societies and the welfare state: where the inter-generational contract is not breached. *International Journal of Ageing and Later Life*, 5(1), 7-11. https://doi.org/10.3384/ijal.1652-8670.10517

Lenzi, M., Vieno, A., Pastore, M., & Santinello, M. (2013). Neighborhood Social Connectedness and Adolecent Civic Engagement: An Integrative Model. *Journal of Environmental Psychology*, 34, 45-54. https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2012.12.003

León, B., Carbonell, J., & Soria, J. (eds.) (2024). *La desigualdad en España*. Lengua de Trapo y Círculo de Bellas Artes.

Leoni, T. (2016). Social Investment: A Guiding Principle for Welfare State Adjustment after the Crisis? *Empirica*, 43(4), 831-858.

Luque, D., & Guillén, A. M. (2021). El recalibrado del gasto social público en España: ¿hacia un Estado orientado a la inversión social? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *175*, 85-104. http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.175.85

Luyckx, K., Schwartz, S., Goossens, L., & Pollock, S. (2008). Employment, sense of coherence, and identity formation: Contextual and psychological processes on the pathway to sense of adulthood. *Journal of Adolescent Research*, *23* (5), 566-591. https://doi.org/10.1177/0743558408322146

Macek, P., Bejček, J., & Vaníčková, J. (2007). Contemporary Czech emerging adults: Generation growing up in the period of social changes. *Journal of Adolescent Research, 22*(5), 444-475. https://doi.org/10.1177/0743558407305417

Mair, P. (2008). The Challenge to Party Government. *West European Politics*, *31*(1-2), 211-234. https://doi.org/10.1080/01402380701835033

Mair P. (2013). *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. Verso Books.

Malo, M., & Moreno, A. (2018). *European Youth Labour Markets*. Springer.

Martuccelli, D., & Santiago, J. (2017). *El desafío sociológico hoy: individuos y retos sociales*. CIS.

Mayer, K. U. (2009). New Directions in Life Course Research. *Annual Review of Sociology*, *35*, 413-433. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134619

Mijs, J. B. (2021). The paradox of inequality: income inequality and belief in meritocracy go hand in hand. *Socio-Economic Review, 19*(1), 7-35. https://doi.org/10.1093/ser/mwy051

Mills, M., & Blossfeld, H. P. (2005). Globalization, Uncertainty and the Early Life Course: A Theoretical Framework. En: H. P. Blossfeld, E. Klijzing, M. Mills, & K. Kurz (eds.), *Globalization, Uncertainty and Youth in Society* (pp. 1-24). Routledge.

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana; DG de Vivienda y Suelo (2024). *Observatorio de vivienda y suelo. Boletín especial Vivienda Social*. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/observatoriodeviviendaysueloboletnespecialviviendasocial2024_0.pdf

Módenes, J. A., & López-Colas, J. (2014). Cambio demográfico reciente y vivienda en España: ¿hacia un nuevo sistema residencial? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 148,* 103-134. http://dx.d0i.0rg/10.5477/cis/reis

Molgat, M. (2007). Do transitions and social structures matter? How emerging adults define themselves as adults. *Journal of Youth Studies, 10* (5), 495-516. https://doi.org/10.1080/13676260701580769

Moreno, A. (2011). Familia, empleo femenino y reproducción en España: incidencia de los factores estructurales. *Papers. Revista de Sociología*, *97*(2), 461-495. https://doi.org/10.5565/rev/papers/v97n2.224

Moreno, A. (2016). Economic Crisis and the New Housing Transitions of Young People in Spain. *International Journal of Housing Policy*, *16*(2), 165-183. https://doi.org/10.1080/14616718.2015.1130604

Moreno, A. (2019). Lo que no dicen los estudios sobre las transiciones formativas-laborales de los jóvenes. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales, 6*, 95-104. http://dx.doi.org/10.5565/rev/aiet.86

Moreno, A., López, A., & Segado, S. (2012). *La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía*. Editorial Obra Social "La Caixa".

Moreno, A., Crespo, E., & Juliá, A. (2013). Situación demográfica, económica y laboral de las personas jóvenes. En: Observatorio de la Juventud de España, *Informe Juventud en España 2012* (pp. 13-78). Instituto de la Juventud de España.

Moreno, A., & Sánchez, F. J. (2020). La diversidad de las transiciones juveniles en España desde un análisis socio-demográfico. *RES. Revista Española de Sociología*, *29*(3), 47-68. https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.74

Moreno, L. (2001). La «vía media» española del modelo de bienestar mediterráneo. *Papers. Revista de Sociología*, *63*, 67-82. https://doi.org/10.5565/rev/papers/v63n0.1207

Moreno, L. (2012). *La Europa asocial. ¿Caminamos hacia un individualismo posesivo?* Península.

Newman, K., & Aptekar, S. (2007). Sticking around: Delayed departure from parental nest in western Europe. En: S. Danziger & C. E. Rouse (eds.), *The price of independence: The economics of early adulthood* (pp. 207-230). Russell Sage.

Observatorio del Suicidio (2023). *Observatorio del Suicidio en España 2022*. Fundación Española para la Prevención del Suicidio.

OCDE (2016). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. PISA, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264266490-en

OCDE (2018a). *Equity in Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility*. PISA, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264073234-en

OCDE (2018b). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264301085-en.

OCDE (2021). *Inheritance Taxation in OECD Countries*. OECD Tax Policy Studies, 28. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en

Orgilés, M., Morales, A., Piqueras, J. A., Marzo, J. C., & Espada, J. P. (2024). *Problemas psicológicos en la infancia y adolescencia*. Centro de Investigación de la Infancia y la Adolescencia. Universidad Miguel Hernández.

Palomera, J. (2025). *El secuestro de la vivienda. Por qué es tan difícil tener casa y cómo esto puede romper la sociedad.* Península.

Parvin, P. (2021). The participatory paradox: An egalitarian critique of participatory democracy. *Representation, 57*(2), 263-285. https://doi.org/10.1080/00344893.2021.1874901

Pembroke, S. (2018). *Precarious work precarious lives: how policy can create more security*. FEPS-TASC.

Pérez, P., Palomera, J., & Ill, M. (2024). *De propietarios a inquilinos. Informe sobre la creciente desigualdad en el acceso a la propiedad*. IDRA.

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.

Pratschke, J., & Morlicchio, E. (2012). Social polarisation, the labour market and economic restructuring in Europe: an urban perspective. *Urban Studies, 49*(9), 1891-1907.

Quintana-Murci, E., Salvà-Mut, F., & Tugores-Ques, M. (2019). Making Spanish young women's transition to adulthood visible: a biographical analysis in times of crisis. *International Journal of Adolescence and Youth*, *25*(1), 329-342. https://doi.org/10.1080/02673843.2019.1628080

Ramos, R., & Callejo, J. (2016). Semántica social de la crisis: repertorio de sentido a mano. En G. Gatti & B. Tejerina (eds.), *Pensar la agencia en crisis* (pp. 35-56). CIS.

Riach, K., & Brewis, J. (2019). The organizational gendering of adulting: negotiating age and gender in the workplace. *Interdisciplinary Perspectives on Equality and Diversity*, *5*(1). http://orcid.org/0000-0001-7617-331X

Richter, A., Vander Elst, T., & De Witte, H. (2020). Job insecurity and subsequent actual turnover: Rumination as a valid explanation? *Frontiers in Psychology*, *11*, 712. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.00712

Rodríguez, G. (2011). The Consolidation of the Spanish Welfare State". En: A. M. Guillén, & M. León (eds.). *The Spanish Welfare State in European Context*. Ashgate.

Ronald, R., & Lennartz, C. (2018). Housing careers, intergenerational support and family relations. *Housing Studies*, *33*(2), 147-159. https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1416070

Salido, O., & Moreno, L. (2009). Familia y género. En: L. Moreno (ed.), *Reformas de las Políticas de Bienestar en España* (pp. 281-308). Siglo XXI.

Sánchez, F. J. (2019). Transición a la adultez en España antes y en la salida de la crisis económica. Una comparación utilizando el análisis de entropía. *Empiria. Revista de metodología de Ciencias Sociales*, *43*, 117-136. https://doi.org/10.5944/empiria.43.2019.24301

Sánchez, F. J., & Moreno, A. (2017). Las instituciones sociales y la desigualdad entre los jóvenes. Nivel formativo, tipo de ocupación y reproducción intergeneracional como elementos diferenciadores. *Comunitania. Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, *13*, 179-209. https://doi.org/10.5944/comunitania.13.9

Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Anagrama.

Settersten, R. A., Furstenberg, F. F., & Rumbaut, R. G. (eds.) (2005). *On the frontier of adulthood: Theory, research, and public policy*. University of Chicago Press.

Settersten, R. A. (2007). The New Landscape of Adult Life: Road Maps, Signposts, and Speed Lines. *Research in Human Development*, *4*(3-4), 239-252. https://doi.org/10.1080/15427600701663098

Shanahan, M. J. (2000). Pathways to adulthood in changing societies: Variability and mechanisms in life course perspective. *Annual Review of Sociology, 26*, 667-692. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.667

Shanahan, M., Porfeli, E., Mortimer, J., & Erickson, L. (2005). "Subjective age identity and the transition to adulthood: When does one become an adult?". En R. A. Settersten, F. F. Furstenberg & R. G. Rumbaut (eds.). *On the frontier of adulthood: Theory, research, and public policy*. University of Chicago Press.

Silva, J. M. (2012). Constructing adulthood in an age of uncertainty. *American Sociological Review*, *77*(4), 505-522. https://doi.org/10.1177/0003122412449014

Silva, J. M. (2013). *Coming up short: Working-class adulthood in an age of uncertainty*. Oxford University Press.

Simón, P., & Clavería, S. (2021). Emancipación juvenil y familia: una perspectiva general. En Observatorio de la Juventud en España, *Informe Juventud en España 2020* (pp. 111-154). Instituto de la Juventud.

Sirsch, U., Dreher, E., Mayr, E., & Willinger, U. (2009). What does it take to be an adult in Austria? Views of adulthood in Austrian adolescents, emerging adults, and adults. *Journal of Adolescent Research*, *24*(3), 275-292. https://doi.org/10.1177/0743558408331184

Sleebos, J. (2003). *Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses*. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, 15.

Standing, G. (2013). *El precariado. Una nueva clase social*. Pasado y presente.

Tejerina, B. (2020). Experiencias y metáforas sobre la precariedad y la hiperactividad de la juventud en un tiempo de espera. *Revista Española de Sociología, 29*(3), 95-112. https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.76

Tezanos, J. F., & Díaz, V. (2017). *La cuestión juvenil: ¿una generación sin futuro?* Biblioteca Nueva.

The Economist (27 de febrero de 2025). How to get rich in 2025. *The Economist*. Recuperado de https://www.economist.com/finance-and-economics/2025/02/27/how-to-get-rich-in-2025

Torres, J. (2005). *El curriculum oculto*. Morata.

Tosi, M. (2017). Age Norms, Family Relationships, and Home-Leaving in Italy. *Demographic Research*, 36(9), 281-306. https://doi.org/10.4054/DemRes.2017.36.9

Trilla, C., & Boch, J. (2018). *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Fundación Alternativas.

Vacchiano, M., Martí, J., Yepes-Cayuela, L., & Verd, J. M. (2018). Las redes personales en la inserción laboral juvenil en tiempos de crisis. Un análisis en Barcelona. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *161*, 121-140. http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.161.121

Valdés, M. (2019). Efectos primarios y secundarios en la expectativa de matriculación universitaria: la desigualdad como reto del siglo XXI. *Revista Prisma Social*, *25*, 332-358.

Valentine, G. (2003). Boundary Crossings: Transitions from Childhood to Adulthood. *Children's Geographies*, *1*(1), 37-52. https://doi.org/10.1080/14733280302186

Valls, F. (2015). El impacto de la crisis entre los jóvenes en España. *Revista de Estudios Sociales*, (54), 134-149. http://dx.doi.org/10.7440/res54.2015.10

Van de Kaa, D. J. (1987). Europe´s Second Demographic Transition. *Population Bulletin, 42*(1), 1-59.

Vancea, M., & Utzet, M. (2018). School-to-work transition: The case of Spanish NEETs. *Journal of Youth Studies*, *21* (7), 869-887. https://doi.org/10.1080/13676261.2017.1421313

Vázquez-Rodríguez, A., García-Álvarez, J., & Lorenzo-Moledo, M. (2023). ¿Qué hacer ante el riesgo de una «generación perdida»? Juventud y empleo en una era de incertidumbre. *Estudios sobre Educación*, *44*, 81-107. https://doi.org/10.15581/004.44.004

Verd i Pericàs, J. M. (2008). La fuerza explicativa de los métodos mixtos. Una ejemplificación a partir de las diferencias territoriales en la emancipación familiar en Catalunya. *Papers. Revista de Sociología*, *90*, 11-31. https://doi.org/10.5565/rev/papers/v90n0.733

Vidal, G. (2024, 19 de julio). *Vivienda (I): extracción de rentas. Un Robin Hood al revés*. https://www.contramovimiento.blog/p/vivienda-i-extraccion-de-rentas

Vieira, J., & Miret, P. (2010). Transición a la vida adulta en España: una comparación en el tiempo y en el territorio utilizando el análisis de entropía. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *131*, 75-107.

Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*. Turner.

## Capítulo 2

# ¿ES ESPAÑA MÁS SEGURA? SEGURIDAD Y DELINCUENCIA EN ESPAÑA. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y TENDENCIAS EVOLUTIVAS

Óscar Jaime Jiménez
Daniel Sansó-Rubert Pascual
*Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*

Williams Gilberto Jiménez-García
*Universidad Nacional de Colombia*

## 1. Introducción

Ante la pregunta de si España es un país seguro o inseguro, una aproximación inicial permite afirmar sin lugar a duda que, en relación con el conjunto de países que conforman la comunidad internacional, España entra dentro de la categoría de seguro. Tomando como referencia el Índice de Paz Global (Global Peace Index, IGP) elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP[1]) –indicador que evalúa la seguridad de los países, considerando factores como la seguridad y el nivel de protección social, la existencia de conflictos nacionales e internacionales y el grado de militarización–, en el año 2024 España ocupó el puesto 23 en el *ranking* de un total de 163 Estados y territorios independientes, habiendo mejorado siete posiciones respecto al año anterior.

Ahora bien, si se adoptan criterios más específicos vinculados a la seguridad individual, entendida como la capacidad de las personas para vivir libres de amenazas físicas, pérdidas materiales o afectaciones emocionales graves, el panorama se torna más complejo. Desde el enfoque de la seguridad humana, que asocia la protección personal con la efectividad del Estado de bienestar, emergen brechas significativas. La incidencia de ciertos delitos, la concentración territorial de la violencia y la persistente percepción de inseguridad en entornos urbanos ponen de relieve que los niveles de protección no son homogéneos. En consecuencia, aunque los promedios internacionales sitúan a España en posiciones favorables, no es posible afirmar, sin reservas, que se trate de un país plenamente seguro en términos de experiencia cotidiana para todos sus ciudadanos.

Esta complejidad se refleja también en los indicadores de bienestar subjetivo. Aunque España ocupa posiciones relativamente favorables en evaluaciones internacionales como el Índice para una Vida Mejor, en el que sobresale en la dimensión de seguridad respecto a otros países, esta posición se basa en promedios nacionales que pueden ocultar importantes desigualdades internas. Un dato frecuentemente citado es que cerca del 80% de las personas afirman sentirse seguras al caminar solas por la noche, un valor

[1] https://www.economicsandpeace.org/

superior al promedio de la OCDE, que se sitúa en el 74%. Sin embargo, esta percepción general de seguridad no siempre se corresponde con los niveles reales de exposición al delito, que varían notablemente según el contexto territorial, el género o la situación socioeconómica. Por ello, cualquier valoración seria del nivel de seguridad en España debe considerar no sólo las cifras agregadas, sino también las brechas y asimetrías que afectan de forma desigual a distintos sectores de la población.

Profundizando en esta línea de análisis, uno de los indicadores más robustos y comparables para evaluar el nivel de seguridad objetiva en un país es la tasa de homicidios, medida como el número de asesinatos por cada cien mil habitantes. Según los datos más recientes de la OCDE, España registra una tasa de 0,7, significativamente inferior a la media de los países de la organización. Este indicador refuerza la imagen de un país con bajos niveles de violencia letal, especialmente en comparación con contextos donde los homicidios representan una amenaza cotidiana. No obstante, esta baja tasa coexiste con otras formas de criminalidad y con percepciones de inseguridad que no siempre responden a la incidencia real delictiva, lo que obliga a considerar el fenómeno en toda su complejidad.

Esta valoración se refuerza al considerar otras fuentes internacionales. En 2025, el portal Numbeo situó a España en el puesto 102 del *ranking* global, con un índice de criminalidad del 36,58 y un índice de seguridad del 63,42, ambos en una escala de 0 a 100[2]. En contraste, Venezuela ocupó el primer lugar en criminalidad, con un valor de 80,70 y un índice de seguridad de apenas 19,30. Estos datos reflejan la posición relativamente favorable de España en términos comparativos. Asimismo, el *Global Study on Homicide 2023*, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito[3], confirma esta tendencia al situar de forma sistemática a España entre los países con las tasas de homicidio más bajas a nivel mundial.

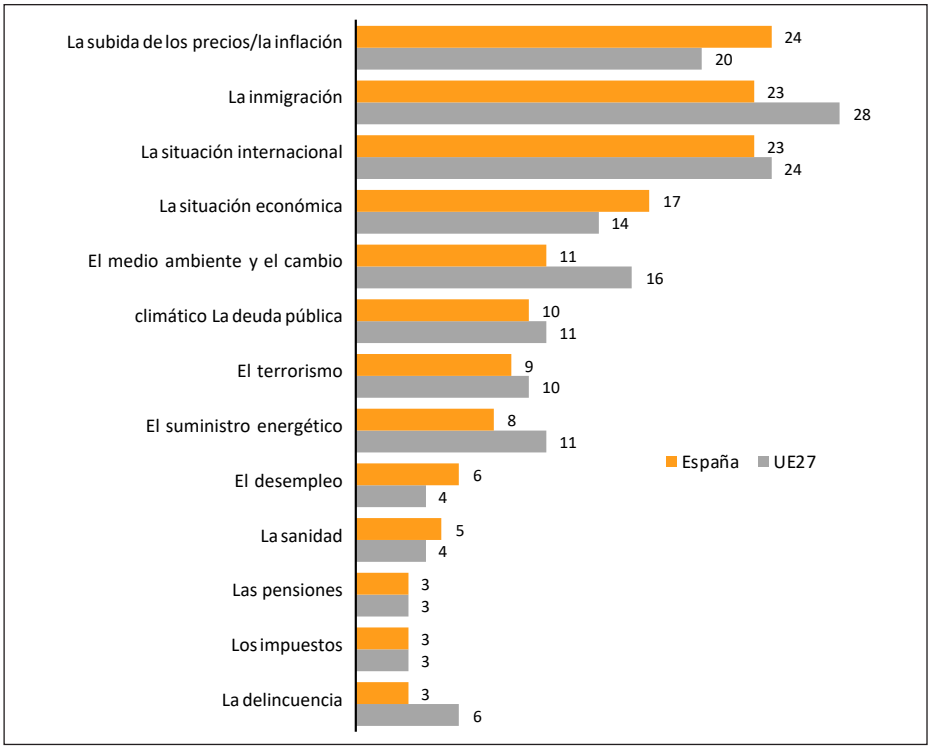
Otro elemento a tener en consideración sobre la concepción y percepción de España como un territorio mayoritariamente seguro, es que en la secuencia de los últimos Barómetros elaborados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)[4] hasta el de abril de 2025 (Estudio n.º 3505), a la pregunta "¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?" (Pregunta 14R), la seguridad ciudadana aparece bastante relegada de los primeros puestos de la clasificación respecto de otras preocupaciones como la vivienda, el Gobierno y los partidos políticos, la crisis económica, el paro, la inmigración o la corrupción y el fraude, postergada a posiciones entre el décimo y decimoctavo puesto. En relación con la pregunta "¿Y cuál es el problema

[2] https://www.numbeo.com/crime/indices_explained.jsp
[3] https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html
[4] https://www.cis.es/catalogo-estudios/resultados-definidos/barometros

que, a Ud., personalmente, le afecta más? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?" (Pregunta 15R), sucede prácticamente lo mismo, salvo que esta queda ubicada entre los puestos clasificatorios sexto y décimo; lo que denota que, para los españoles, al menos *a priori*, la inseguridad ciudadana no representa una de sus principales preocupaciones.

Aproximación refrendada por otro instrumento como el Eurobarómetro[5]. Según evidencian los últimos estudios efectuados (Eurobarómetro de invierno[6]), los españoles están menos preocupados por la seguridad y la defensa que la media europea. Mientras que un 36% de los europeos cree que la UE debe enfocarse en estos temas, en España esta cifra no supera el 20%. Esta tendencia ya se venía manifestando en los resultados de los Eurobarómetros anteriores (gráfico 1).

**Gráfico 1 – Principales preocupaciones de los ciudadanos de la UE27 y de España. En porcentaje. 2023**




**Fuente:** Eurobarómetro Estándar 100. Otoño 2023. https://www.europa.eu/eurobarometer.

[5] https://elpais.com/internacional/2025-03-25/los-espanoles-son-los-europeos-menos-preocupados-por-la-seguridad-y-defensa-segun-el-eurobarometro.html

[6] La encuesta de invierno de 2025 del Eurobarómetro del Parlamento Europeo se llevó a cabo entre el 9 de enero y el 4 de febrero de 2025 en los 27 Estados miembros de la UE.

Finalmente, tomando en consideración las últimas estadísticas de criminalidad en la Unión Europea publicadas por Eurostat[7], España refleja una situación de seguridad alta en comparación con países como Alemania, Francia o Italia. Hay que proceder en todo caso con cautela en el análisis de los datos, habida cuenta de los diferentes sistemas penales y las discrepancias de medición estadística existentes entre los diferentes socios europeos.

Por todo ello, si bien la suma de todas estas perspectivas parece refrendar sin discusión la afirmación inicial que permite catalogar a España como un país seguro, no es menos cierto que no está exenta de enfrentar amenazas y desafíos, muchos de los cuales terminan materializándose en delito. Así lo reconocen las sucesivas estrategias de seguridad nacionales (la última y aún en vigor de 2021, a través del Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional), las cuales se configuran como el marco político-estratégico de referencia de la política de Seguridad Nacional. E, igualmente, las europeas[8], en tanto que España es miembro de la Unión Europea, que, como entidad supranacional, también se preocupa por la seguridad de los ciudadanos europeos.

Desde luego en este análisis no están representadas todas las que son, pero sí lo son las amenazas y desafíos seleccionados para tratar de responder en profundidad a la cuestión planteada de si España es y continuará siendo un país seguro en las próximas décadas, poniendo énfasis en los retos más relevantes a los que tendrá que hacer frente en clave de seguridad.

## 2. Una breve aproximación a un escenario de seguridad en continua transformación

Los cambios sociales, políticos, económicos, culturales y geopolíticos acaecidos en la sociedad española durante todo el siglo XX y principios del XXI, han conllevado a su vez una serie de riesgos, inseguridades y problemas de control, que representan todo un desafío en términos de seguridad.

En la actualidad, nos encontramos ante un mundo cambiante que demanda afrontar la convergencia de los desafíos propios de la globalización con las vicisitudes de la sociedad del riesgo (Beck, 1998) y los estados de cambio y transitoriedad permanentes propios de una "modernidad líquida" (Bauman, 2022). Transformaciones multinivel, que llevan consigo la reducción de la capacidad de los Estados para proporcionar seguridad. Las

---

[7] *Delincuencia, violencia o vandalismo en la zona – encuesta EU-SILC*. Eurostat. Actualizado: 26.05.2025. https://data.europa.eu/data/datasets/l6zatb5s16haasqtrapyw?locale=es

[8] *On the EU Security Union Strategy*, COM(2020) 605 final, Brussels, 24.7.2020. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es

transformaciones operadas en el presente han contribuido a configurar un entorno de incertidumbre. Realidad que exige abordar las perspectivas futuras de las capacidades de seguridad desde una visión dúctil, que posibilite la adopción de estrategias igualmente adaptables a los desafíos a los que se debe hacer frente.

En particular, cabe destacar la permeabilidad de las fronteras y la difuminación de las barreras entre los ámbitos de la seguridad exterior e interior; circunstancias que han posibilitado el aumento del radio de acción de las manifestaciones delictivas y antisociales. En sintonía con el escenario descrito, hay que poner el acento en la diversidad y el carácter no convencional de las amenazas multidimensionales a la seguridad nacional e internacional existentes, a las que habría que sumar un nutrido elenco de fenomenologías criminales complejas, como el terrorismo o la criminalidad organizada.

Hay que subrayar que su naturaleza pluriofensiva les confiere una mayor peligrosidad al abarcar desde ataques cibernéticos a sistemas de información clave, pasando por la interrupción de servicios críticos, como el suministro energético o servicios financieros, hasta el debilitamiento de la confianza pública en las instituciones gubernamentales; injerencias directas en nuestras elecciones y procesos políticos; la instrumentalización interesada de los flujos migratorios irregulares; el fomento de la radicalización y la violencia en los ámbitos político y religioso; la utilización de tecnologías emergentes y disruptivas; el aprovechamiento de problemáticas de índole diversa como el cambio climático y la inseguridad energética o la profundización de las divisiones sociales, por citar algunas de las más apremiantes.

A su vez, la delincuencia atraviesa procesos evolutivos constantes, adaptándose al entorno en el que opera para mantener su eficacia, ampliar su alcance y evitar ser detectada o neutralizada. Las nuevas amenazas se manifiestan cada vez con mayor dinamismo. Si no se atajan tempranamente, su peligrosidad tiende a ir en un aumento vertiginoso. El riesgo de proliferación crece constantemente, multiplicando su capacidad de acción y, por ende, el daño desestabilizador. Planteamiento que se agrava por su potencial lesivo, al multiplicarse exponencialmente la capacidad de infligir daño por la creciente interdependencia de los sistemas físicos y digitales. El auge del internet de las cosas y el uso progresivo de la inteligencia artificial, si bien aportan nuevos beneficios, también representan un nuevo conjunto de riesgos cada vez más complejos e impredecibles, sustentados en la capacidad para operar de manera transfronteriza y en la interconectividad, sacando provecho de la difuminación de los límites entre los mundos físico y digital.

El fenómeno delictivo no sólo explota las vulnerabilidades en los países más desfavorecidos del planeta. Accede por igual al primer mundo en busca de escenarios y mercados en los que implantarse y desarrollar sus actividades

lucrativas. No hay que perder de vista que su enriquecimiento responde en gran medida a la satisfacción de una demanda de bienes y servicios ilícitos. En definitiva, inestabilidad perenne, conflictividad permanente, guerra híbrida, zonas grises y explotación del conflicto asimétrico ponen a prueba la capacidad de gestión de la seguridad y resiliencia de los Estados.

Vivimos en un mundo con nuevos peligros, pero también con nuevas oportunidades. Si se parte de la premisa en la que se prima la seguridad como condición *sine qua non* para el desarrollo, habrá que atajar decididamente todo riesgo o amenaza emergente, tratando de evitar quedar atrapados en una espiral ascendente de inseguridad.

## 3. Inseguridad ciudadana y delincuencia. Tesis interpretativas y fuentes explicativas

La seguridad es un bien social de indudable valor. Constituye un pilar fundamental de toda sociedad avanzada. Implica la capacidad de responder a las situaciones representativas de "peligro" o "amenaza". Maslow, en su obra *A Theory of Human Motivation* (2013 [1943]), formuló la teoría de la jerarquía de necesidades humanas sosteniendo que, conforme se satisfacen las necesidades más básicas (parte inferior de la pirámide), los seres humanos desarrollan necesidades y deseos más elevados (parte superior de la pirámide). Y situó la seguridad, entendida como "ausencia de riesgo", como una necesidad primordial que el ser humano anhela satisfacer.

Por ello, el Estado como garante del bienestar social ha de articular los mecanismos necesarios para que la sociedad, en su conjunto, pueda disfrutar de los dividendos de la seguridad; traducidos en el ejercicio y disfrute de una convivencia pacífica entre sus miembros, que posibilite la protección de la dignidad humana y la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad. Representa una aspiración que conecta con las motivaciones humanas básicas de preservar y perseverar en la propia existencia, obtener placer y bienestar y, asimismo, evitar el dolor o cualquier otra forma de daño, junto con las emociones que pueden anticiparlos y acompañarlos, como la ansiedad, el miedo o el terror. Encontrarse y sentirse libre de todo daño o amenaza, tanto presente como futura. En consecuencia, se denomina "seguridad" al conjunto de condiciones que posibilitan y garantizan el cumplimiento racional de esta expectativa.

En nombre de la supervivencia común y de valores e intereses compartidos, los diferentes grupos y comunidades surgidos a lo largo de la historia han ido desarrollando una variedad de procedimientos y medidas para afianzar su seguridad frente a amenazas exteriores e interiores. Las nociones definitorias de la seguridad se perfilan al ritmo en que las sociedades

evolucionan, incorporando las peculiaridades y matices propios de cada momento político, económico y cultural. Un concepto de seguridad que ha ido perfeccionándose paulatinamente en aras de lograr el mayor nivel de protección posible, hasta alcanzar su máximo exponente en la configuración de la noción de "seguridad humana". Recogida por vez primera en el Informe elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) en 1994, supuso un avance decisivo hacia una conceptualización amplia de la seguridad fundada en un nuevo énfasis sobre los derechos de las personas, entendidos como prioridad básica y superior a los intereses de índole estatal. Implica un profundo ensanchamiento de la idea de seguridad, cuya formulación original distingue hasta siete dimensiones: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de la comunidad y política. De este modo, todas las condiciones fundamentales para la conformación de sociedades estables, armónicas y avanzadas quedan ligadas a la idea de seguridad. Un enfoque integral que concibe la seguridad desde un prisma multidimensional.

Por su parte, la delincuencia no tiene lugar en "abstracto", sino que se da en unas circunstancias de tiempo y espacio. Tiene lugar en unas determinadas condiciones sociales, de desarrollo tecnológico, político y humano, que influyen decisivamente en la forma en la que esa delincuencia se produce, en sus modos y maneras de manifestarse, en su cantidad, intensidad y en todas sus connotaciones y peculiaridades. Circunstancias que, simplificando, contribuyen en conjunto a moldear la (in)seguridad ciudadana. Esta última podría entenderse como el miedo al crimen en abstracto; como una inquietud respecto al delito en tanto que problema social. Mientras que el miedo al delito haría referencia al temor de la ciudadanía a ser personalmente víctima de la delincuencia. Padecer directa o indirectamente (victimización primaria o de otra categoría) un acto delictivo. Desde las concepciones antropológicas, pasando por las sociológicas y las criminológicas, el delito ha sido considerado como un fenómeno inevitable, parte integrante de la sociedad. Incluso como señala Durkheim, "el delito es normal, ya que una sociedad exenta de delitos es del todo imposible y es parte integrante de toda sociedad sana" (1999).

En síntesis, cuando se habla de inseguridad se puede aludir al sentimiento o temor colectivo relacionado con las conductas delictivas, pero también con otros comportamientos que generan conflictividad social. Así, puede entenderse el término "inseguridad ciudadana" como el conjunto de aspectos relacionados con la delincuencia y su control (Fernández Rodríguez, 2020). Como han puesto de manifiesto algunos expertos como Vozmediano, San Juan y Vergara (2008), entre otros muchos, tanto la preocupación por el delito como el miedo al delito –al tratarse de experiencias emocionales– dependen de la manera en que se procese la información y se interprete la realidad a partir de los elementos que proporciona el entorno. De ahí que,

junto a factores personales (edad, sexo, pertenencia étnica, lugar de residencia, situación socioeconómica, victimización previa, entre otros), sociales y ambientales, exista un alto grado de consenso en señalar la importancia de la influencia que ejercen los medios de comunicación en la génesis de la sensación de inseguridad. En efecto, el tratamiento mediático otorgado (en ocasiones sesgado, parcial y distorsionado) de los hechos y circunstancias concurrentes respecto de un hecho constitutivo de delito contribuye de manera decisiva a la percepción de la (in)seguridad. Del mismo modo, los expertos coinciden igualmente en señalar que, tanto la preocupación por el delito como el miedo hacia este, fundados o no, conforman un problema social real, cuya deriva y gestión puede incluso llegar a representar un problema más grave y difícil de atajar.

Basta con considerar la magnitud de las posibles consecuencias, ampliamente documentadas en la literatura especializada, para comprender la trascendencia del fenómeno. Entre ellas se incluyen el aislamiento social, el abandono y deterioro progresivo de los espacios públicos, el aumento del riesgo de conductas violentas, la consolidación de una cultura de la ilegalidad, la anomia y la transformación profunda de los estilos de vida. A ello se suma la estigmatización de determinados grupos considerados como potencialmente peligrosos, especialmente jóvenes con escasos recursos, personas extranjeras o integrantes de colectivos vulnerables por razones étnicas o socioeconómicas. También se observa una creciente tendencia a adoptar medidas de autoprotección y a reforzar dispositivos de vigilancia y control en los entornos cotidianos. Este clima de inseguridad percibida alimenta, a su vez, una presión social constante por "más seguridad", lo que puede derivar en políticas públicas cada vez más severas o restrictivas, no siempre eficaces ni respetuosas de los derechos fundamentales, y que en muchos casos resultan discutibles desde el punto de vista democrático y ético.

El problema surge cuando las iniciativas adoptadas en respuesta al desafío protagonizado por los riesgos y amenazas previamente descritos socavan abiertamente los principios básicos del Estado de derecho que se pretende proteger. Circunstancia que resulta de muy dudoso encaje en un marco de respeto de los derechos humanos y de los valores fundamentales del Estado democrático.

La seguridad es importante, sin duda, pues sin ella no nos sentimos libres. Y, sin libertad, no hay democracia. Por lo que la seguridad representa una cuestión clave para alcanzar una adecuada calidad democrática. Sólo en un contexto razonable de seguridad pueden ejercitarse realmente los derechos fundamentales. Por ello, no tiene sentido que, para garantizarla, se diezmen otras libertades que son tan necesarias o más. El escenario actual y la necesidad de abordar la seguridad a futuro ameritan, en todo caso, una revisión de la "experiencia cultural del delito", que diría Garland (2005), al

efecto de adaptar la práctica del control social a las modificaciones acaecidas y las futuribles aún por materializarse. Sobre todo, auspiciado por la centralidad cada vez mayor de la temática "(in)seguridad ciudadana" y delincuencia en el discurso político nacional y, por extensión, europeo.

La alarma social y el *pánico moral* conforman un capital político para quien sabe cómo rentabilizarlos. Este último término, ampliamente estudiado en las ciencias sociales, alude a reacciones colectivas intensas y desproporcionadas frente a determinados hechos o grupos percibidos como una amenaza para el orden social, incluso cuando no existen datos objetivos que respalden tal percepción. Los medios de comunicación y ciertos discursos políticos tienden a amplificar estas reacciones, generando climas de opinión que demandan respuestas inmediatas. Esta dinámica ha dado lugar a sucesivos episodios de politización de la política criminal y a la formulación de estrategias y medidas de control que, en muchos casos, responden más a la emoción y la presión social que a diagnósticos técnicos rigurosos.

El debate está servido (y muy vívido) entre los postulados a favor de un "populismo punitivo" –que vincula la seguridad a la intensificación de la represión penal de aquellas formas de delincuencia a las que se atribuye la responsabilidad de la inseguridad ciudadana ("tolerancia cero")– y una creciente securitización multinivel, frente a la búsqueda de nuevas formas de "gobernanza de la seguridad", que faciliten un punto de equilibrio entre las respuestas a las causas de los comportamientos desviados, antisociales y delictivos, al tiempo que se sitúa a las víctimas en el centro de la acción pública (resarcimiento del daño, protección frente a la revictimización...).

Es evidente que, en un Estado democrático, las autoridades cuentan con toda la legitimidad y están facultadas, bajo el amparo de la legalidad vigente y respetando los pertinentes controles de legalidad constitucionalmente previstos, para implementar aquellas opciones que estimen pertinentes y oportunas en materia de seguridad.

Un recorrido por la normativa de seguridad reciente permite identificar cómo, a raíz de la evolución de las formas de criminalidad acaecida en las últimas décadas y muy especialmente a raíz del 11 de septiembre de 2001, los gobiernos de todo el mundo, en mayor o menor medida, impulsados por intereses políticos diversos –unos más inconfesables que otros–, no han dudado en utilizar el miedo, generado en las sociedades sugestionadas por la percepción de vulnerabilidad e incremento de la inseguridad, para intensificar los programas de vigilancia y control social, a la par que materializar importantes recortes en el conjunto de las garantías democráticas y las libertades públicas. Transformaciones que no resultan inocuas. Representan una desfiguración sutil de la democracia en las formas, pero de profundo calado

y con graves repercusiones en lo tocante al proyecto político democrático (Sansó-Rubert, 2022).

Los desmanes practicados bajo el paraguas aparente de la seguridad han propiciado *de facto* el retraimiento del Estado de derecho. Deriva que amerita con urgencia la necesidad de reacomodar la respuesta de los Estados al marco democrático y, para ello, se requiere del retorno a la moderación y a la búsqueda de la proporcionalidad en la articulación de respuestas. Es posible alcanzar el equilibrio, trazando un camino intermedio entre una posición acrítica que defienda a ultranza los derechos humanos, que argumente la imposibilidad de justificar bajo ningún pretexto cualquier violación de estos y una posición exclusivamente pragmática, que juzgue las medidas de seguridad y defensa sólo por su eficacia.

El corolario de riesgos y amenazas existente no representa justificación suficiente para otorgar carta blanca a los gobiernos en sus políticas de seguridad. No se debe claudicar ante la práctica y las aspiraciones securitarias, especialmente cuando se cuenta con medios de seguridad suficientes para responder adecuadamente al desafío planteado.

## 4. Un breve barniz metodológico

Las investigaciones sobre la delincuencia y su impacto generalmente comienzan con una introducción, en muchos casos autojustificatoria de los resultados, acerca de los problemas sobre el acceso a fuentes fiables para el estudio del fenómeno. Investigar el delito desde cualquier perspectiva es una tarea ardua y compleja, especialmente si se tiene en cuenta que la documentación concluyente al respecto es mínima y, en muchos casos, no resulta fácilmente accesible. A nivel comparado, algunos compendios internacionales, como el *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* o *Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe*, ponen de manifiesto las carencias que todavía persisten en la recolección y disponibilidad de los datos públicos sobre delincuencia gestionados por las instituciones españolas. A pesar de las dificultades iniciales descritas, características del objeto de estudio sujeto a análisis, se ha contrastado toda la información recogida, directa e indirectamente, a través de fuentes oficiales y tomando como referencia a autores de indiscutible solvencia académica y reputada profesionalidad.

En concreto, este informe es un estudio exploratorio basado en fuentes oficiales que busca responder a la pregunta: ¿Es España más segura? Para la realización de este trabajo se ha recurrido a fuentes secundarias, llevando a cabo una revisión exhaustiva de la literatura existente. Especialmente poniendo en valor el elenco de fuentes de índole policial, judicial, penitenciaria

y de carácter sociocriminológico (como las elaboradas por los centros de investigación social como el CIS), con particular atención a aquellas que nos permitiesen trabajar estadística y representativamente con los datos.

Se han utilizado métodos de análisis cuantitativo, empleando estadísticas descriptivas y comparativas para evaluar tendencias delictivas y patrones de criminalidad en diversas categorías.

En el caso de los delitos de odio, se ha seguido una metodología diferenciada, que distingue entre infracciones penales y administrativas. Se ha adoptado el criterio de la OSCE, que define estos delitos como aquellos en los que el bien jurídico protegido se elige por su conexión, real o percibida, con un grupo basado en características como raza, religión, orientación sexual, discapacidad o ideología. En este sentido, la información se ha organizado por ámbitos específicos: racismo/xenofobia, orientación sexual e identidad de género, creencias religiosas, antisemitismo, discapacidad, aporofobia, ideología y discriminación por razón de género. Este enfoque permite una mejor interpretación de los datos y una caracterización más precisa del fenómeno delictivo.

A pesar del crecimiento registrado en los últimos años en la tipificación y denuncia de estos delitos, es importante recordar que ello no necesariamente indica un incremento real de la violencia o el odio en la sociedad, sino que puede reflejar una mayor sensibilización institucional, un avance en los mecanismos de registro y una creciente disposición de las víctimas a denunciar. Por tanto, el aumento de cifras debe leerse con cautela y en contexto, evitando interpretaciones alarmistas que no distingan entre visibilización estadística y transformación estructural del fenómeno.

En el análisis de la criminalidad informática, se ha seguido el marco establecido por el Convenio de Budapest, que tipifica los delitos cometidos a través de medios tecnológicos. Los datos se han organizado en función de las principales infracciones registradas, tales como fraudes informáticos, acceso ilícito a sistemas, interferencias en datos y sistemas, falsificación informática, delitos sexuales en línea y amenazas digitales. Esta clasificación metodológica ha permitido examinar la evolución de la ciberdelincuencia y su impacto en el ámbito digital, proporcionando una visión detallada de las tendencias y patrones de este fenómeno.

Respecto al análisis sobre la violencia de género, se realizó por medio del Sistema de Seguimiento Integral en los Casos de Violencia de Género (Sistema VioGén). El Sistema VioGén es una herramienta dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad que integra información de diferentes instituciones con competencias en violencia de género. Su objetivo es realizar valoraciones policiales del riesgo y establecer medidas de protección según el nivel de amenaza. Dentro del sistema, se identifican variables clave como

"casos activos", "casos supervisados", "casos inactivos" y "casos de baja", con especial atención a la evolución del riesgo (extrema, alta, media y baja) y la reincidencia de los agresores. Además, este sistema permite una categorización de las víctimas, diferenciando entre mujeres afectadas y menores a su cargo en situación de vulnerabilidad o riesgo.

En cada uno de estos subcapítulos, la variable central de análisis fue la de víctima, definida como toda persona afectada por un hecho delictivo registrado. Se ha diferenciado "victimización" como la cantidad de hechos denunciados en los que una persona ha sido identificada como víctima. Además, para cada delito o hecho registrado, se ha intentado desagregar la información por género de la víctima y su ubicación en cada una de las comunidades autónomas. Esta clasificación permite una aproximación más precisa a la incidencia delictiva y a la evolución de los diferentes tipos de criminalidad en España, proporcionando un marco de referencia territorializado y con enfoque de género. Con esta metodología, el informe busca evaluar la seguridad en el país y determinar los factores que inciden en su evolución.

## 5. Principales amenazas y tendencias criminógenas para la sociedad española en términos de vulneración de su seguridad

A tenor de lo dispuesto en el corolario de las estrategias de seguridad tanto de índole nacional[9] como comunitaria[10] (Unión Europea) y sus correspondientes subcategorías por áreas sectoriales de especialización[11], se pone el énfasis en los aspectos de la seguridad en los siguientes términos: "garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno y del conjunto de las administraciones públicas. También de la sociedad en su conjunto. La seguridad es hoy responsabilidad de todos. Representa una tarea compleja, en tanto hay que afrontar amenazas y riesgos transversales, interconectados y transnacionales"[12]; a lo que añadiremos multidimensionales, pasados (tradicionales), presentes y en efervescencia.

---

[9] Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021.

[10] *ProtectEU: una Estrategia Europea de Seguridad Interior*. Estrasburgo, COM(2025) 148 final, 1.4.2025.

[11] Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (https://www.dsn.gob.es/es/nuestras-areas-de-actuacion/riesgos-y-amenazas/vulnerabilidad-del-ciberespacio); Orden PJC/406/2024, de 7 de mayo, por la que se publica la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2023, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional; Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave; Orden PJC/327/2024, de 14 de abril, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba una nueva Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave.

[12] Estrategia de Seguridad de España. https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9bedcf7a-estrategiaespanoladeseguridad.pdf

Abarcan un nutrido elenco de fenomenologías criminales complejas como el terrorismo, los movimientos insurgentes, determinados flujos migratorios irregulares (en tanto que cruces de frontera que incumplen los requisitos legales y administrativos de entrada al país), los delitos de odio, la delincuencia ambiental, la violencia de género, la delincuencia juvenil o la criminalidad organizada, adaptadas, en mayor o menor medida, a la modernidad[13] y sus circunstancias. Aunque no todos estos fenómenos son estrictamente delictivos en su origen, sí presentan implicaciones relevantes desde el punto de vista de la seguridad pública, ya sea por su potencial desestabilizador o por su vinculación con redes ilícitas que operan de forma transnacional y aprovechan las debilidades institucionales del entorno contemporáneo.

En conjunto, atentan contra los principios básicos de la vida comunitaria y de la esencia estatal, generando descomposición social, inestabilidad política, así como debilitamiento del Estado de derecho y la captura de la capacidad regulatoria y de decisión, desacreditando y deslegitimando las instituciones democráticas, poniendo en tela de juicio la soberanía e independencia de los Estados[14].

Para este informe han sido objeto de selección aquellas amenazas a la seguridad sobre las que las diversas estrategias de seguridad consultadas y ya mencionadas focalizan expresamente su atención. Desde luego no son todas las opciones posibles, pero todas las fenomenologías seleccionadas sí resultan de especial relevancia para la preservación de la seguridad.

### *5.1. Breve radiografía introductoria de la escena criminal española*

A grandes rasgos, una breve radiografía de la escena criminal imperante trasluce una "riqueza" tipológica delictiva multinacional, multiorganizacional y multiactividad. Como ya se ha puesto de manifiesto, la delincuencia en España no conforma un grupo monolítico, sino que, más bien, presenta un panorama poliédrico, complejo y multidimensional.

---

[13] Se alude al contexto contemporáneo marcado por la globalización, la transformación tecnológica, la interconectividad y la movilidad de personas y capitales. Estas condiciones generan nuevas oportunidades y también facilitan la reconfiguración de amenazas para la seguridad, al permitir que diversas formas de criminalidad se adapten y operen con mayor alcance y sofisticación.

[14] La preocupación al respecto es tal en el seno de la Unión Europea (UE) que la lucha contra las amenazas híbridas, especialmente de naturaleza terrorista, se ha convertido en una de las principales líneas de actuación. Así lo atestiguan, no sólo los trabajos a nivel técnico llevados a cabo y la publicación de diversos documentos (*Marco Conjunto sobre amenazas híbridas* de abril de 2016 y/o *Comunicación conjunta sobre "Mejora de la resiliencia e impulso de las capacidades frente a las amenazas híbridas"*, de junio de 2018), sino la prioridad política reflejada en las conclusiones de diversos Consejos y, sobre todo, del propio Consejo Europeo, así como en la *Agenda Estratégica de la UE* para el periodo 2019-2024.

El principal elemento de preocupación radica en el aumento de la actividad delictiva, su normalización al alza y, más en concreto, que la delincuencia logre arraigar a niveles estructurales, preferentemente políticos y económicos, cronificándose. Frente a esta pretensión, la adaptabilidad criminal examinada a lo largo de este análisis demanda al menos la misma capacidad de adaptación de los instrumentos disponibles para garantizar la seguridad. Las agencias y organismos responsables de la persecución del delito deberán, por ende, desenvolverse en un escenario cíclico de reciclaje para evitar su obsolescencia.

Paralelamente, resulta igualmente objeto de profunda preocupación la creciente transnacionalización delictiva. Suscita inquietud los abundantes medios de los que disponen los delincuentes para la perpetración de ilícitos. Especialmente el acceso a las nuevas tecnologías y a la inteligencia artificial. Cuentan, además, con material altamente sofisticado propiciado por su elevado poder adquisitivo y a sus integrantes les avala una comprobada eficacia delictiva. Recurren a la ingeniería financiera para ocultar los beneficios de sus actuaciones y son el origen de nuevos tipos penales.

A su vez, la distribución del delito no es uniforme en todo el territorio nacional. Tiende a concentrarse en determinadas zonas con alta densidad criminógena, en función de diversas variables explicativas como la búsqueda de nuevos mercados y nichos de oportunidad, la huida de la presión policial o la confrontación entre organizaciones delictivas, entre otros factores que explican la movilidad criminal. Esto no implica que no existan manifestaciones delictivas en todo el país, pero sí indica que la intensidad y frecuencia de los delitos varía significativamente según el territorio. En términos absolutos, las provincias de la costa mediterránea, desde Barcelona hasta Cádiz, junto con Madrid y su área de influencia –que incluye Toledo y Guadalajara–, así como los archipiélagos de Baleares y Canarias, concentran un mayor volumen de delitos registrados. Sólo las cinco provincias con mayor número de hechos delictivos –Madrid, Barcelona, Valencia, Alicante y Málaga– reúnen casi la mitad del total de delitos conocidos en España. Este dato guarda correspondencia con su elevada densidad y volumen poblacional, ya que en conjunto agrupan a más del 38% de la población nacional. En secciones posteriores se incluirán también análisis relativos por tasas, con el fin de ofrecer una lectura más proporcional y ajustada al tamaño poblacional de cada territorio.

Esta tendencia a concentrarse provoca que la tasa de criminalidad en Madrid o Barcelona sea el doble que en Teruel o en Asturias y que algunos municipios presenten niveles de delincuencia particularmente elevados; lo que hace de la seguridad ciudadana un problema grave a nivel local. El crecimiento de la delincuencia sigue además acelerado en algunos de estos espacios geográficos, con incrementos superiores al 50% durante los tres primeros trimestres de 2024 en algunos casos. España puede considerarse, en términos generales, un país seguro; sin embargo, tanto el nivel real de seguridad como su percepción varían considerablemente en función del lugar de residencia.

El temor y la incertidumbre calan fácilmente en el ánimo social. Como expuso Baudrillard (2006), "la inseguridad de las personas actualmente parece haber abandonado la metáfora del lobo frente al cual se edifican muros, para dar paso a la idea del enemigo invisible que se encuentra en todas partes". En los Balances de Criminalidad elaborados desde el Ministerio del Interior[15] se aprecia un lento pero progresivo incremento de la criminalidad total registrada policialmente (tabla 1). Incremento asociado *a priori* a la penetración y el uso de Internet (en especial en las crecientes formas de comercio y compras *online*), que reflejan un incremento de las modalidades de criminalidad agrupadas bajo el concepto de cibercriminalidad, como en el caso de las estafas cometidas por medios informáticos.

**Tabla 1 – Balances de criminalidad 2019-2024**

| | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 | Var. % 2019-2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| **I. CRIMINALIDAD CONVENCIONAL** | 1.981.173 | 1.652.242 | 1.992.499 | 1.990.575 | 0,47 |
| 1. Homicidios dolosos y asesinatos consumados | 331 | 293 | 333 | 348 | 5,14 |
| 2. Homicidios dolosos y asesinatos en grado tentativa | 836 | 1.029 | 1.359 | 1.343 | 60,65 |
| 3. Delitos graves y menos graves de lesiones y riña tumultuaria | 20.051 | 20.252 | 27.087 | 29.342 | 46,34 |
| 4. Secuestro | 89 | 97 | 122 | 105 | 17,98 |
| 5. Delitos contra la libertad sexual | 13.545 | 15.388 | 20.021 | 21.159 | 56,21 |
| *5.1.-Agresión sexual con penetración* | *1.873* | *2.143* | *4.880* | *5.206* | *177,95* |
| *5.2.-Resto de delitos contra la libertad sexual* | *11.672* | *13.245* | *15.141* | *15.953* | *36,68* |
| 6. Robos con violencia e intimidación | 65.874 | 53.073 | 64.711 | 63.266 | -3,96 |
| 7. Robos con fuerza en domicilios, establecimientos y otras instalaciones | 142.528 | 105.274 | 122.863 | 114.978 | -19,33 |
| *7.1.-Robos con fuerza en domicilios* | *98.326* | *75.501* | *84.721* | *81.040* | *-17,58* |
| 8. Hurtos | 700.453 | 493.479 | 665.622 | 649.076 | -7,33 |
| 9. Sustracciones de vehículos | 35.105 | 26.417 | 32.839 | 33.061 | -5,82 |
| 10. Tráfico de drogas | 16.624 | 18.313 | 21.033 | 21.533 | 29,53 |
| 11. Resto de criminalidad convencional | 985.737 | 918.627 | 1.036.509 | 1.056.364 | 7,16 |
| **II. CIBERCRIMINALIDAD (infracciones penales cometidas en/por medio ciber)** | **218.302** | **305.477** | **472.260** | **465.838** | **113,39** |
| 12.-Estafas informáticas | 192.375 | 267.011 | 427.448 | 414.133 | 115,27 |
| 13.-Otros ciberdelitos | 25.927 | 38.466 | 44.812 | 51.705 | 99,43 |
| **III. TOTAL INFRACCIONES PENALES** | **2.199.475** | **1.957.719** | **2.464.759** | **2.456.413** | **11,68** |

**Nota:** Se computan datos provenientes de la Policía Nacional, Guardia Civil, policías autonómicas y policías locales que proporcionan datos al Sistema Estadístico de Criminalidad.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Ministerio del Interior, Balances trimestrales de criminalidad, https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/datos?type=jaxi&title=Ver%20todas%20las%20series&path=/DatosSeriesTrimestrales/

[15] https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/

Por lo que se refiere a los delitos contra la libertad sexual (excluidos los computados de manera *online*), también reflejan una tendencia al alza. Incremento que obedece en gran medida al resultado de las estrategias e iniciativas de concienciación social en el fomento de la tolerancia social y personal cero frente a este tipo de hechos delictivos. Cuestión que se traduce en una mayor disposición de las víctimas a denunciarlos, favoreciendo la rebaja de la cifra negra de delitos y, por extensión, de la impunidad. Los delitos de tráfico de drogas, por su parte, también han experimentado un ascenso coincidente temporalmente con la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el marco de planes específicos como el Plan Especial de Seguridad para el Campo de Gibraltar, dado que en este fenómeno delictivo se producen muy pocas denuncias. Por lo que, en puridad, constituye más un indicador de actividad policial frente a este tipo de delitos.

Finalmente, surge también del análisis de los datos revisados de los respectivos Balances de Criminalidad de los últimos años la preocupación por el aumento de la delincuencia violenta en nuestro país, especialmente entre jóvenes y asociada al empleo de armas (sirva a modo de ejemplo el hecho de que el Plan Antibandas desarrollado en la Comunidad de Madrid se saldó en 2022 con un total de 1.560 detenciones y 748 armas incautadas). Por otro lado, los atentados a los agentes de la autoridad se han visto incrementados exponencialmente durante el último lustro. Han sido en 2024 un total de 16.878 los ataques sufridos por miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. Esta cifra supone un 0,27% más que la registrada en 2023 (con 16.833 agresiones, frente a las 13.671 de 2020, las 15.360 de 2021 y las 16.651 de 2022).

No obstante, habrá que esperar a ver la evolución en los próximos años para discernir si realmente estamos ante un fenómeno de cambio hacia una delincuencia efectivamente más violenta o se trata simplemente de un efecto péndulo transitorio. En todo caso, ante los nuevos retos, cabe reclamar nuevas respuestas. Se hace, por ello, indispensable una reflexión en torno a los desafíos abiertos para la política criminal y las estrategias de seguridad. Es imperativa su adaptación a la nueva realidad criminológica.

## *5.2. Terrorismo*

La preocupación por el terrorismo representa un clásico para la sociedad española, que ha tenido que enfrentar su luctuosa actividad durante décadas. Identificado como una preocupación social de primer orden, actualmente permanece activa la labor policial de averiguación de los delitos aún por resolver y juzgar (Portero y Valentín, 2021) perpetrados por ETA y los GRAPO. De igual forma, el seguimiento se focaliza prioritariamente en el terrorismo de naturaleza yihadista y, más concretamente, en el aumento de la captación desde simpatizantes a militantes dispuestos a dar el paso a

la acción violenta a través de los procesos de radicalización. Actividad desarrollada tanto presencialmente como a través de las redes virtuales.

La lucha antiterrorista continúa muy activa. Así lo atestiguan las 479 operaciones ejecutadas y los casi 1.200 detenidos en los últimos años (2004-2025) contra el terrorismo yihadista recogidos en los balances e informes del Ministerio del Interior[16]. Los datos actuales apuntan hacia un aumento de los discursos radicales, referidos no sólo a los movimientos yihadistas, étnico-nacionalistas y de polarización política, sino a otro tipo de radicalismos que tienen que ver con nuevas tendencias sociales antisistema, entre otros muchos. Estos procesos de radicalización se han visto favorecidos en buena medida por la emergencia de las redes sociales.

La creciente implicación de menores con un rol activo en actividades yihadistas se ha convertido en uno de los principales desafíos de la lucha contra este tipo de delitos en España, según reflejan varios de los anuarios más recientes del Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET)[17]. Concretamente en el último (2024) se recoge que, de los 81 detenidos por su vinculación con el yihadismo en España, más del 40% tenía menos de 24 años, identificándose un total de 15 menores. Ahondando en esta preocupación, destaca el salto cualitativo alcanzado por las organizaciones terroristas al recurrir a videojuegos, redes sociales y otras plataformas y medios *online* para contactar con los más jóvenes e influenciarlos, atrayéndolos hacia posicionamientos religiosos y políticos radicalizados. A este respecto, lo más común es el recurso a una combinación de medios virtuales y físicos para culminar con éxito el proceso de radicalización de la persona, que se materializa generalmente en compañía de otras personas. Son excepcionales los supuestos de auto-radicalización en solitario. En todo caso, de producirse, esta modalidad ha resultado más común en los supuestos de mujeres. Esto se debe a que por la propia ideología del salafismo yihadista –extremadamente conservadora–, las mujeres suelen estar apartadas de los espacios físicos en los que se puede producir la captación en persona. En este sentido, Internet ha abierto una ventana de oportunidad a las organizaciones terroristas para llegar a las mujeres, que son objeto de contacto a través de este medio.

La incorporación de la tecnología ha acarreado el que se haya reducido sensiblemente la edad media de los detenidos. La franja de edad más habitual entre los arrestados se encuentra entre los 18 y los 24 años, frente a los 38 años anteriores. A su vez, es preciso subrayar la detención de nueve mujeres (lo que supone un 11% del total, frente al 9% del año anterior), teniendo en cuenta que hasta el 2011 no hubo una sola mujer condenada

[16] https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/lucha-contra-el-terrorismo/Lucha-antiterrorista-contra-ETA-y-el-terrorismo-internacional-XV-Legislatura-Agosto-2023/

[17] https://observatorioterrorismo.com/

por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista en España, aunque sí hubo mujeres detenidas. También se ha de destacar la circunstancia de que la mayor parte de los individuos están casados y tienen hijos, si bien es cierto que, al haberse rejuvenecido el rango de edad, este porcentaje se ha visto igualmente rebajado. A todo ello se une el que los arrestados son de 15 nacionalidades diferentes, lo que muestra la cada vez mayor diversidad de perfiles yihadistas existentes en España (Reinares y García-Calvo, 2017).

El yihadismo representa, sin duda alguna, uno de los mayores desafíos en este momento en términos de seguridad, máxime si se tiene en consideración el cambio operado. Hasta 2011, hablar de yihadismo en España era hacerlo básicamente de extranjeros que desarrollaban aquí su actividad y cuyo proceso de radicalización había tenido lugar a caballo entre su país de origen y España: ocho de cada diez individuos implicados en actividades yihadistas eran extranjeros. Del 20% restante la mayoría eran individuos nacionalizados españoles pero nacidos fuera del país, lo que evidenciaba una fuerte vinculación entre el yihadismo y contextos migratorios. El porcentaje de individuos nacidos en España era estadísticamente insignificante en ese periodo.

A partir del 2012, sin embargo, se observa un cambio significativo. Aunque los extranjeros siguen representando algo más de la mitad de los implicados, ya no puede afirmarse que el yihadismo en España sea un fenómeno vinculado exclusivamente a residentes extranjeros. La participación de ciudadanos españoles, especialmente nacidos en Ceuta, Melilla y Cataluña (sobre todo en la provincia de Barcelona), ha aumentado de forma considerable. Esto pone de manifiesto una transformación profunda protagonizada por descendientes de inmigrantes de primera generación. Actualmente, entre los condenados y fallecidos en el marco de operaciones yihadistas –incluyendo muertes en atentados, enfrentamientos con las fuerzas de seguridad o acciones suicidas– seis de cada diez pertenecen a segundas o incluso terceras generaciones. Predomina, por tanto, un perfil de yihadista endógeno, nacido y radicalizado en territorio español.

Otro elemento clave para la comprensión de las transformaciones operadas por el terrorismo yihadista en España obedece a la circunstancia de que los procesos de radicalización en nuestro país tienden a producirse de manera muy concentrada en bolsas o *clusters* de radicalización, focalizados en determinadas zonas geográficas. Situación que no es diferente a la de otros países de nuestro entorno, como Francia, Bélgica o el Reino Unido. Esta realidad obedece al peso de los vínculos afectivos como factor de radicalización a tener en consideración (siete de cada diez individuos manifiestan un vínculo social o afectivo previo a su primera detención por delitos de terrorismo); vínculos que varían desde las relaciones de vecindad, de amistad o parentesco, hasta las de índole profesional-laboral, centrando

los focos de radicalización en emplazamientos geográficos tan disímiles como Ceuta y Melilla, Cataluña o Madrid.

En todo caso, la llamada a atentar contra España y sus intereses es recurrente, empleando como motivación el resarcimiento por el agravio de la conquista de Al Andalus y la necesidad de restaurar el califato en tierras de la Península Ibérica, como parte igualmente del imaginario radicalizado de los fundamentalistas con fines proselitistas y de reclutamiento.

### *5.3. Criminalidad organizada. Especial atención al narcotráfico*

El crimen organizado es una de las más graves amenazas para la seguridad del Estado y de sus ciudadanos. La idea motriz que sustancia la peligrosidad intrínseca de la asociación criminal reside en la construcción de estructuras racionalmente orientadas a la planificación y comisión del delito, el encubrimiento de sus miembros para evitar la persecución institucional, así como una división eficaz del trabajo. En síntesis, representa un conglomerado de organizaciones cada vez más complejas, especializadas, flexibles, capaces de asociarse unas con otras y de operar cómoda y eficazmente tanto en la esfera nacional como internacional. Por ello, el alcance del crimen organizado es integral: se proyecta a escala global en términos geográficos, opera de manera transnacional desde una perspectiva étnica y cultural, adopta estructuras multiformes que le permiten establecer alianzas con sectores políticos y sociales, y despliega una capacidad pluriproductiva expresada a través de la vasta gama de bienes y servicios, tanto lícitos como ilícitos, con los que opera (Sansó-Rubert, 2021).

Este fenómeno multiforme representa un peligroso ejemplo de privatización de la violencia capaz de evadir el principio del control territorial consustancial al Estado, laminando considerablemente la idea de soberanía y su práctica política a través de la corrupción, capturando la agenda política y al legislador, especialmente en el ámbito local. Representa una amenaza directa y seria contra la seguridad, tanto interior como exterior. Actualmente preocupa el incremento exponencial de la actividad criminal organizada en algunas zonas de España, como acontece en el Campo de Gibraltar (Cádiz) y la Costa del Sol (Málaga), caracterizada por la ostentación de un fuerte poder económico y el ejercicio de la influencia política a través del empleo expeditivo de la violencia, la práctica sutil de la manipulación social y la corrupción de amplios sectores del sistema económico, policial y político[18].

---

[18] Informes anuales del estado de la delincuencia organizada en la Unión Europea. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (EU-SOCTA), elaborados por la Oficina Europea de Policía (EUROPOL). https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report

La diversificación del portafolio de las actividades lícitas e ilícitas desarrolladas por las organizaciones criminales es tan variada como fructífera. Arroja unas cifras de beneficios extraordinariamente lucrativas. Cualquier actividad imaginable que resulte lucrativa será objeto de práctica, generando nuevos escenarios delictivos. No obstante, de entre todas ellas destaca el tráfico de drogas. En concreto de cocaína y hachís, que son las sustancias más consumidas en España[19], que, a su vez, dada su situación geográfica, sirve de entrada al resto del territorio europeo. Además, es cada vez más representativa la proliferación del cultivo de marihuana, principalmente *indoor* en viviendas o locales industriales.

El Programa de Encuestas sobre Alcohol y otras Drogas en España (EDADES) (1995-2024)[20], dirigido por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD) con la colaboración de las comunidades autónomas, realiza una encuesta cada dos años (comenzó a publicarse en 1995), que permite observar la evolución de las prevalencias de consumo de alcohol, tabaco, hipnosedantes, opiáceos y drogas psicoactivas de comercio ilegal. En 2025 se ha entrevistado a 26.878 personas. El análisis presentado por el Ministerio de Sanidad se ha basado principalmente en el cálculo de la prevalencia de consumo de las diferentes drogas psicoactivas utilizando cuatro indicadores temporales: alguna vez en la vida, últimos 12 meses, últimos 30 días previos a la encuesta y a diario en los 30 días previos a la encuesta. Los resultados se presentan para el conjunto de la población de 15 a 64 años y también desagregados por sexo y edad.

Según se desprende del informe, entre las sustancias más consumidas en los últimos 12 meses en nuestro país se encuentran el alcohol (76,5%) y el tabaco (36,8%), seguidos del cannabis (12,6%) y los hipnosedantes con o sin receta (12,0%). Muy inferior es el consumo de cocaína en polvo y/o base (2,5%) y, aún menor, el de otras sustancias. Por grupos de edad, los consumos son mayores en el grupo de 15 a 34 años. En hipnosedantes y analgésicos opioides aumenta a partir de los 35 años. En cuanto a las diferencias por sexo, los datos confirman un mayor consumo entre los hombres en la mayoría de las sustancias, salvo en el caso de los medicamentos con potencial adictivo, como los hipnosedantes y los analgésicos opioides, cuyo uso es más frecuente entre las mujeres.

Estos datos reflejan una tendencia preocupante. El último Informe Mundial sobre Drogas de las Naciones Unidas es claro y contundente

---

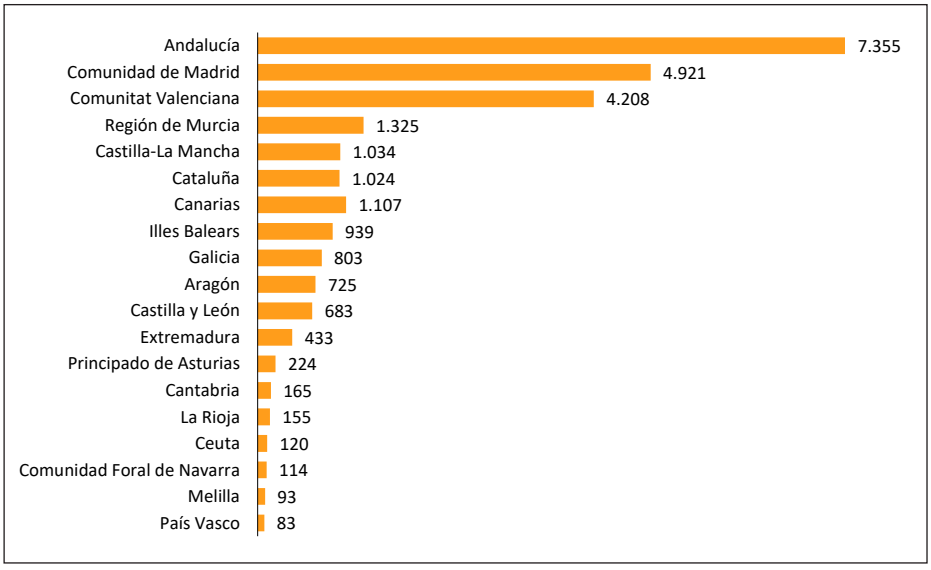
[19] *Estadísticas 2023 Alcohol, tabaco y drogas ilegales en España*. Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones (OEDA). Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD). https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/

[20] https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/2024_Informe_EDADES.pdf

respecto al notable aumento del tráfico ilegal de sustancias a escala global[21], y España no es una excepción. En los últimos veinte años se ha producido un crecimiento sostenido en el consumo de todo tipo de drogas[22], acompañado por la aparición de nuevas sustancias que antes no estaban presentes, especialmente drogas sintéticas.

De otra parte, el elevado volumen de detenciones por narcotráfico (especialmente en algunas áreas geográficas del territorio nacional –Andalucía, Madrid y Comunidad Valenciana–, gráfico 2) y el volumen de incautaciones de drogas reflejan sin lugar a duda la relevancia del problema. La distribución territorial de las detenciones por drogas revela patrones significativos que reflejan tanto las rutas consolidadas del narcotráfico como las capacidades operativas diferenciadas de las fuerzas de seguridad en el territorio

**Gráfico 2 – Detenciones por tráfico de drogas por comunidad autónoma. 2023**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de Ministerio del Interior, Series anuales de Criminalidad. https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/datos?type=jaxi&title=Detenciones%20/%20Investigados&path=/Datos3/

[21] *Informe mundial sobre las drogas 2023*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Viena, junio de 2023. Información accesible en: https://www.unodc.org/lpomex/noticias/junio-2023/el-informe-mundial-sobre-las-drogas-2023-de-unodc-advierte-sobre-crisis-convergentes-a-medida-que-los-mercados-de-drogas-ilicitas-siguen-expandindose.html

[22] Con excepción de la heroína, que ha visto como el consumo se ha estabilizado desde 2005.

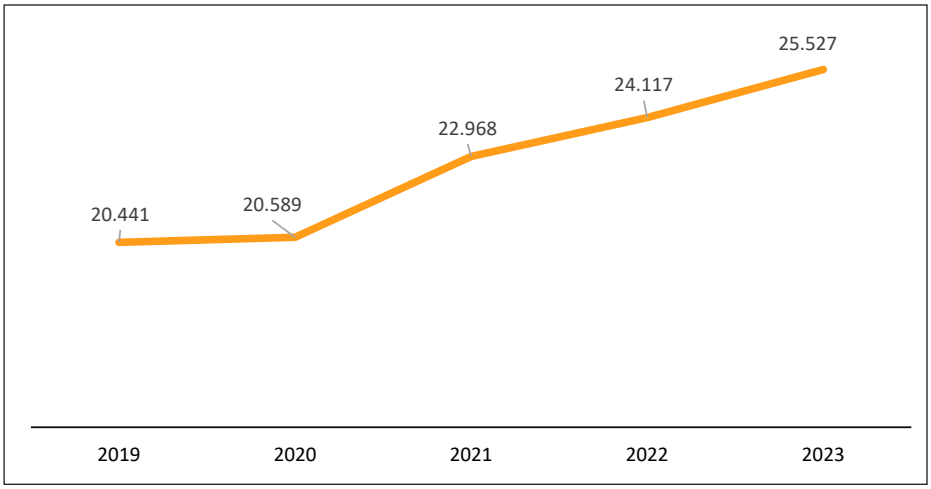
nacional. Andalucía encabeza el número de detenciones vinculadas al tráfico de drogas, una posición que responde a su localización estratégica frente al Estrecho de Gibraltar, lo que la convierte en punto clave de entrada para cargamentos provenientes del norte de África y otras rutas transcontinentales. Su extensa costa, la porosidad de ciertas áreas y la capacidad logística instalada han facilitado históricamente el asentamiento de redes dedicadas al narcotráfico. En segundo lugar se ubica Madrid, cuyo protagonismo no radica en su papel como puerta de entrada, sino como centro neurálgico de acopio, redistribución y coordinación, potenciado por su condición de principal *hub* económico, financiero y de transporte del país. La Comunitat Valenciana, en tercer lugar, representa un enclave portuario de alta relevancia, con infraestructuras modernas que han sido aprovechadas por organizaciones criminales para mover grandes volúmenes de sustancias ilícitas hacia otras regiones de España y el resto de Europa, consolidando así su papel en la cadena logística del narcotráfico.

Esta concentración territorial evidencia la existencia de corredores criminales sólidamente establecidos que aprovechan de manera sistemática tanto las ventajas geográficas naturales como la infraestructura de transporte desarrollada. La persistencia de estos focos delictivos indica que las organizaciones criminales han desarrollado redes logísticas extraordinariamente sofisticadas que requieren estrategias de interdicción específicamente adaptadas a las particularidades de cada territorio, trascendiendo los enfoques homogéneos tradicionales.

El análisis longitudinal de las detenciones revela dinámicas complejas en la actividad policial antinarcóticos que trascienden la mera cuantificación estadística (gráfico 3). Se observa una tendencia general ascendente en el número de detenciones, fenómeno que admite una interpretación dual: por una parte, puede reflejar el incremento real de la actividad criminal organizada; por otra, evidencia la mejora progresiva en las capacidades de detección e interdicción desarrolladas por las fuerzas de seguridad.

Las fluctuaciones interanuales observadas sugieren la influencia determinante de factores coyunturales diversos, incluyendo la implementación de operaciones policiales de gran envergadura, cambios adaptativos en las rutas tradicionales de tráfico o respuestas reactivas de las organizaciones criminales ante el incremento de la presión policial. Resulta crucial considerar el impacto disruptivo de la pandemia de COVID-19 durante los años 2020-2021, período en el cual las restricciones severas de movilidad pudieron haber alterado significativamente tanto los patrones habituales de tráfico como las capacidades operativas de detección, creando distorsiones en los datos que requieren interpretación contextualizada.

**Gráfico 3 – Evolución de las detenciones por tráfico de drogas. 2019-2023**



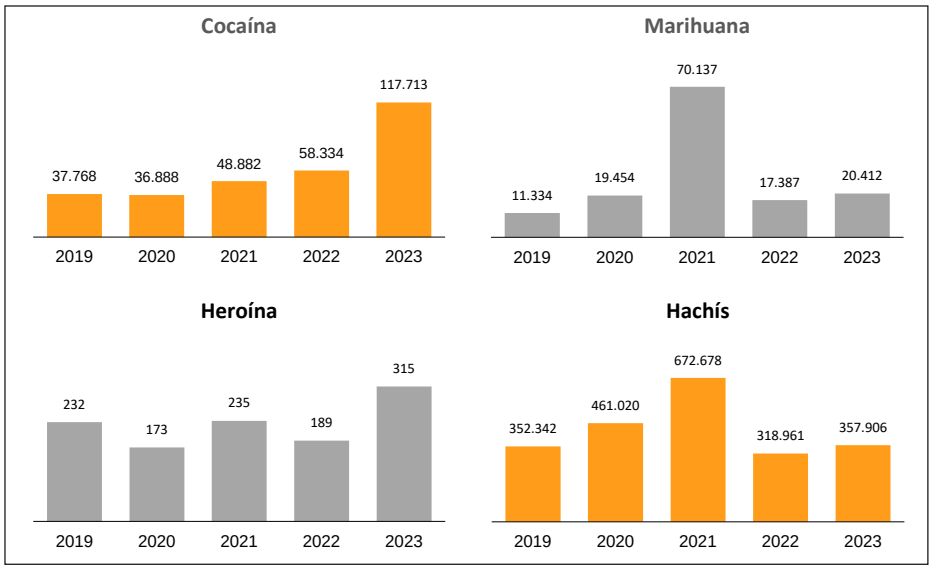

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Ministerio del Interior, Series anuales de Criminalidad. https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/datos?type=jaxi&title=Detenciones%20/%20Investigados&path=/Datos3/

El incremento sostenido de detenciones plantea, paradójicamente, interrogantes profundos sobre la efectividad real de las estrategias de interdicción implementadas. Esta tendencia ascendente puede indicar simultáneamente tanto el relativo éxito de las fuerzas de seguridad en la detección como el crecimiento exponencial del fenómeno criminal, sugiriendo que el incremento en las detenciones no necesariamente correlaciona con una reducción proporcional en el volumen total de tráfico.

Preocupa especialmente el hecho de que, a pesar del incremento exponencial de la intervención de alijos de cocaína y heroína (gráfico 4), los mercados no se han visto desabastecidos; lo que invita a reflexionar acerca de las capacidades de detección e interdicción de la droga que entra en España. Sin lugar a dudas, las diversas modalidades de introducción de droga a través de las infraestructuras portuarias representan un reto a futuro.

Las incautaciones de cocaína muestran volúmenes extraordinariamente elevados que confirman definitivamente a España como el principal puerto de entrada europeo para esta sustancia procedente del continente sudamericano. La escalada constante y sostenida en las cifras de incautación contrasta dramáticamente con la aparente estabilidad que mantienen los precios de mercado, circunstancia que sugiere inequívocamente que las fuerzas de seguridad sólo están interceptando una fracción relativamente menor del volumen total que ingresa efectivamente al territorio nacional.

**Gráfico 4 – Incautaciones de cocaína, marihuana, heroína y hachís. En kilos. 2019-2023**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Sanidad, Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones (OEDA). https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/informesEstadisticas/pdf/2024OEDA_ESTADISTICAS.pdf

Esta realidad evidencia la sofisticación logística excepcional alcanzada por las organizaciones criminales, entidades capaces de mantener un abastecimiento constante y fluido a pesar de las pérdidas significativas ocasionadas por las incautaciones policiales. Las organizaciones han desarrollado modelos operativos que asumen las pérdidas por interdicción como un coste calculado dentro de sus márgenes de beneficio, lo que revela tanto la magnitud de sus operaciones como la extraordinaria rentabilidad del negocio criminal.

Las incautaciones de hachís en España reflejan la consolidación histórica y la madurez operativa de las rutas de tráfico establecidas desde el norte de África, particularmente desde Marruecos. En este país, las organizaciones criminales han desarrollado capacidades de producción, procesamiento y exportación que rivalizan con las de sectores económicos formales. El volumen de hachís incautado se mantiene elevado año tras año, y confirma que se trata de la droga más decomisada en España en términos absolutos. Esta estabilidad en las cifras evidencia la existencia de redes de tráfico altamente estructuradas, resilientes y adaptativas, capaces de sostener su actividad a pesar de la presión constante por parte de las autoridades.

El incremento progresivo en las incautaciones de marihuana refleja simultáneamente el crecimiento exponencial del cultivo *indoor* doméstico y los cambios significativos en los patrones sociales de consumo. Esta tendencia sugiere una diversificación estratégica de las actividades criminales hacia modelos de producción local que reducen sustancialmente la dependencia de importaciones y, consecuentemente, los riesgos asociados al transporte transfronterizo.

Finalmente, las incautaciones de heroína, aunque registran volúmenes comparativamente menores, mantienen una presencia constante que indica la persistencia de mercados especializados y la complejidad inherente del ecosistema de drogas ilegales. Esta realidad señala que en el territorio nacional coexisten múltiples sustancias dirigidas a segmentos diferenciados de consumidores, cada una con sus propias redes de distribución, patrones de consumo y dinámicas criminales específicas.

Los datos analizados revelan una paradoja fundamental que cuestiona la efectividad de los enfoques tradicionales de interdicción: a pesar del incremento exponencial registrado en las incautaciones de sustancias, los mercados de drogas ilegales no experimentan desabastecimiento significativo ni alteraciones sustanciales en sus patrones de funcionamiento. Esta realidad indica que las organizaciones criminales operan con volúmenes de tráfico masivos que superan ampliamente las capacidades actuales de interdicción, desarrollando simultáneamente una adaptabilidad operativa excepcional que les permite ajustar rutas, métodos y estructuras organizativas en respuesta a la presión policial.

La persistencia de esta paradoja sugiere la necesidad imperativa de desarrollar estrategias más sofisticadas e integrales que trasciendan los enfoques reactivos de interdicción tradicional, orientándose hacia la disrupción fundamental de los modelos de negocio criminal. La concentración territorial identificada requiere estrategias diferenciadas y específicamente adaptadas a las particularidades de cada región, mientras que la evolución temporal de los indicadores demanda una capacidad de adaptación continua por parte de las fuerzas de seguridad. La diversidad de sustancias y mercados exige, finalmente, enfoques especializados que reconozcan las especificidades operativas y criminológicas de cada tipo de droga y su ecosistema asociado.

Por otro lado, la delincuencia es indudablemente un fenómeno social y económico, pero es también un fenómeno cultural; una mentalidad, una cultura que se expresa en valores personales y colectivos, un modo de pensar y de ser que se ha sedimentado en la sociedad conformando patrones de conducta criminal. Realidad que conduce a asumir la existencia de sociedades con diversos sistemas de valores que conviven simultáneamente. Dentro de este esquema, las subculturas criminales configuran un

sistema de normas, valores y comportamientos propios, como modelo de realización social, que interactúan a su vez con la sociedad convencional (Cloward y Ohlin, 1966).

La subcultura de la criminalidad engloba todo aquello que es propio o representativo de cualquier cultura. No difiere, salvo por los esquemas de valores y principios sobre los que se construye. Así, es factible identificar sistemas normativos propios, simbología en mayor o menor medida desarrollada, generación tanto de mitos fundacionales como de hitos a destacar en la historia de dicha subcultura, su propia narrativa y ritos de acceso o de pertenencia, medios y productos culturales a través de los cuales reforzar sus creencias, principios y valores (pura apología criminal), como se ha hecho reiteradamente a través de la música, las películas, los videojuegos, la literatura, las modas, el arte, la fe y el culto, como manifestaciones culturales. Productos que coadyuvan a sembrar y consolidar la difusión de las subculturas delictivas. Reflejo de una determinada identidad que permite a un individuo reconocerse como parte de una comunidad.

En conjunto, permiten articular lo que se ha denominado como "cohesión social negativa". Socialización desviada preocupante, especialmente respecto de los jóvenes que acaban engrosando las filas de bandas juveniles o cooperando con organizaciones criminales, como acontece en España, favoreciendo que un creciente número de personas colaboren voluntariamente con las organizaciones. La interiorización de los valores subculturales del crimen organizado y la consiguiente adscripción a una organización delictiva representan para muchas personas la oportunidad de acceder a recursos, poder y prestigio social. Por ello la trivialización de la carga peyorativa de las subculturas delictivas y la conversión de su estética, su estilo de vida y su actitud vital en un atractivo objeto de consumo a imitar representa un estrepitoso fracaso social.

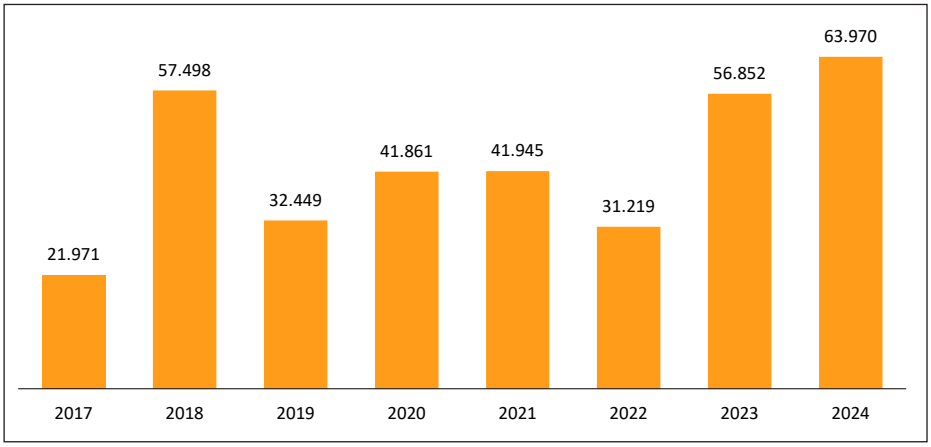
### *5.4. Trata de seres humanos para su explotación laboral y sexual*

Si bien los flujos migratorios han existido siempre, su intensidad y características, así como las causas y posibles consecuencias de su vertiente irregular, dotan de relevancia a este fenómeno desde la perspectiva de la seguridad. Su desarrollo, tanto en los países de origen como en los receptores de migrantes, se ve mediatizado por la interferencia nociva de la criminalidad organizada que se enriquece a través de la articulación de las rutas y favoreciendo el tráfico y la trata de personas. Actividades ilícitas (la trata de personas para su explotación sexual y laboral, así como lucrarse favoreciendo la introducción de personas de forma irregular en un país) que conllevan graves vulneraciones de derechos humanos. Es importante recordar a este respecto que el hecho de que un extranjero se encuentre en situación de irregularidad en el territorio nacional es una

cuestión meramente de índole administrativa, nunca un supuesto constitutivo de delito.

España, por su posición geoestratégica como frontera exterior de la Unión Europea, está especialmente expuesta al desafío que supone el esperado aumento de los flujos migratorios hacia Europa. Así viene aconteciendo en la última década y todo apunta a que la presión migratoria irá en aumento. En este sentido, en 2024 se registró un incremento significativo en las llegadas irregulares a España (63.970 inmigrantes irregulares ingresaron al país), especialmente en las costas canarias (el aumento fue especialmente notable, registrando un récord histórico con 46.843 llegadas irregulares), con un aumento del 12,5% respecto al año anterior[23] (gráfico 5). Paulatinamente hemos pasado de ser un país de emigración a ser un país receptor de inmigrantes y con una de las poblaciones más diversas de Europa. Aunque del seguimiento de los informes de inmigración irregular quincenales que elabora el Ministerio del Interior se puede identificar una cierta desaceleración en el ritmo de llegadas, la presión sobre el archipiélago canario continuará siendo considerable. Esta ruta, debido a su proximidad geográfica, es utilizada principalmente por migrantes procedentes de países de África Occidental, los cuales, en su mayoría, huyen de la pobreza extrema, la falta de oportunidades laborales y, en algunos casos, de conflictos armados o de persecuciones por su identidad de género u orientación sexual.

**Gráfico 5 – Evolución de la migración irregular. 2017-2024**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Informe quincenal sobre inmigración irregular. https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/

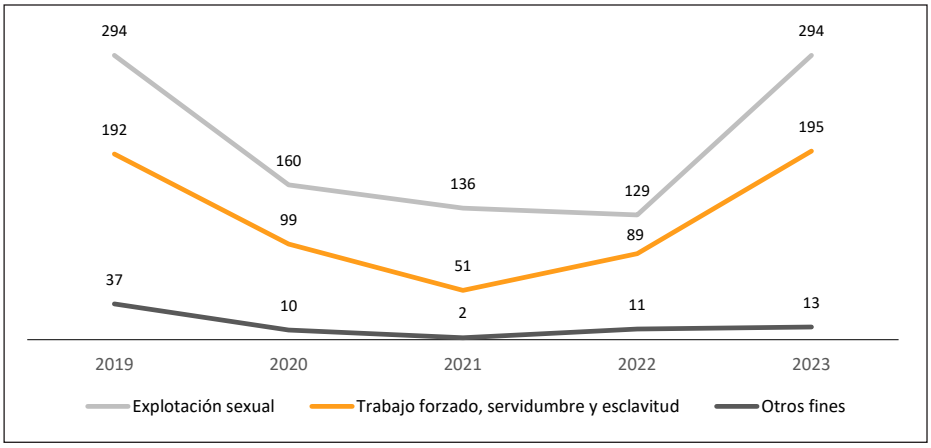
[23] Informes sobre Inmigración Irregular. Ministerio del Interior. https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/

Para ofrecer una visión general de la situación actual, es relevante observar cómo se distribuyen las llegadas irregulares a España a través de las diferentes rutas migratorias. La ruta de Canarias se ha consolidado como la principal vía de entrada, representando el 73,2% del total de llegadas irregulares. Le sigue la ruta de la Península y Baleares, que constituye el 24,1% del total. Esta ruta suele ser transitada por personas procedentes del Magreb, especialmente de Marruecos y Argelia. Son principalmente hombres jóvenes en busca de estabilidad y empleo en Europa. En contraste, las rutas marítimas hacia Ceuta y Melilla han registrado una drástica reducción, con porcentajes combinados que representan menos del 0,1% del total. Por otro lado, las llegadas terrestres a Ceuta han sido más relevantes, equivalentes al 3,9% del total, mientras que Melilla ha supuesto un 0,2% del total. Estos datos corroboran que la mayoría de los flujos migratorios irregulares hacia España se concentran en Canarias –compuesta por población subsahariana, mayoritariamente hombres jóvenes– y, en menor medida, en la Península y Baleares, con una presión migratoria mucho menor en las rutas hacia Ceuta y Melilla.

Una gestión inadecuada de la presión migratoria no controlada puede generar en la sociedad de destino consecuencias relevantes en términos de seguridad, algunas de ellas especialmente preocupantes. *A priori*, representa un caldo de cultivo para el auge de la conflictividad social. Sin perjuicio del carácter plural y abierto de la sociedad española, la presión migratoria irregular puede ser aprovechada por grupos racistas o xenófobos, sobre todo en épocas de crisis económica, para alimentar discursos de odio. Una mala gestión de la distribución de la migración por el conjunto del territorio nacional puede llevar aparejada la aparición de guetos. Esta situación constituye una de las mayores amenazas para la convivencia y la cohesión social, que puede dar lugar a espacios de marginación que fomenten la vulnerabilidad social, la inseguridad, la violencia y el extremismo ideológico y religioso.

Igualmente, la inmigración irregular está vinculada íntimamente con episodios de aprovechamiento económico de los inmigrantes por parte de organizaciones criminales a través de la explotación sexual y laboral (esclavitud moderna). Actividades que se reflejan en el aumento de la prostitución, así como la injerencia en determinados sectores productivos de la economía nacional proclives al empleo de mano de obra procedente de la inmigración irregular (construcción, servicio doméstico, agricultura, industria textil…), constituyendo una de las actividades criminales más lucrativas a nivel mundial. Y los datos no apuntan a que esté precisamente en retroceso (gráfico 6).

**Gráfico 6 – Evolución de las víctimas detectadas de trata de seres humanos por finalidad de la explotación. 2019-2023**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico*. https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-anteriores/anuario-estadistico-de-2023/ (consulta 17/06/2025).

Uno de los aspectos más delicados de la inmigración irregular hace referencia a los discursos que tratan de vincularla con el incremento de la delincuencia, identificando intencionadamente inmigración con delincuencia (cuadro 1). Criminológicamente es relevante establecer una clara y rotunda distinción entre el "delincuente extranjero" y el inmigrante en situación administrativa irregular, que no ilegal, en tanto que su situación no infiere actividad delictiva, ni representa un ilícito penal tipificado en el correspondiente código. En todo caso, el término "delincuente extranjero" hace referencia a personas que han hecho del delito su "*modus vivendi*", que residen, aunque sea temporalmente, en un país donde no son nacionales, en el que delinquen, son detenidos, condenados y en el que cumplen la condena, total o parcialmente (Avilés, 2004).

Esta apreciación es importante para el análisis de la población reclusa en España y de la representatividad limitada de los extranjeros en el cómputo total. El que la proporción de reclusos extranjeros en España sea mayor que su representación en la población general obedece a variables criminológicas a tener consideración, tradicionalmente estudiadas por la criminología y aplicadas en los sistemas penitenciarios a efectos de clasificación (UNDOC, 2020; Serrano, 2021). Destacan sobremanera la edad (la propensión a cometer delitos es mayor en edades comprendidas entre los 20 y los 45 años) y el sexo (predominantemente hombres), que caracterizan precisamente al colectivo de extranjeros afincados en España. Del total de los 56.698 internos

recluidos en el sistema penitenciario a 31 de diciembre de 2023, 39.005 eran españoles y 17.693 extranjeros. Y, a su vez, el 80% de estos está relacionado con criminalidad organizada. Por lo que sólo un pequeño número es adjudicable a la marginalidad migratoria, generalmente inmersa en situaciones adversas de exclusión y vulnerabilidad social. Lo que determina la criminalidad no es la condición de extranjero, sino la concurrencia de una serie de factores sociales y jurídicos que se presentan con mayor frecuencia en este colectivo que en el nacional (García, 2005).

**Cuadro 1 – Inmigración y delincuencia**

La estrategia político-criminal frente a la delincuencia de los inmigrantes parte de un presupuesto falaz, consistente en la identificación de la extranjería como una variable relacionada directamente con la delincuencia. Esta construcción se fundamenta en la sobrerrepresentación de los extranjeros en las estadísticas policiales, judiciales y penitenciarias en comparación con el número de extranjeros presentes en territorio nacional. El aumento efectivo de esa presencia, fundamentalmente en la última década, es en todo caso coincidente con el incremento del flujo de inmigrantes en el territorio nacional durante el mismo período. Sin embargo, es este un punto de partida engañoso.

En primer lugar, porque los datos reflejados en este tipo de estadísticas deben ser correctamente depurados antes de servir de termómetro de la criminalidad proveniente de los extranjeros. En efecto, existen una serie de factores que no aumentan la criminalidad de los delincuentes extranjeros sino que inciden en su mayor visibilidad una vez que han cometido hechos delictivos. La existencia de un mayor control formal sobre los extranjeros, ante la facilidad de su identificación por la policía, así como la utilización prácticamente sistemática de la prisión provisional, especialmente frente a aquellos que se encuentran en una situación de irregularidad, fundamentada en la falta de domicilio y arraigo o en la naturaleza de los delitos en mayor medida cometidos por extranjeros (delitos contra la propiedad y de tráfico de drogas), son factores que explican el aumento de su presencia y su visibilidad ante las instituciones penales.

En segundo lugar, se trata de una conexión simplista centrada en la nacionalidad del sujeto que comete el hecho delictivo y que olvida los factores que aumentan su situación de riesgo criminológico. En unos casos, son circunstancias presentes sólo en los inmigrantes, como la situación de irregularidad administrativa. Pero, en otros, son comunes a parte de la delincuencia de origen nacional, como la existencia de una situación previa de marginación. Ese entorno de marginación es además aprovechado por las mafias que utilizan al extranjero irregular para la perpetración de sus fines delictivos. Por tanto, lo que determina la criminalidad no es la condición de extranjero sino la concurrencia de una serie de situaciones que se producen más frecuentemente en los extranjeros que en los nacionales y que los colocan en una mayor situación de riesgo delictivo.

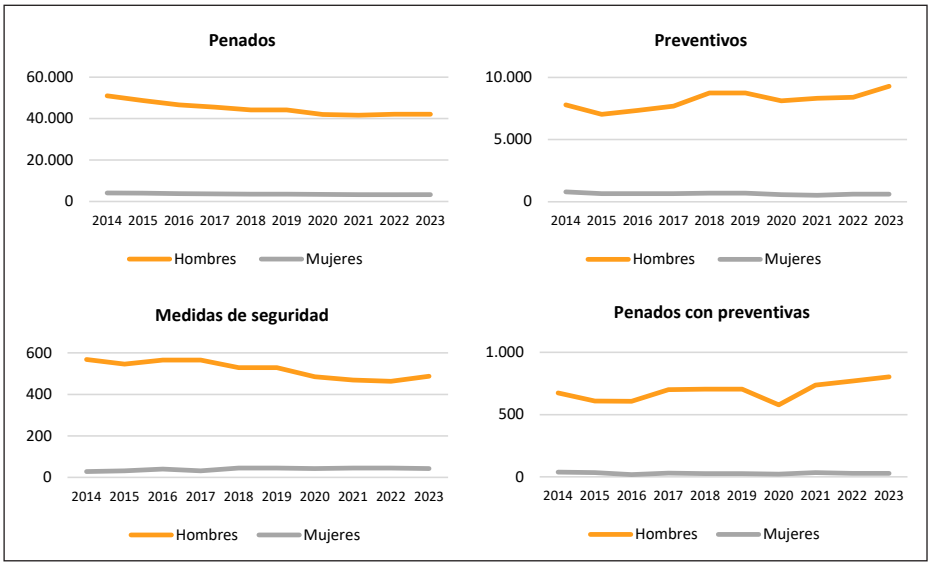
Y en tercer lugar, porque no puede hablarse en términos absolutos de los extranjeros como criminales, pues ese binomio delincuencia-extranjería desoye la existencia tanto de diversas categorías de extranjeros, como de las diferentes tipologías delictivas posibles. En efecto, bajo la denominación de extranjero se encubre una generalización de multitud de posibles situaciones que tratan de ser unificadas a partir de la mera condición administrativa del sujeto en el territorio nacional, esto es, su condición de residente legal o ilegal, simplificación de la que se salvan los extranjeros comunitarios. Y bajo el término delincuencia se homogeneízan igualmente múltiples tipologías delictivas, que pueden ir desde pequeños delitos de subsistencia, relacionados con la delincuencia proveniente de la inmigración irregular, hasta graves delitos realizados en el seno de una trama organizada de explotación de personas, tráfico de drogas o de armas, secuestro o extorsiones. La ocultación de unas y otras circunstancias, situación del extranjero y tipo de delito cometido, facilita la adopción de una política común, simplista y de naturaleza defensista, homogénea para todo tipo de delincuencia extranjera no comunitaria: su expulsión del territorio nacional al ser entendidos como sujetos no deseables.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Rodríguez Yagüe (2012).

No se sostiene empíricamente una predisposición a delinquir asociada al estatus de extranjero. En todo caso, cabe reseñar el hecho de que comparativamente con otros países de nuestro entorno inmediato, la tasa de encarcelamiento en España es relativamente baja, a pesar de la crítica existente desde algunos colectivos profesionales y sociales, así como Organizaciones No Gubernamentales, por considerar desproporcionado su empleo.

A lo largo del período 2014-2023, la evolución de la población penitenciaria española muestra patrones de estabilidad y una notable desigualdad de género en todas las categorías analizadas (gráfico 7). En el caso de las personas penadas, el número de hombres disminuye de 51.734 en 2014 a 43.214 en 2023, lo que representa una reducción del 16,5%. Para las mujeres, la cifra cae levemente de 3.660 a 3.284, sin variaciones estructurales. Las mujeres han representado, de forma constante, entre el 6,6% y el 7,1% del total de personas condenadas y privadas de libertad, una proporción que evidencia una estructura penitenciaria profundamente masculinizada.

**Gráfico 7 – Evolución de la población penitenciaria, por género. 2014-2023**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Estadística Penitenciaria.

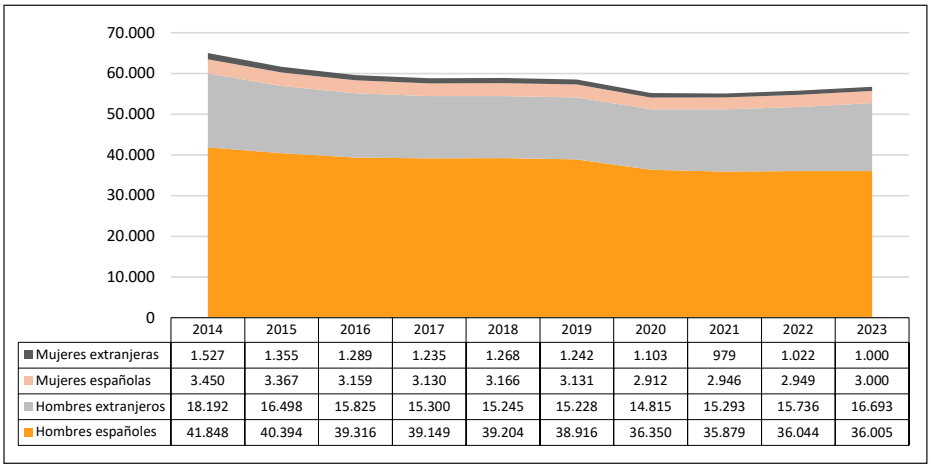
En cuanto a los preventivos, los hombres pasan de 7.689 en 2014 a 9.388 en 2023, con un punto más bajo en 2015 (6.989) y un alza sostenida en los últimos tres años. Las mujeres en prisión preventiva oscilan ligeramente entre 579 (2016) y 669 (2023), sin superar nunca el umbral de las 700. Esto refuerza la estabilidad del perfil demográfico en prisión preventiva y desmonta hipótesis sobre un uso explosivo de esta medida.

Respecto a la población penitenciaria con medidas de seguridad, el número de hombres se mantiene entre 450 y 561, sin una tendencia clara al alza ni a la baja. En mujeres, las cifras son residuales, fluctuando entre 23 y 33, lo que equivale a menos del 6% del total en esta categoría en todos los años. Por otra parte, los penados con preventiva –personas condenadas que estuvieron en prisión provisional antes de la sentencia– presentan una ligera tendencia al alza: los hombres pasan de 683 en 2014 a 789 en 2023, y las mujeres, de 55 a 67, apenas un 7,8% del total en 2023.

La evolución de la población reclusa por sexo y nacionalidad (gráfico 8) es muy ilustrativa de todo lo expuesto y complementa la radiografía del escenario delictivo nacional, a la vez que permite entrever una aproximación al empleo de la pena de privación de libertad y las medidas de seguridad y su capacidad disuasoria respecto a la comisión de delitos (o no).

Si a continuación analizamos los datos de detenidos por países, podemos obtener dos conclusiones: primero, que la inmensa mayoría de los inmigrantes son respetuosos con la legislación española; segundo, que hay determinados colectivos de inmigrantes que están sobrerrepresentados entre los que cometen delitos. Este es el caso de los rumanos, que suponen el 12% de los inmigrantes y el 19% de los detenidos; el de los marroquíes, que suponen el 13% de la población inmigrante y el 17,6% de los detenidos; o

**Gráfico 8 – Evolución de la población reclusa por sexo y nacionalidad. 2014-2023**




| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mujeres extranjeras | 1.527 | 1.355 | 1.289 | 1.235 | 1.268 | 1.242 | 1.103 | 979 | 1.022 | 1.000 |
| Mujeres españolas | 3.450 | 3.367 | 3.159 | 3.130 | 3.166 | 3.131 | 2.912 | 2.946 | 2.949 | 3.000 |
| Hombres extranjeros | 18.192 | 16.498 | 15.825 | 15.300 | 15.245 | 15.228 | 14.815 | 15.293 | 15.736 | 16.693 |
| Hombres españoles | 41.848 | 40.394 | 39.316 | 39.149 | 39.204 | 38.916 | 36.350 | 35.879 | 36.044 | 36.005 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Consejo General del Poder Judicial, Estadística de la Población Reclusa. https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Cumplimiento-de-penas/Estadistica-de-la-Poblacion-Reclusa/

el caso de los senegaleses, que suponen menos del 1% de los inmigrantes y llegan hasta el 4% de los detenidos[24].

### *5.5. Violencia de género*

La violencia de género es uno de los problemas más graves que afectan a la sociedad española, con implicaciones profundas a nivel social, político y económico. Se trata de un fenómeno estructural que tiene su origen en la desigualdad de género y en relaciones de poder que perpetúan la subordinación de las mujeres. En España, la violencia de género está regulada por la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género[25], que establece un marco legal para la prevención, protección y persecución de este tipo de violencia.

Las normas culturales y construcciones de género en España refuerzan la dominación masculina y la subordinación de las mujeres y otros grupos vulnerables, influyendo en la perpetuación de la violencia de género. Estas normas, profundamente arraigadas, se manifiestan en la aceptación de roles de género rígidos y en la resistencia a reconocer y abordar esta violencia como un problema sistémico (Pastor-Gosálvez et al., 2024). En muchas comunidades, el machismo y las expectativas tradicionales limitan la autonomía de las mujeres y dificultan los esfuerzos por mitigar la violencia de género. Las víctimas a menudo se ven presionadas a no denunciar y a cumplir con roles tradicionales que las exponen a mayor riesgo de abuso (López, 2011; Pascual, 2024).

Los datos analizados en este capítulo provienen del Sistema VioGén, que depende de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior[26] y del conjunto de Informes Anuales del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, que arrancan desde el 2007 hasta 2023[27]. Este sistema, puesto en funcionamiento el 26 de julio de 2007 en cumplimiento de la Ley Orgánica 1/2004, tiene como objetivos aglutinar a las diferentes instituciones públicas con competencias en violencia de género, integrar toda la información relevante, hacer predicción del riesgo, realizar seguimiento

---

[24] *Informe General Anual de Prisiones*. Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Ministerio del Interior. https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas-anuarios-y-revistas/informe-general-de-instituciones-penitenciarias/; y *Proyecto Prisiones. Divulgación y Estudios Penitenciarios*. https://www.proyectoprisiones.es/estadisticas/Información

[25] https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1

[26] https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-mujer/sistema-viogen/

[27] https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaencifras/observatorio/informesanuales/

y protección a las víctimas según su nivel de riesgo, y efectuar una labor preventiva mediante la emisión de avisos, alertas y alarmas a través del Subsistema de Notificaciones Automatizadas. Su propósito final es establecer una red efectiva para el seguimiento y protección integral de las mujeres maltratadas y sus hijos e hijas en todo el territorio nacional.

La violencia de género en España genera un impacto multidimensional que abarca aspectos sociales, políticos y económicos. A nivel social deteriora la calidad de vida de las víctimas y sus familias mediante daños físicos y psicológicos, genera desconfianza en las instituciones y una sensación de inseguridad generalizada en la sociedad. A nivel político, se han impulsado medidas legislativas como la Ley Orgánica 1/2004, aunque persisten desafíos en su aplicación como la falta de recursos y necesidad de formación especializada. En el plano económico supone una carga significativa que incluye costes en atención sanitaria, servicios de protección, pérdida de productividad laboral y efectos macroeconómicos como la desigualdad de género en el mercado laboral, además de costes indirectos como la reducción de ingresos en hogares afectados y la transmisión intergeneracional de la violencia, lo que evidencia la urgencia de invertir en políticas eficaces de prevención y atención integral.

Entre 2015 y 2024 España ha registrado un total acumulado de 5.936.232 casos activos[28] de violencia de género según la clasificación del Sistema VioGén. En este periodo, el 77,4% de los casos fueron valorados con un nivel de riesgo "bajo", el 21,3% como "medio", el 1,3% como "alto" (tabla 2). Estas categorías se establecen a través de la Valoración Policial del Riesgo (VPR) y la Valoración Policial de Evolución del Riesgo (VPER), permitiendo una evaluación dinámica del peligro que enfrenta cada víctima. La evolución de estos casos desde 2015 ha mostrado fluctuaciones, con incrementos significativos en determinados años, reflejando tanto cambios en las dinámicas de violencia como el impacto de las políticas de prevención y protección.

Las comunidades autónomas con mayor cantidad de casos de riesgo en 2024 son Andalucía, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia y la Región de Murcia. Estas regiones han presentado una evolución dispar, con algunas mostrando una tendencia a la estabilización mientras que otras han experimentado un crecimiento acelerado.

[28] El Sistema VioGén es una plataforma del Ministerio del Interior que permite la valoración policial del riesgo en casos de violencia de género. Los casos activos corresponden a mujeres con una evaluación vigente de riesgo (bajo, medio, alto o extremo), realizada por las fuerzas y cuerpos de seguridad, a partir de una denuncia o detección policial. Estas valoraciones activan protocolos de seguimiento y medidas de protección según el nivel de riesgo detectado.

**Tabla 2 – Niveles de riesgo frente a violencia de género identificado por las autoridades españolas. 2015-2024**

| Comunidad | Total casos | Riesgo bajo | Riesgo medio | Riesgo alto | Riesgo extremo |
|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 1.394.039 | 77.058 | 19.841 | 1.175 | 44 |
| Aragón | 174.583 | 7.878 | 1.516 | 84 | 7 |
| Canarias | 453.845 | 22.162 | 4.720 | 250 | 9 |
| Cantabria | 72.098 | 3.467 | 1.179 | 75 | 5 |
| Castilla – La Mancha | 286.111 | 12.438 | 2.975 | 185 | 9 |
| Castilla y León | 274.996 | 12.669 | 3.320 | 203 | 2 |
| Cataluña | 74.820 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| Ceuta | 15.998 | 654 | 383 | 21 | 0 |
| Comunidad de Madrid | 1.027.633 | 31.667 | 8.506 | 637 | 24 |
| Comunidad Foral de Navarra | 68.751 | 4.519 | 1.504 | 144 | 6 |
| Comunitat Valenciana | 887.823 | 43.282 | 12.660 | 902 | 11 |
| Extremadura | 122.580 | 7.629 | 2.718 | 126 | 2 |
| Galicia | 335.130 | 17.047 | 4.840 | 282 | 10 |
| Illes Balears | 257.429 | 10.884 | 3.877 | 256 | 4 |
| La Rioja | 44.210 | 1.809 | 1.286 | 78 | 0 |
| Melilla | 19.535 | 661 | 187 | 6 | 0 |
| País Vasco | 14.629 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Principado de Asturias | 143.693 | 5.510 | 1.521 | 74 | 6 |
| Región de Murcia | 268.329 | 15.218 | 4.426 | 237 | 4 |
| España | 5.936.232 | 274.556 | 75.459 | 4.734 | 141 |

**Nota:** Los casos inactivos de Cataluña y el País Vasco reflejan el número de víctimas que, estando recogidas en el Sistema VioGén (en otra parte del territorio nacional), en la actualidad residen en alguna de estas dos comunidades autónomas, por tal motivo al no existir el dato sobre los riesgos se excluyen de la gráfica estas dos comunidades autónomas.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Sistema de Seguimiento Integral en los Casos de Violencia y de Género (Sistema VioGén).

Para el año 2024, el número total de víctimas registradas en España asciende a 729.983 (tabla 3). Desde 2015, la evolución de la victimización ha mostrado una tendencia ascendente, con tasas de crecimiento anual que han variado entre el 5% y el 9%.

**Tabla 3 – Número de víctimas por causa de violencia de género por comunidades autónomas. 2015-2024**

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 87.084 | 95.783 | 93.902 | 113.093 | 121.903 | 130.258 | 139.231 | 149.460 | 160.251 | 170.792 |
| Aragón | 10.637 | 11.662 | 12.138 | 13.998 | 15.243 | 16.333 | 17.466 | 18.837 | 20.364 | 21.849 |
| Canarias | 27.815 | 30.759 | 29.775 | 36.528 | 39.530 | 42.349 | 45.280 | 48.432 | 51.775 | 55.084 |
| Cantabria | 4.577 | 5.051 | 4.961 | 5.925 | 6.358 | 6.746 | 7.198 | 7.763 | 8.384 | 8.988 |
| Castilla-La Mancha | 17.893 | 19.490 | 19.115 | 23.126 | 24.991 | 26.733 | 28.600 | 30.710 | 32.993 | 35.325 |
| Castilla y León | 17.316 | 19.012 | 18.677 | 22.411 | 24.171 | 25.788 | 27.585 | 29.562 | 31.720 | 33.845 |
| Cataluña (1) | 4.909 | 5.062 | 5.424 | 5.788 | 6.267 | 7.017 | 8.226 | 8.902 | 8.576 | 10.243 |
| Ceuta | 1.006 | 1.134 | 1.166 | 1.377 | 1.471 | 1.554 | 1.658 | 1.730 | 1.853 | 1.949 |
| Comunidad de Madrid | 64.842 | 71.466 | 68.509 | 84.742 | 91.646 | 97.626 | 104.335 | 111.849 | 119.784 | 127.529 |
| Comunidad Foral de Navarra | 3.667 | 4.220 | 4.467 | 5.388 | 6.013 | 6.551 | 7.112 | 7.835 | 8.590 | 9.304 |
| Comunitat Valenciana | 53.838 | 59.085 | 59.426 | 70.322 | 76.303 | 81.319 | 86.856 | 93.413 | 100.499 | 107.649 |
| Extremadura | 7.677 | 8.418 | 8.602 | 9.984 | 10.787 | 11.512 | 12.295 | 13.170 | 14.150 | 15.097 |
| Galicia | 21.131 | 23.219 | 23.422 | 27.335 | 29.505 | 31.446 | 33.366 | 35.601 | 38.028 | 40.421 |
| Illes Balears | 14.802 | 16.532 | 16.434 | 20.317 | 22.490 | 24.131 | 25.974 | 28.010 | 30.155 | 32.081 |
| La Rioja | 2.673 | 2.942 | 2.919 | 3.557 | 3.859 | 4.132 | 4.442 | 4.784 | 5.156 | 5.511 |
| Melilla | 1.322 | 1.438 | 1.480 | 1.667 | 1.794 | 1.908 | 2.000 | 2.106 | 2.232 | 2.374 |
| País Vasco (1) | 793 | 870 | 986 | 121 | 1.223 | 1.367 | 1.629 | 1.806 | 1.858 | 2.058 |
| Principado de Asturias | 9.197 | 10.017 | 9.742 | 11.592 | 12.404 | 13.148 | 13.892 | 14.824 | 15.817 | 16.842 |
| Región de Murcia | 16.620 | 18.266 | 17.391 | 21.695 | 23.480 | 25.042 | 26.782 | 28.650 | 30.979 | 33.042 |
| España | 367.799 | 404.426 | 398.536 | 479.966 | 519.448 | 554.960 | 593.927 | 637.444 | 683.164 | 729.983 |

**Nota 1:** Los casos inactivos de Cataluña y el País Vasco reflejan el número de víctimas que, estando recogidas en el Sistema VioGén (en otra parte del territorio nacional), en la actualidad residen en alguna de estas dos comunidades autónomas.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Sistema de Seguimiento Integral en los Casos de Violencia y de Género (Sistema VioGén).

Las cinco comunidades con mayor número de víctimas en 2024 son Andalucía (170.792), Comunidad de Madrid (127.529), Comunitat Valenciana (107.649), Canarias (55.084) y Galicia (40.421), que en conjunto representan aproximadamente el 69% de la victimización total. En términos de crecimiento, Andalucía ha experimentado un incremento del 96,2% desde 2015, pasando de 87.084 a 170.792 víctimas. La Comunidad de Madrid presenta un crecimiento del 96,7%, con un aumento de 62.687 víctimas en el mismo periodo. Comunitat Valenciana ha crecido un 100%, duplicando su cifra inicial de 53.838 víctimas en 2015. En Canarias, el crecimiento ha sido del 98%, reflejando un aumento de 27.269 víctimas desde 2015. Galicia ha mostrado un incremento del 91,2%, consolidando su tendencia al alza. Estas regiones han seguido una evolución diversa, con algunas mostrando una ligera reducción en determinados años, pero con un crecimiento sostenido a lo largo del periodo analizado. En términos de crecimiento relativo, las cinco comunidades con el mayor incremento de víctimas en la última década han sido Comunidad Foral de Navarra (con un aumento del 153,7% entre 2015 y 2024), Illes Balears (116,7%), Aragón (105,4%), Región de Murcia (98,7%) y Castilla-La Mancha (97,4%), lo que sugiere la necesidad de una mayor focalización en políticas de prevención y atención.

A la luz de los datos analizados, la evolución de la violencia de género en España refleja una paradoja significativa. Por un lado, el incremento en el número de víctimas y casos de riesgo sugiere que este sigue siendo un problema de gran magnitud que exige respuestas urgentes. No obstante, este aumento también puede interpretarse como un reflejo de una mayor concienciación social, una mejora en los mecanismos de denuncia y una mayor visibilización del problema, lo que ha permitido que más víctimas busquen apoyo y protección.

Si bien España ha avanzado notablemente en la implementación de políticas y estrategias dirigidas a la erradicación de la violencia de género, aún persisten desafíos significativos. El crecimiento en el número de víctimas responde a múltiples factores, entre ellos, el aumento en la concienciación social y la confianza en los mecanismos de denuncia, pero también a factores estructurales y culturales que continúan perpetuando la violencia de género. El arraigo de actitudes machistas, la normalización de la cosificación de los cuerpos de las mujeres en los medios de comunicación y en la cultura popular, así como la convivencia de diversas tradiciones con patrones más patriarcales y restrictivos, contribuyen a la persistencia de la violencia. Además, la vulnerabilidad económica y social de muchas mujeres dificulta su capacidad de salir de relaciones abusivas, y la falta de una respuesta inmediata y efectiva en algunos casos desincentiva la denuncia. Factores como el aumento de la precarización laboral, la brecha

salarial y la violencia vicaria también deben ser considerados en este análisis integral. Además, los cambios en la legislación y el fortalecimiento de los protocolos de seguimiento han permitido detectar más casos y brindar apoyo a un mayor número de mujeres en riesgo.

La evolución de los datos indica la necesidad de fortalecer las medidas de prevención, ampliar la cobertura de protección y mejorar la eficacia de las intervenciones para reducir la reincidencia y garantizar la seguridad de las víctimas. Además, es esencial fomentar una mayor cooperación interinstitucional y social para consolidar un enfoque integral que no sólo atienda la emergencia de los casos, sino que trabaje en la transformación de las estructuras que perpetúan la violencia de género.

### *5.6. Criminalidad informática y ciberdelincuencia*

El cibercrimen en España ha experimentado una evolución vertiginosa en los últimos años, impulsada por el creciente uso de tecnologías digitales y la mayor dependencia de Internet en prácticamente todos los aspectos de la vida cotidiana. Desde fraudes informáticos hasta ataques a la integridad de los datos, estos delitos representan un desafío significativo tanto para las instituciones gubernamentales como para la sociedad en general (Mikkola et al., 2024). La interconectividad global ha permitido a los ciberdelincuentes actuar con mayor sofisticación, utilizando herramientas avanzadas para explotar vulnerabilidades en sistemas de información y redes corporativas (Del Real, 2023). Al mismo tiempo, la falta de una cultura de ciberseguridad en muchos sectores ha facilitado la proliferación de ataques exitosos (Yarovenko et al., 2023). Este capítulo examina la evolución del cibercrimen en España, considerando tendencias de víctimas por género y región, los tipos de delitos predominantes y los desafíos para enfrentar esta amenaza creciente.

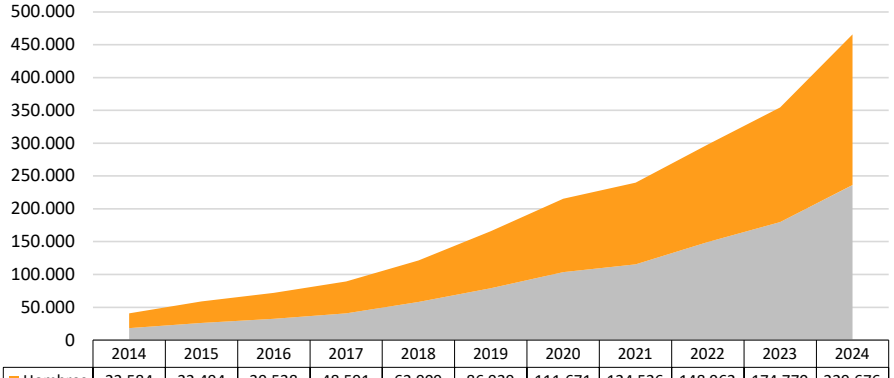
El cibercrimen incluye una amplia gama de delitos cometidos a través de medios digitales, tales como fraude informático, estafas en comercio electrónico y banca digital, amenazas y coacciones –incluidas las relacionadas con la sextorsión–, delitos contra el honor –como la difusión no consentida de datos o imágenes–, falsificación informática y acceso e interceptación ilícita –que abarcan ataques a sistemas o intercepción de comunicaciones–. Durante 2024, España registró un total de 465.838 víctimas de ciberdelitos, lo que evidencia el significativo impacto de la criminalidad digital en la sociedad española. La distribución territorial muestra que Andalucía concentró el mayor número de víctimas con 81.559 personas afectadas, seguida por Cataluña con 75.705 y la Comunidad de Madrid con 74.007 víctimas. La Comunitat Valenciana registró 46.869 víctimas, mientras

que las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla presentaron las cifras más bajas, con 608 y 563 víctimas respectivamente.

Estos delitos, que en 2014 registraron 40.784 víctimas, han aumentado a 465.838 en 2024 (gráfico 9). Este incremento absoluto de 425.054 casos representa un crecimiento del 1.042%, lo que dimensiona de manera impactante la magnitud del fenómeno. Dicho aumento equivale a un promedio anual de 38.641 nuevos casos, un ritmo alarmante que subraya la creciente vulnerabilidad de la sociedad frente al cibercrimen. Por género, en 2024 las mujeres representaron el 50,7% de las víctimas, alcanzando las 236.162, mientras que los hombres sumaron el 49,3% con 229.676 afectados. Este equilibrio en las proporciones de víctimas sugiere que tanto hombres como mujeres están cada vez más expuestos a riesgos digitales, aunque las mujeres siguen siendo más víctimas de delitos como la sextorsión y el acoso en línea.

Entre 2014 y 2023, las tendencias regionales muestran disparidades significativas en el crecimiento del cibercrimen (tabla 4). Cataluña lidera las estadísticas con un total de 67.591 víctimas en 2023, lo que representa un incremento absoluto de 55.066 casos respecto a las 12.525 víctimas registradas en 2015. Este aumento, equivalente a un 540%, destaca la concentración de cibercrimen en esta región y subraya su papel como uno de los principales focos de esta problemática. En Madrid, el número de víctimas pasó de 7.688 en 2015 a 56.412 en 2023, un crecimiento absoluto de 48.724 casos, que representa un aumento del 733%. Por su parte, Andalucía reportó 57.955 víctimas en 2023, un incremento de 48.858 casos desde 2015, cuando registraba 9.097, con una variación porcentual del 637%.

**Gráfico 9 – Número de víctimas de delitos de cibercriminalidad por género. 2014-2023**




| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hombres | 22.584 | 32.494 | 39.538 | 48.591 | 62.909 | 86.939 | 111.671 | 124.526 | 148.962 | 174.770 | 229.676 |
| Mujeres | 18.200 | 26.253 | 32.565 | 40.904 | 58.236 | 79.124 | 103.733 | 115.434 | 149.210 | 179.706 | 236.162 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Sistema Estadístico de Criminalidad.

**Tabla 4 – Número de víctimas de delitos de cibercriminalidad por comunidades autónomas. 2014-2023**

| | Género | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | F | 3.704 | 3.953 | 4.262 | 5.387 | 7.132 | 10.891 | 14.698 | 15.469 | 20.648 | 28.743 |
| | M | 4.624 | 5.144 | 5.899 | 6.553 | 8.223 | 12.591 | 16.575 | 17.149 | 21.727 | 29.212 |
| Aragón | F | 701 | 675 | 699 | 781 | 1.328 | 1.845 | 2.944 | 3.040 | 3.417 | 4.062 |
| | M | 833 | 853 | 889 | 966 | 1.525 | 2.078 | 3.140 | 3.600 | 3.495 | 4.046 |
| Asturias (Principado de) | F | 450 | 567 | 664 | 902 | 1.247 | 1.814 | 2.674 | 2.931 | 3.700 | 3.454 |
| | M | 567 | 647 | 914 | 1.007 | 1.346 | 2.047 | 2.804 | 2.850 | 3.416 | 3.305 |
| Balears (Illes) | F | 779 | 1.086 | 1.001 | 1.333 | 2.337 | 3.197 | 4.683 | 3.389 | 3.704 | 4.504 |
| | M | 805 | 1.351 | 1.224 | 1.613 | 2.620 | 3.634 | 4.606 | 3.550 | 3.666 | 4.483 |
| Canarias | F | 1.047 | 1.281 | 1.198 | 1.390 | 1.911 | 3.778 | 6.256 | 4.362 | 5.546 | 6.638 |
| | M | 1.179 | 1.448 | 1.358 | 1.564 | 1.901 | 4.019 | 6.156 | 4.352 | 5.185 | 6.547 |
| Cantabria | F | 396 | 456 | 539 | 728 | 907 | 1.024 | 1.211 | 1.502 | 2.023 | 2.597 |
| | M | 502 | 525 | 642 | 808 | 992 | 1.024 | 1.249 | 1.523 | 1.917 | 2.354 |
| Castilla – La Mancha | F | 910 | 950 | 985 | 1.235 | 1.928 | 2.403 | 2.916 | 3.164 | 4.317 | 5.021 |
| | M | 1.086 | 1.237 | 1.314 | 1.562 | 2.180 | 2.787 | 3.463 | 3.811 | 4.492 | 5.223 |
| Castilla y León | F | 1.089 | 1.184 | 1.564 | 1.954 | 2.806 | 4.033 | 5.498 | 5.929 | 7.911 | 9.119 |
| | M | 1.342 | 1.550 | 1.921 | 2.448 | 3.097 | 4.514 | 5.990 | 6.569 | 7.825 | 8.843 |
| Cataluña | F | 260 | 5.614 | 7.944 | 12.820 | 18.185 | 16.817 | 18.876 | 18.949 | 30.127 | 34.781 |
| | M | 416 | 6.911 | 10.317 | 14.918 | 19.172 | 18.085 | 21.130 | 21.062 | 29.946 | 32.810 |
| Ciudad Autónoma de Ceuta | F | 27 | 20 | 32 | 22 | 104 | 193 | 207 | 254 | 290 | 259 |
| | M | 21 | 15 | 22 | 31 | 109 | 193 | 215 | 251 | 270 | 321 |
| Ciudad Autónoma de Melilla | F | 26 | 36 | 32 | 26 | 91 | 130 | 174 | 177 | 175 | 218 |
| | M | 39 | 30 | 39 | 43 | 122 | 144 | 207 | 237 | 207 | 246 |
| Comunitat Valenciana | F | 1.820 | 2.182 | 2.981 | 3.127 | 4.461 | 6.252 | 8.900 | 10.309 | 12.132 | 15.837 |
| | M | 2.197 | 2.548 | 3.932 | 3.965 | 4.970 | 7.173 | 9.736 | 11.125 | 12.327 | 15.986 |
| Extremadura | F | 437 | 413 | 527 | 790 | 1.179 | 1.297 | 1.902 | 2.714 | 3.322 | 3.997 |
| | M | 578 | 492 | 803 | 1.015 | 1.253 | 1.469 | 2.204 | 3.253 | 3.373 | 3.609 |
| Galicia | F | 1.212 | 1.382 | 1.495 | 2.112 | 3.261 | 4.781 | 6.104 | 8.594 | 8.020 | 8.651 |
| | M | 1.302 | 1.654 | 1.837 | 2.437 | 3.350 | 5.109 | 6.087 | 8.387 | 7.792 | 8.454 |
| Madrid (Comunidad de) | F | 2.517 | 3.518 | 3.528 | 4.001 | 7.372 | 14.463 | 18.659 | 19.418 | 24.509 | 29.174 |
| | M | 3.116 | 4.170 | 4.231 | 4.576 | 7.731 | 15.474 | 19.465 | 20.424 | 23.756 | 27.238 |
| Murcia (Región de) | F | 394 | 405 | 491 | 645 | 980 | 1.579 | 2.662 | 2.864 | 3.471 | 4.292 |
| | M | 487 | 570 | 741 | 750 | 1.060 | 1.792 | 2.973 | 3.272 | 3.636 | 4.437 |
| Navarra (Comunidad Foral de) | F | 396 | 535 | 2.700 | 787 | 784 | 1.082 | 1.483 | 1.442 | 1.912 | 2.441 |
| | M | 528 | 594 | 873 | 871 | 922 | 1.070 | 1.482 | 1.499 | 1.985 | 2.205 |
| País Vasco | F | 58 | 74 | 98 | 122 | 168 | 225 | 361 | 8.020 | 10.036 | 12.538 |
| | M | 122 | 112 | 144 | 187 | 198 | 266 | 498 | 8.464 | 10.184 | 12.218 |
| Rioja (La) | F | 83 | 85 | 103 | 128 | 346 | 551 | 935 | 947 | 1.217 | 1.151 |
| | M | 109 | 129 | 98 | 112 | 366 | 551 | 993 | 1.072 | 1.189 | 1.166 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Sistema Estadístico de Criminalidad.

En otras regiones, aunque los valores absolutos son más bajos, las tasas de crecimiento también son destacables. Navarra, por ejemplo, pasó de 1.129 víctimas en 2015 a 4.646 en 2023, lo que representa un incremento absoluto de 3.517 casos y un crecimiento del 411%. Castilla-La Mancha registró un aumento de 8.057 casos en el mismo periodo, pasando de 2.187 en 2015 a 10.244 en 2023, lo que equivale a un crecimiento del 468%. Aragón, por su parte, mostró un incremento de 6.580 casos, alcanzando 8.108 víctimas en 2023 frente a las 1.528 registradas en 2015, con un crecimiento del 530%. Cantabria también evidenció una variación significativa, pasando de 981 víctimas en 2015 a 4.951 en 2023, un aumento absoluto de 3.970 casos que equivale a un 504%. Finalmente, Baleares incrementó su número de víctimas en 6.550 casos, alcanzando las 8.987 en 2023 desde las 2.437 en 2015, con un crecimiento del 368%. Estas cifras resaltan que el fenómeno del cibercrimen afecta de manera transversal a todo el territorio español, independientemente de las dimensiones demográficas o económicas de las regiones.

Los delitos cibernéticos en España se concentran principalmente en el fraude informático, que constituye la modalidad más común y está vinculado con estafas en transacciones digitales y plataformas de comercio electrónico, así como en la banca digital. Además, los ataques contra la integridad de datos y sistemas, como el *ransomware* y los ataques de denegación de servicio distribuido, han experimentado un aumento significativo en los últimos años. Otros delitos importantes incluyen aquellos contra la intimidad personal, como la difusión no autorizada de información privada o *grooming*, así como falsificaciones informáticas y delitos contra la propiedad intelectual, relacionados con el uso indebido de tecnología para crear documentos falsos o infringir derechos de autor (López-Gorostidi, 2022; Google, 2021). La sofisticación de las herramientas disponibles ha permitido que incluso actores con conocimientos técnicos limitados participen en estos delitos, gracias al fenómeno conocido como "*Cybercrime-as-a-Service*", que ha democratizado el acceso a tecnologías avanzadas para actividades ilícitas.

La percepción de la seguridad en España ha cambiado drásticamente debido al crecimiento del cibercrimen. Mientras que los delitos tradicionales se asocian a amenazas visibles y tangibles, el cibercrimen opera en la invisibilidad y el anonimato, generando incertidumbre y desconfianza en el uso de plataformas digitales y la protección de datos personales. A medida que el número de delitos en línea ha aumentado, la sensación de inseguridad en el entorno digital se ha intensificado.

Uno de los principales desafíos radica en la falta de hábitos de ciberseguridad entre los ciudadanos y las empresas. Un estudio aplicado para Google[29] desarrollado por Keninson y Chan-Tin (2023) indica que una gran parte

[29] Google Online Security Blog: New research: How effective is basic account hygiene at preventing hijacking. https://security.googleblog.com/2019/05/new-research-how-effective-is-basic.html

de la población no adopta medidas de protección básicas, como actualizar regularmente sus contraseñas, lo que los expone a fraudes y suplantación de identidad. En el ámbito empresarial, muchas pymes carecen de protocolos adecuados para prevenir ataques de *ransomware* y otras amenazas digitales, lo que aumenta su vulnerabilidad frente a los ciberdelincuentes.

Además, la evolución del cibercrimen ha sido facilitada por la proliferación del citado "*Cybercrime-as-a-Service*" (Mogra y Talati, 2024), que permite a individuos sin conocimientos avanzados acceder a herramientas para cometer delitos de alto impacto. Esto ha reducido las barreras de entrada para nuevos actores delictivos, aumentando la sofisticación y el volumen de ataques. La globalización (Sunday y Olukemi, 2024) de estos delitos también complica su persecución, ya que muchos grupos operan desde jurisdicciones donde las leyes contra el cibercrimen son menos estrictas.

España ha logrado avances en materia de seguridad digital mediante regulaciones más estrictas y campañas de concienciación que han mejorado la respuesta institucional al cibercrimen. No obstante, el cibercrimen ha evolucionado de forma acelerada, adaptándose a las nuevas tecnologías y superando muchas de las estrategias de control implementadas. Mientras las fuerzas de seguridad han desarrollado capacidades avanzadas de detección y mitigación, la creciente sofisticación de los ataques y el fácil acceso a herramientas ilícitas han incrementado la vulnerabilidad del país ante estas amenazas.

El dilema entre seguridad y riesgo se manifiesta en dos niveles. Por un lado, España ha reforzado su marco regulador y la concienciación ciudadana, lo que ha generado un entorno más preparado para enfrentar ciberamenazas. Por otro lado, el crecimiento exponencial de los delitos digitales, la globalización del cibercrimen y la facilidad con la que los ciberdelincuentes pueden operar desde distintas jurisdicciones han ampliado las brechas de seguridad, manteniendo a España en una situación de alerta constante. En este contexto, garantizar una seguridad digital efectiva requiere una combinación de innovación tecnológica, educación masiva en ciberseguridad y cooperación internacional para mitigar el impacto de las amenazas emergentes.

Ante el desafío planteado, la ciberdelincuencia como fenómeno complejo y global requiere de un enfoque multidisciplinar para abordar cualquier aproximación que pretenda la comprensión de la problemática y la elaboración de algún tipo de planteamiento exitoso de estrategias de abordaje. Así se señala el Informe anual sobre Cibercriminalidad[30] (desde 2019 a 2023), correspondiente a la delincuencia informática registrada por el Ministerio

[30] https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas-anuarios-y-revistas/informe-sobre-la-cibercriminalidad-en-espana/

del Interior. Documento que recoge la información estadística que computa la ciberdelincuencia conocida y registrada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tanto en la vertiente de los hechos conocidos y las victimizaciones, como de las detenciones e investigados, aunando en este caso los datos de los cuerpos policiales del territorio nacional (Policía Nacional, Guardia Civil, Ertzaintza, Mossos d'Esquadra, Policía Foral de Navarra y Cuerpos de Policía Local), que facilitan sus datos al Sistema Estadístico de Criminalidad, así como también la base de datos recoge los incidentes que registra la Oficina de Coordinación de Ciberseguridad (OCC), en función de su ámbito de actuación y competencias. En el apartado de Metadata, se detalla la información que proporciona cada cuerpo policial.

Ante el desafío planteado por el empleo de las nuevas tecnologías con fines delictivos, el Ministerio del Interior aprobó en 2021 el Plan Estratégico contra la Cibercriminalidad. Destaca su apuesta por las estrategias de prevención –Eje Estratégico III. Generación de Ciberinteligencia: "Incrementar las capacidades actuales de obtención, tratamiento y análisis estratégico de información en el Ministerio del Interior"; sus resultados esperados son: "evaluar las herramientas y capacidades disponibles, implantando aquellas que permitan un mejor tratamiento y análisis de la inteligencia estratégica como elemento fundamental en la prevención y anticipación de amenazas, con especial atención al Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC)"[31]–, la cooperación entre las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los operadores jurídicos, la dotación de capacidades suficientes y adecuadas para articular respuestas adaptadas a las diferentes modalidades delictivas, la colaboración con la industria y los operadores relevantes en materia de ciberseguridad en el sector público y privado, y el respeto escrupuloso a la libertad, a la privacidad y demás derechos fundamentales.

Se articula en torno a los siguientes objetivos específicos: promover la cultura de prevención de la cibercriminalidad entre la ciudadanía y la empresa, impulsar la formación y la especialización de los miembros de las FCSE en materia de ciberseguridad y cibercriminalidad, incrementar y mejorar el uso y disposición de las herramientas tecnológicas e implementar el ámbito de la I+D+i, gestionar adecuadamente la información disponible en el ciberespacio, promover un marco legal e institucional que dé solución a los desafíos que surjan relacionados con la ciberseguridad y la cibercriminalidad, impulsar la coordinación a nivel nacional e internacional y favorecer la colaboración entre el sector público y el privado. Y, para la consecución de todo ello, contempla medio centenar de líneas de acción concretas articuladas en torno a estos seis ejes estratégicos centrales.

---

[31] Plan Estratégico contra la Cibercriminalidad. Secretaría de Estado de Seguridad. Ministerio del Interior. España. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://occ.ses.mir.es/publico/occ/dam/jcr:3eb90c21-7e92-4512-ac2a-e93b10889570/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20contra%20la%20Cibercriminalidad.pdf

## *5.7. Menores y delincuencia juvenil*

*A priori*, hasta la fecha, la delincuencia juvenil en España no ha representado en términos generales un problema de profundo calado. Exceptuando episodios de violencia protagonizados por grupos juveniles fuertemente radicalizados como las juventudes independentistas asociadas a lucha callejera (*kaleborroka*) en el País Vasco y Navarra o las agresiones racistas protagonizadas por grupos de jóvenes de extrema derecha (*skinheads*), la violencia generada en contextos de manifestaciones multitudinarias por grupos anarquistas, antisistema o independentistas (Cataluña en la etapa previa, durante y posterior al denominado "*procés*") y la lacra de la violencia enquistada en el deporte –concretamente en los clubs de fútbol–, la implicación de menores y jóvenes en hechos delictivos ha tenido un carácter episódico. Generalmente se hallan asociados a delitos patrimoniales, lesiones y agresiones sexuales en menor medida, relacionadas con el ocio nocturno principalmente, y con el consumo de alcohol y drogas.

Actualmente, aunque la escena delictiva juvenil no ha cambiado drásticamente, empieza a suscitar preocupación el atisbo de algunas transformaciones detectadas que, si bien aún se manifiestan de modo incipiente, inquieta el que la delincuencia protagonizada por jóvenes y menores de edad termine evolucionando por dichos derroteros.

En concreto, ha hecho saltar las alarmas el incremento de la implicación de menores, cada vez más jóvenes, en la participación activa en organizaciones criminales y bandas –incluyendo el empleo de armas blancas de gran tamaño como los machetes, pero también cada vez más armas de fuego–, y el incremento de las agresiones sexuales en grupo en las que tanto víctimas como victimarios son igualmente menores.

La forma en la que se abordan estos temas es un asunto de una elevada sensibilidad, dado que no se debe perder de vista que, ante todo, se está tratando con menores de edad; por lo que, en aras de la protección de su interés superior, el conjunto de herramientas de intervención y control deben necesariamente adecuarse a esta circunstancia, limitando la capacidad de respuesta estatal. Limitaciones no siempre bien entendidas por el conjunto de la sociedad, cuando los hechos y circunstancias concurrentes son especialmente escabrosos, abriendo no pocas veces el debate sobre el endurecimiento de las penas o que, a tenor de las circunstancias, se les equipare penalmente como adultos, obviando el carácter disuasorio y prioritariamente educativo, con el fin de impulsar la reinserción social y la posterior integración social del menor infractor, que debe primar en estos supuestos.

Por todo ello, resulta ciertamente complicado establecer con certeza un concepto que englobe toda la casuística de la delincuencia protagonizada por los más jóvenes. Diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales como las Directrices de Riad[32] o las denominadas Reglas de Beijing han establecido unas normas mínimas para la administración de justicia de menores, que, si bien marcan pautas para la reducción de este tipo de delincuencia[33], no han logrado asentar un concepto internacionalmente compartido, especialmente a la hora de fijar el límite de edad mínimo para determinar la inimputabilidad penal por los hechos cometidos. Criminológicamente, la mayoría de la doctrina española establece la horquilla para la mayoría de edad penal entre los 14 y los 18 años, aunque existen corrientes punitivistas que propugnan la rebaja de la edad para exigir responsabilidad penal a los 12 e incluso los 10 años. Si no para todos los delitos, sí para aquellos especialmente graves[34] y que generalmente terminan recibiendo un seguimiento mediático protagónico (como los crímenes del tarot, el crimen Otxarkoaga, el asesino de la catana o el crimen de Castro Urdiales, por señalar algunos de los más alarmantes).

La delincuencia juvenil registrada en España está principalmente motivada por el consumo de sustancias nocivas contra la salud (alcohol, cannabis y hachís) y la pertenencia a estructuras delictivas (bandas juveniles o, en los supuestos más graves, pertenencia a organización criminal). Los factores criminógenos concurrentes son de variada naturaleza, aunque predominan la procedencia de familias desestructuradas con un escaso control sobre estos menores, el abandono educativo-formativo (fracaso escolar) y la existencia de referentes familiares nocivos (alcoholismo, drogodependencias, malos tratos y similares) por parte de los progenitores (Valero-Matas, 2018: 145; Vázquez, 2019: 162-164).

Los datos de los menores condenados en España permiten establecer una radiografía bastante nítida del actual perfil del menor delincuente en nuestro país. En términos generales, el perfil más común en este tipo de infractor es el de jóvenes que proceden de clases sociales bajas

---

[32] Resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990, de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre directrices para la prevención de la delincuencia juvenil

[33] Resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985, de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueban las reglas mínimas para la administración de justicia de menores.

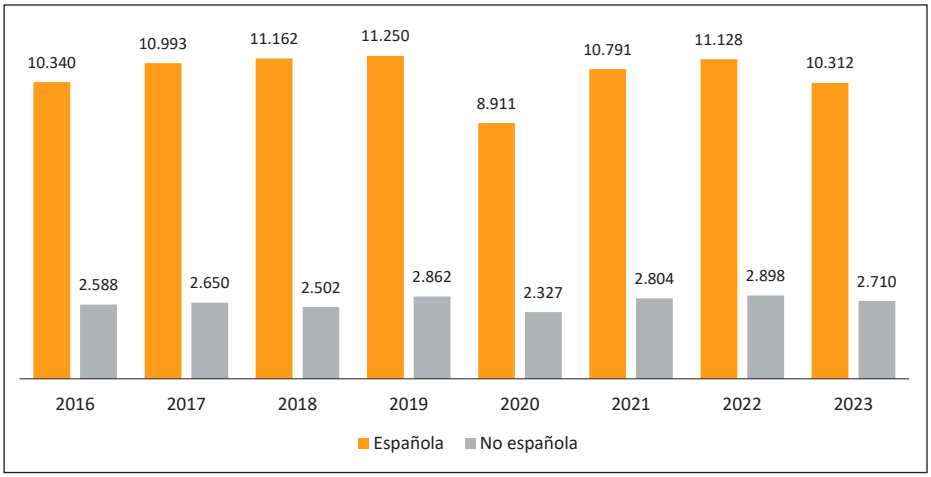
[34] Ejemplos de límites mínimos de edad penal son: 7 años en Irlanda, 8 años en Escocia y Grecia, 10 años en Inglaterra, Gales y Francia, 12 años en los Países Bajos y Portugal, 13 años en Polonia, 14 años en Austria, Estonia, Alemania, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Eslovenia y España, 15 años en República Checa, Dinamarca, Finlandia, Eslovaquia y Suecia, y 16 años en Bélgica. En el caso de España, el menor penalmente responsable será aquel cuya edad esté comprendida entre los 14 y18 años según la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

mayoritariamente con dificultades para la socialización empática, así como proclives a las reacciones impulsivas y agresivas ante situaciones difíciles de gestionar –carencia de habilidades sociales para la gestión de la ira y la frustración, así como para la resolución pacífica de los conflictos– (Pérez, González y Bernabé, 2014).

Esta caracterización general se ve reforzada por estudios que desmienten la sobrerrepresentación del menor extranjero en la delincuencia juvenil en España: aunque el gráfico 10 muestra que entre 2016 y 2023 menos del 25 % de los menores condenados son extranjeros, estos datos suelen ser interpretados de forma distorsionada. Investigaciones como la de García-España (2024) ponen de manifiesto que, a pesar de esta sobrerrepresentación en los registros policiales, no existe una relación causal entre ser extranjero y delinquir; dicha sobrerrepresentación se explica por factores socioeconómicos, discriminación estructural y un acceso desigual a recursos legales. Además, un análisis sobre menores extranjeros no acompañados concluye que su aparición en el sistema penal está más vinculada a factores de vulnerabilidad sociopsicológica que a predisposiciones delictivas intrínsecas (Alba Robles, 2024), lo que refuerza que las políticas deben orientar sus respuestas hacia la inclusión social y el fortalecimiento de redes de apoyo, más que hacia enfoques punitivos basados en la nacionalidad.

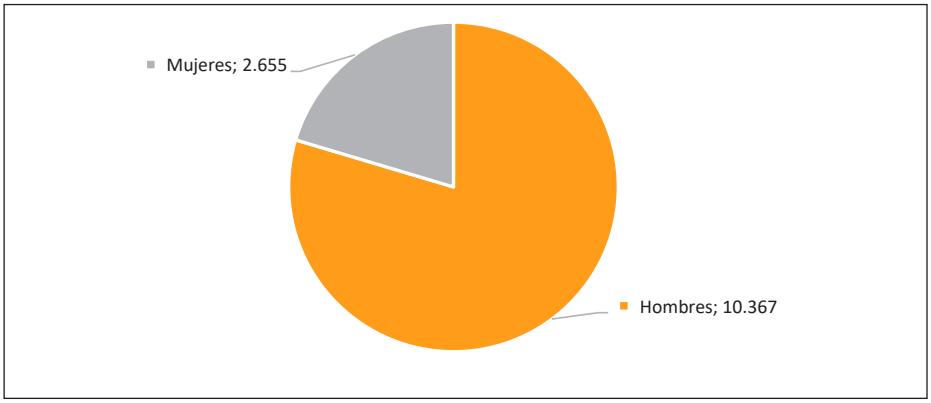
La distribución por sexo entre los menores condenados en España (gráfico 11) revela una sobrerrepresentación masculina notable, con una media de 10.367 varones frente a 2.655 mujeres, para el último año con datos disponibles, lo que supone una proporción cercana a cuatro hombres por cada mujer. Esta disparidad está respaldada por estudios internacionales. Por ejemplo, Vincent et al. (2008) analizaron la relación entre rasgos psicopáticos juveniles y reincidencia, concluyendo que los factores conductuales asociados a la psicopatía predicen significativamente la reincidencia en varones, mientras que en las mujeres estos rasgos no tienen utilidad predictiva. Esta diferencia pone de manifiesto trayectorias delictivas divergentes según el género y subraya la necesidad de intervenciones sensibles a estas especificidades.

**Gráfico 10 – Evolución de los menores condenados según nacionalidad. 2016-2023**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del INE, Registro Central de Sentencias de Responsabilidad Penal de Menores.

**Gráfico 11 – Media de menores condenados según sexo. 2016-2023**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del INE, Registro Central de Sentencias de Responsabilidad Penal de Menores.

La tabla 5 recoge la evolución de los diferentes tipos de infracción cometidos por menores entre 2017 y 2023, reflejando tanto los incrementos como los descensos experimentados a lo largo del periodo. El dato más llamativo es el aumento del 200% en homicidios juveniles, que pasan de 38 a 114 casos, un hecho especialmente alarmante que confirma una tendencia preocupante hacia conductas más violentas.

**Tabla 5 – Evolución de los delitos cometidos por menores por tipo de infracción. 2017-2023**

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Variación % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Homicidio y sus formas | 38 | 33 | 52 | 52 | 63 | 91 | 114 | 200,0 |
| Lesiones | 5.671 | 6.698 | 7.701 | 6.227 | 8.917 | 8.113 | 7.695 | 35,7 |
| Contra la libertad | 1.798 | 2.274 | 2.556 | 1.970 | 2.422 | 2.614 | 2.435 | 35,4 |
| Torturas e integridad moral | 1.624 | 1.630 | 1.863 | 1.336 | 1.471 | 1.436 | 1.333 | -17,9 |
| Contra la libertad e indemnidad sexuales | 332 | 408 | 548 | 477 | 609 | 636 | 500 | 50,6 |
| Contra la intimidad, derecho a la propia imagen | 127 | 164 | 188 | 171 | 230 | 209 | 192 | 51,2 |
| Contra el patrimonio y el orden socioeconómico | 10.075 | 10.346 | 10.147 | 7.612 | 9.277 | 9.201 | 8.563 | -15,0 |
| Contra la seguridad colectiva | 1.171 | 1.216 | 1.322 | 1.158 | 1.413 | 1.486 | 1.199 | 2,4 |
| Falsedades | 67 | 62 | 54 | 36 | 65 | 66 | 48 | -28,4 |
| Contra la Administración de Justicia | 535 | 582 | 629 | 442 | 484 | 491 | 446 | -16,6 |
| Contra el orden público | 753 | 827 | 876 | 785 | 1.327 | 1.342 | 1.000 | 32,8 |
| Resto de delitos | 78 | 100 | 113 | 100 | 71 | 137 | 137 | 75,6 |
| Total delitos | 22.269 | 24.340 | 26.049 | 20.366 | 26.349 | 25.822 | 23.662 | 6,3 |

**Fuente:** elaboración propia a partir de datos del Consejo General del Poder Judicial, Menores (explotación estadística del Registro Central de Sentencias de Responsabilidad Penal de Menores). https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Menores--explotacion-estadistica-del-Registro-Central-de-Sentencias-de-Responsabilidad-Penal-del-Menores-/

De igual modo, el aumento del 50,6% en delitos sexuales y contra la intimidad revela un cambio en los patrones delictivos, con jóvenes que vulneran libertades personales y derechos fundamentales, lo que exige una respuesta educativa y preventiva más contundente. Según Segarra Crespo, Fiscal General en los años 2018-2020, "el incremento de la violencia entre los jóvenes es muy inquietante; especialmente en los casos de delitos de naturaleza sexual ejercida en grupo. Se trata de un fenómeno que guarda relación con el uso de la pornografía a través de las redes, donde se representa a la mujer cosificada. Una situación que hay que afrontar desde el ámbito

educacional, en el que padres y administradores tienen que aunar esfuerzos para asegurar la transmisión de valores de igualdad, respeto y no discriminación" (2019: 734). La Fiscalía General en su memoria anual ha alertado sistemáticamente sobre el crecimiento de los delitos sexuales cometidos por menores y advierte de la falta de formación adecuada en materia sexual que se percibe en los jóvenes que son denunciados por este asunto, los cuales se alimentan de la información a través de las redes sociales, con visionados de material pornográfico que provocan un aprendizaje viciado.

Por otro lado, el crecimiento de las lesiones (35,7%) y de los delitos contra la libertad (35,4%) no es menos relevante, dado que su volumen es ampliamente mayor en términos absolutos. Esto señala una prevalencia continuada de conductas agresivas en entornos cotidianos, lo cual demanda reforzar la formación en habilidades de gestión emocional y resolución pacífica de conflictos entre adolescentes como estrategia preventiva fundamental.

En contraste, las caídas en ciertos tipos de delitos aportan luces sobre posibles avances. Disminuciones del 17,9% en torturas e integridad moral, del 15% en delitos contra el patrimonio y del 28,4% en falsedades indican que las medidas aplicadas en esos ámbitos podrían estar surtiendo efecto. El descenso sensible en estas infracciones y la reducción del total de menores condenados –un 7,2% menos que en el año anterior, según el INE– corroboran una mejoría estructural que, no obstante, no puede ocultar el incremento de las conductas de mayor gravedad.

Este contraste entre los avances y retrocesos pone de manifiesto la complejidad de la realidad juvenil: es indispensable diseñar políticas integrales que no sólo atiendan a las conductas más visibles y violentas, sino que también mantengan los estándares logrados en delitos más vinculados a la estructura económica y moral. Asimismo, es urgente que dichas políticas incorporen la variable género para abordar trayectorias tan disímiles como las identificadas.

Finalmente, cabría destacar el protagonismo de los menores y adolescentes en los comportamientos delictivos vinculados con la violencia digital y el ciberacoso. Este problema ha suscitado preocupación en la Fiscalía de Menores, ante el alarmante mal uso de la tecnología, en general, y de la información y contenidos digitales, en particular. Comportamientos que implican la grabación de agresiones y actos vejatorios, *cyberflashing* (el envío de fotos obscenas o de escenas sexuales a menores de edad sin consentimiento), divulgar fotos íntimas de carácter personal en redes sociales con ánimo de causar agravio, acoso a través de las mismas redes sociales (*haters* o *trolls*), comportamientos extorsivos para no publicitar en redes determinados contenidos sensibles para la víctima o incluso el empleo de inteligencia artificial para crear materiales pornográficos y su posterior divulgación. Básicamente,

conductas sexuales inadecuadas que indican un inicio precoz de la sexualidad marcado por la toxicidad.

En último término, relacionado con el incremento de la presencia y actividad de las bandas juveniles violentas, preocupa la cooptación forzada de los menores para que pasen a formar parte activa de la organización. Además, se suma el hecho de que por su edad y madurez son más fáciles de instrumentalizar. Obedientes, no cuestionan las órdenes recibidas, fáciles de amedrentar o conquistar con presentes son susceptibles de dominación. La clave reside, por tanto, en su manejabilidad y disponibilidad. A lo que cabe añadir un plus: su inimputabilidad legal y, por consiguiente, la imposibilidad de exigir responsabilidad penal por los hechos delictivos cometidos. Se trata de situaciones mayoritariamente de abuso, engaño, explotación coactiva de los menores y adolescentes, aun cuando su ingreso haya sido plenamente voluntario en la organización. Hecho que acontece las menos de las veces. Son continuamente objeto de amenaza para que se integren o colaboren con el grupo, incidiendo en las consecuencias negativas para ellos y sus familiares si no lo hacen; se les somete a estrictas normas de obediencia interna, de obligado cumplimiento mediante el recurso al ejercicio de la violencia disciplinaria, incluyendo para su aseguramiento formas extremas como las "ejecuciones", especialmente aplicadas a aquellos que deciden dejar la organización criminal a la que pertenecen.

La mayoría de estos niños y niñas son utilizados para el desempeño de cometidos varios, que van desde la comisión de asesinatos, pasando por labores logísticas y de intendencia, vigilancia, obtención de información, transporte, ocultación de pruebas y evidencias (por ejemplo, armas), trabajos de siembra-recolección-tratamiento de la droga, venta de estupefacientes (microtráficos), servicios sexuales (especialmente las niñas y mujeres adolescentes), fabricación de drogas, labores de comunicación-mensajería, mendicidad, delitos contra la propiedad (generalmente hurtos), reclutamiento de otros menores, cebo para atraer posibles víctimas y otras tan comunes como la limpieza o la realización de encargos diversos. El desempeño de una u otra actividad dependerá generalmente de la edad y de la destreza y habilidades demostradas.

Así, las estrategias más comunes de captación son acciones de persuasión, como visitas frecuentes a centros educativos, internados y/o lugares de residencia, ofrecimiento de dinero (sueldo mensual), el enamoramiento, la seducción (manipulación de armas, adoctrinamiento, exhibición de conductas de despilfarro y ostentación) y las amenazas proferidas en contra de las personas que forman parte de los entornos protectores (familias y docentes), entre las más destacadas. Reseñar que, en todo este proceso de captación, las redes familiares o de amistad funcionan como medios de reclutamiento que garantizan tanto la discreción en el proceso, como la confianza en los

menores reclutados. Una manifestación ostensible de la relevancia que implica la existencia de subculturas delictivas.

La gravedad de la situación, y con el objetivo último de la protección de los menores y adolescentes implicados, amerita una profunda reflexión sobre si los menores involucrados en actividades ilícitas deben o no ser considerados sólo como infractores de la ley, o si cabe visualizarlos como víctimas de la explotación por parte del crimen organizado. Estos menores sufren una victimización múltiple, ya que, en primer término, la incorporación a edades tempranas en organizaciones criminales impide que el sujeto se desarrolle con normalidad, especialmente desde una perspectiva psicológica en tanto que no está disfrutando de su niñez, infancia y posterior adolescencia, con el impacto que ello conlleva para el desarrollo libre de su personalidad. Y, en segunda instancia, ya que, forzados o imbuidos a la comisión de hechos delictivos, ven truncadas sus vidas al tener que responder penalmente por las transgresiones efectivamente cometidas con las consiguientes repercusiones como la pérdida de libertad y el rechazo social fruto de su etiquetamiento como "criminal", dificultando sobremanera un futuro retorno a la normalidad social (reinserción).

### *5.8. Delitos de odio y discriminación*

Los delitos de odio constituyen una categoría de infracciones penales motivadas por prejuicios hacia determinadas características de las víctimas, como su origen étnico, religión, identidad de género, orientación sexual o discapacidad. En el contexto español, estos delitos han recibido especial atención en las últimas décadas, tanto en términos de legislación como en políticas de prevención y respuesta[35]. A través del Código Penal y de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, se han tipificado diversas conductas que pueden ser consideradas delitos de odio, enfatizando la protección de los derechos fundamentales y la convivencia social.

El reconocimiento y la regulación de los delitos de odio en España han sido impulsados por organismos nacionales e internacionales, incluyendo el Ministerio del Interior y la Unión Europea. España ha adoptado una perspectiva amplia en la identificación de estos delitos, lo que ha permitido una mayor visibilización y denuncia de los mismos. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son responsables de la recopilación y análisis de

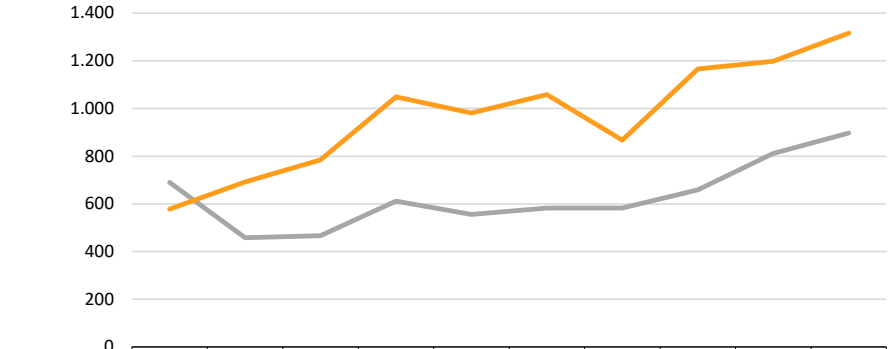
---

[35] *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España*, informe de carácter anual desde el 2018 hasta el 2023. Oficina Nacional de lucha contra los delitos de Odio. Secretaría de Estado de Seguridad. Ministerio del Interior. https://www.interior.gob.es/opencms/ca/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas-anuarios-y-revistas/informe-sobre-la-evolucion-de-los-delitos-de-odio-en-espana/

estos hechos, basándose en criterios estandarizados que facilitan la comparabilidad de los datos. A pesar de estos avances, persisten desafíos en la identificación y clasificación de los delitos de odio, en parte debido a la subnotificación y al temor de las víctimas a denunciar.

A nivel nacional, los datos revelan un incremento notable en las victimizaciones, definidas como hechos denunciados por personas que manifiestan ser víctimas. Entre 2014 y 2023, las victimizaciones femeninas aumentaron de 690 a 897, con un incremento del 30%, mientras que las masculinas pasaron de 578 a 1.316, con un crecimiento del 127% (gráfico 12). Este aumento podría explicarse tanto por una mayor disposición a denunciar como por un incremento real de los incidentes de odio. Aunque los hombres concentran un mayor número de victimizaciones totales, el crecimiento relativo en mujeres sugiere una afectación creciente o una mayor visibilidad de los casos. Además, los años 2017 y 2019 marcaron puntos de inflexión, con incrementos significativos para ambos géneros, reflejando cambios sociales y políticos como el auge de los movimientos sociales por la igualdad, la atención mediática a discursos de odio y las reformas legislativas en materia de protección a minorías, que podrían haber influido en las tendencias.

**Gráfico 12 – Evolución del número de víctimas de delitos de odio por género. 2014-2023**




| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mujeres | 690 | 458 | 466 | 612 | 556 | 583 | 583 | 659 | 811 | 897 |
| Hombres | 578 | 692 | 785 | 1.049 | 981 | 1.058 | 867 | 1.166 | 1.198 | 1.316 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Sistema Estadístico de Criminalidad.

El análisis territorial de las víctimas de delitos de odio por género durante el período 2014-2023 (tabla 6) revela una distribución geográfica marcadamente desigual, que refleja tanto las densidades poblacionales como las dinámicas sociales específicas de cada comunidad autónoma. Cataluña emerge como la región con mayor incidencia absoluta, registrando cifras

**Tabla 6 – Evolución del número de víctimas de delitos de odio por sexo y comunidades autónomas. 2014-2023**

| | Género | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | F | 179 | 45 | 52 | 38 | 46 | 63 | 45 | 56 | 76 | 101 |
| | M | 92 | 70 | 80 | 60 | 109 | 111 | 88 | 123 | 111 | 177 |
| Aragón | F | 37 | 10 | 15 | 5 | 2 | 9 | 8 | 16 | 12 | 14 |
| | M | 13 | 17 | 9 | 15 | 25 | 28 | 11 | 16 | 15 | 14 |
| Asturias (Principado de) | F | 21 | 3 | 5 | 5 | 11 | 11 | 14 | 13 | 11 | 21 |
| | M | 5 | 11 | 19 | 6 | 14 | 21 | 3 | 24 | 21 | 21 |
| Balears (Illes) | F | 62 | 12 | 10 | 3 | 10 | 17 | 13 | 19 | 15 | 15 |
| | M | 14 | 8 | 14 | 16 | 17 | 13 | 13 | 28 | 15 | 29 |
| Canarias | F | 29 | 16 | 10 | 20 | 8 | 20 | 22 | 20 | 26 | 34 |
| | M | 11 | 15 | 9 | 21 | 13 | 29 | 28 | 40 | 51 | 40 |
| Cantabria | F | 4 | 3 | 5 | 1 | 6 | 7 | 3 | 9 | 6 | 8 |
| | M | 7 | 6 | 10 | 2 | 7 | 4 | 5 | 5 | 22 | 10 |
| Castilla-La Mancha | F | 33 | 28 | 12 | 20 | 15 | 17 | 19 | 21 | 24 | 19 |
| | M | 21 | 40 | 33 | 14 | 15 | 26 | 24 | 19 | 37 | 40 |
| Castilla y León | F | 36 | 15 | 27 | 14 | 14 | 24 | 10 | 23 | 15 | 38 |
| | M | 22 | 25 | 20 | 32 | 29 | 46 | 31 | 51 | 38 | 61 |
| Cataluña | F | 70 | 103 | 102 | 330 | 230 | 208 | 95 | 112 | 121 | 116 |
| | M | 192 | 179 | 211 | 537 | 421 | 345 | 165 | 192 | 184 | 226 |
| Ciudad Autónoma de Ceuta | F | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| | M | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 2 |
| Ciudad Autónoma de Melilla | F | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| | M | 7 | 0 | 4 | 3 | 4 | 2 | 8 | 3 | 1 | 8 |
| Comunitat Valenciana | F | 56 | 62 | 3 | 35 | 39 | 42 | 53 | 52 | 54 | 79 |
| | M | 56 | 53 | 3 | 63 | 70 | 68 | 72 | 108 | 120 | 138 |
| Extremadura | F | 5 | 4 | 8 | 6 | 2 | 4 | 6 | 3 | 5 | 8 |
| | M | 6 | 15 | 13 | 7 | 8 | 10 | 21 | 10 | 12 | 9 |
| Galicia | F | 49 | 22 | 30 | 12 | 6 | 11 | 18 | 24 | 20 | 30 |
| | M | 17 | 30 | 18 | 29 | 15 | 68 | 23 | 51 | 58 | 64 |
| Madrid (Comunidad de) | F | 53 | 59 | 42 | 43 | 73 | 86 | 87 | 93 | 71 | 87 |
| | M | 48 | 91 | 114 | 118 | 120 | 153 | 118 | 208 | 132 | 172 |
| Murcia (Región de) | F | 12 | 12 | 9 | 20 | 7 | 9 | 9 | 7 | 4 | 12 |
| | M | 5 | 23 | 32 | 16 | 18 | 7 | 13 | 17 | 17 | 35 |
| Navarra (Comunidad Foral de) | F | 6 | 13 | 17 | 9 | 2 | 8 | 29 | 20 | 83 | 151 |
| | M | 15 | 22 | 23 | 4 | 3 | 20 | 39 | 32 | 53 | 48 |
| País Vasco | F | 33 | 45 | 48 | 49 | 72 | 41 | 141 | 168 | 262 | 152 |
| | M | 44 | 79 | 63 | 97 | 85 | 95 | 201 | 230 | 304 | 213 |
| Rioja (La) | F | 0 | 4 | 70 | 0 | 10 | 2 | 2 | 3 | 3 | 9 |
| | M | 1 | 6 | 110 | 4 | 7 | 2 | 1 | 5 | 6 | 7 |
| **Total España** | | **1.265** | **1.146** | **1.251** | **1.655** | **1.535** | **1.629** | **1.442** | **1.823** | **2.007** | **2.209** |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Sistema Estadístico de Criminalidad.

particularmente elevadas tanto para mujeres como para hombres, con picos especialmente pronunciados en 2017, con 330 víctimas femeninas y 537 masculinas, cifras que posteriormente experimentaron descensos significativos, pero mantuvieron niveles considerablemente superiores al resto del territorio. Madrid presenta también volúmenes destacados con una tendencia general ascendente, especialmente notable en víctimas masculinas, que pasaron de 48 casos en 2014 a 172 en 2023. Andalucía muestra un patrón de crecimiento sostenido, particularmente evidente en el caso de las víctimas masculinas, que experimentaron un incremento del 93% entre 2014 y 2023, pasando de 92 a 177 casos, mientras que las víctimas femeninas registraron un descenso inicial seguido de una recuperación que las situó en 101 casos en 2023.

La dimensión de género en los delitos de odio presenta patrones diferenciados que varían significativamente según la comunidad autónoma y el período analizado. En términos generales, se observa una mayor incidencia en víctimas masculinas en la mayoría de las regiones, tendencia que resulta especialmente marcada en comunidades como Cataluña, Madrid, Andalucía y País Vasco. Sin embargo, ciertas regiones muestran comportamientos atípicos: Navarra experimenta un incremento exponencial en víctimas femeninas a partir de 2021, pasando de cifras marginales a 151 casos en 2023, fenómeno que contrasta con la relativa estabilidad de las víctimas masculinas en la misma región. El País Vasco presenta una evolución particularmente preocupante con incrementos sostenidos en ambos géneros, alcanzando máximos históricos en 2022 con 262 víctimas femeninas y 304 masculinas, cifras que experimentaron descensos en 2023 pero mantuvieron niveles muy elevados. Las comunidades con menor volumen poblacional, como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como La Rioja, Cantabria y Extremadura, registran cifras considerablemente menores pero no por ello menos significativas en términos relativos a su población, sugiriendo que el fenómeno de los delitos de odio trasciende las variables demográficas y requiere análisis específicos de las dinámicas sociales locales.

Más allá de los datos cuantitativos, es fundamental considerar las experiencias de las víctimas y las percepciones sociales en torno a la seguridad y la discriminación. Los delitos de odio generan un impacto profundo en las comunidades afectadas, creando un entorno de miedo e inseguridad que trasciende a las víctimas directas y afecta a grupos sociales más amplios. La falta de sanciones efectivas y la proliferación de discursos de odio en espacios digitales agravan esta situación, reforzando estereotipos negativos y normalizando la intolerancia.

La evolución de los delitos de odio en España plantea la pregunta de si el país es más seguro hoy en día. Si bien los datos muestran un incremento de las víctimas y, en consecuencia, también de las denuncias, esto no

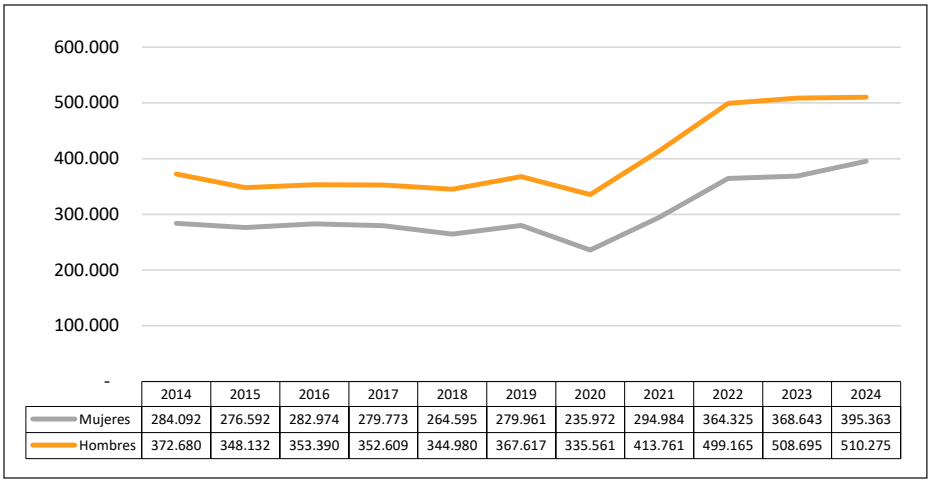
necesariamente implica un aumento real de la inseguridad, sino una mayor visibilización del fenómeno. Este incremento puede deberse a un contexto social cada vez más diverso, donde la multiculturalidad ha fomentado una mayor conciencia y reconocimiento del otro. España ha experimentado transformaciones demográficas y culturales que han generado una mayor sensibilidad ante estos delitos, impulsando a las personas a denunciar y a las instituciones a fortalecer su respuesta. El desafío principal radica en consolidar mecanismos efectivos de prevención y sanción, garantizando que las víctimas reciban el apoyo necesario y que los agresores sean debidamente castigados. En este contexto, la seguridad no sólo debe medirse en términos de incidencia delictiva, sino también en la capacidad del Estado y la sociedad para construir un entorno donde todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos sin temor a la discriminación y la violencia, promoviendo la convivencia y el respeto en un entorno de creciente diversidad.

### *5.9. Delincuencia patrimonial*

Los delitos contra la propiedad y el patrimonio, especialmente aquellos que implican violencia o intimidación, tienen repercusiones que van más allá de las pérdidas materiales. Las víctimas de robos violentos pueden experimentar una variedad de efectos psicológicos adversos, incluyendo trastornos de ansiedad, crisis de pánico, síntomas depresivos y, en algunos casos, trastorno de estrés postraumático (Beato, Peixoto y Andrade, 2004; Aromaa, 2012). Estos efectos pueden manifestarse de diversas maneras, como miedo persistente, hipervigilancia, insomnio y evitación de lugares o situaciones que recuerden el evento traumático. Los distintos tipos de delitos contra la propiedad y el patrimonio presentan una distribución diferenciada en cuanto a su impacto. Los robos con violencia o intimidación y los robos con fuerza en las cosas, aunque representan un menor volumen que los hurtos, tienen un impacto desproporcionado en la sensación de seguridad de la ciudadanía y en la cobertura mediática.

En 2024, el número total de víctimas de delitos contra el patrimonio en España alcanzó las 905.638, consolidando una tendencia creciente observada en la última década desde 2014, cuando se registraron 656.772 víctimas. Analizando la evolución por género (gráfico 13), las víctimas femeninas pasaron de 284.092 en 2014 a 395.363 en 2024, lo que representa un aumento del 39,1%. Este crecimiento ha sido sostenido a lo largo del período, reflejando el impacto diferenciado que estos delitos tienen sobre las mujeres. En el caso de los hombres, la victimización ascendió de 372.680 en 2014 a 510.275 en 2024, con un incremento del 36,9%. Aunque la tendencia es similar en ambos géneros, las cifras reflejan una afectación ligeramente mayor en la población femenina en términos de crecimiento porcentual.

**Gráfico 13 – Evolución del número de víctimas de delitos contra el patrimonio por género. 2014-2024**




| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mujeres | 284.092 | 276.592 | 282.974 | 279.773 | 264.595 | 279.961 | 235.972 | 294.984 | 364.325 | 368.643 | 395.363 |
| Hombres | 372.680 | 348.132 | 353.390 | 352.609 | 344.980 | 367.617 | 335.561 | 413.761 | 499.165 | 508.695 | 510.275 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Sistema Estadístico de Criminalidad.

Los delitos contra el patrimonio analizados en este informe incluyen cuatro categorías de alto impacto: hurtos, robos con fuerza en las cosas, robos con violencia o intimidación y daños. Estos delitos no sólo tienen un alto volumen de incidencia, sino que también generan una significativa preocupación social y ocupan un lugar central en la percepción de inseguridad de la ciudadanía en España.

Los robos con violencia o intimidación han crecido un 33,0% en esta década, pasando de 94.980 víctimas en 2014 a 126.311 en 2024. Este aumento sugiere un cambio en la agresividad de los delincuentes y en las tácticas utilizadas, lo que está relacionado con la diversificación de modalidades delictivas y una mayor utilización de armas o amenazas directas. En paralelo, los robos con fuerza en las cosas, aunque han mostrado una reducción del 18,4% –al pasar de 282.091 víctimas en 2014 a 230.070 en 2024–, siguen representando una preocupación central. Estos delitos afectan significativamente a la percepción de inseguridad en comunidades residenciales y comerciales, ya que implican la vulneración de espacios privados y la sensación de invasión personal.

La violencia asociada a estos delitos no sólo genera un daño material, sino que impacta en el bienestar psicológico de las víctimas y en la cohesión social. La exposición mediática de estos incidentes refuerza la percepción de inseguridad, lo que puede llevar a cambios en los comportamientos ciudadanos, como la restricción de actividades nocturnas o la inversión en medidas de autoprotección. Estas tendencias refuerzan la importancia de

diseñar estrategias de intervención que no sólo reduzcan la incidencia de estos delitos, sino que también mitiguen su impacto en la sociedad.

La percepción de inseguridad generada por estos delitos tiene implicaciones significativas en la confianza hacia las instituciones y la cohesión social. Cuando la población percibe un aumento en la delincuencia, especialmente en delitos violentos, puede disminuir su confianza en las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia, lo que a su vez afecta a la cohesión social y a la convivencia ciudadana. Esta sensación de inseguridad puede llevar a comportamientos como la reducción de la participación en actividades comunitarias, el aislamiento social y la adopción de medidas de autoprotección, lo que refuerza aún más la desconfianza y el temor en la sociedad.

La victimización por delitos contra la propiedad y el patrimonio en España presenta notables diferencias entre las comunidades autónomas (tabla 7). En 2024, las cinco regiones con mayor número de víctimas fueron Cataluña, Comunidad de Madrid, Andalucía y Comunitat Valenciana. En 2024, Cataluña se consolidó como la comunidad con mayor número de víctimas de delitos patrimoniales, 127.015 hombres y 109.006 mujeres. Comunidad de Madrid le siguió con 79.243 víctimas masculinas y 71.774 femeninas. Andalucía, con 76.241víctimas masculinas y 54.748 femeninas, mostró una evolución más estable, con fluctuaciones leves desde 2014, mientras que Comunitat Valenciana experimentó un aumento más pronunciado en los últimos años, con 64.444 hombres y 47.713 mujeres en 2024.

El análisis de la evolución entre 2014 y 2024 muestra que la victimización por delitos contra el patrimonio creció en un 37,9% a nivel nacional. No obstante, es preciso tener en cuenta que las estadísticas oficiales no recogen hasta 2019 los datos de la Erzaintza y hasta 2020 los datos de los Mossos d'Esquadra, por lo que los datos hasta 2020 están infravalorados y, en consecuencia, el aumento porcentual real es menor. Con los datos ya completos y con la excepcionalidad del año 2020 por la pandemia, en el período más reciente –2021-204– en Cataluña el crecimiento fue del 16,1% en mujeres mientras que los hombres registraron un descenso del -1,5%; en la Comunidad de Madrid las víctimas masculinas aumentaron un 6,9% y las femeninas un 16,9%; en Andalucía el incremento fue del 33,3% entre los hombres y del 52,7% entre las mujeres; finalmente la Comunitat Valenciana registró un crecimiento del 70,8% en víctimas masculinas y del 70,9% en femeninas. Es importante, no obstante, destacar que entre estas comunidades, en las tres de las que se dispone de datos desde 2014, Comunidad de Madrid, Andalucía y Comunitat Valenciana, las dos primeras registran reducciones apreciables en la victimización entre 2014 y 2024, mientras que la tercera registra un aumento significativo en dicho periodo.

**Tabla 7 – Evolución del número de víctimas de delitos contra el patrimonio, por género y comunidades autónomas. 2014-2024**

| | Gén. | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | F | 59.645 | 56.963 | 57.681 | 56.139 | 52.179 | 52.264 | 31.835 | 35.861 | 46.024 | 48.370 | 54.748 |
| | M | 83.938 | 75.619 | 76.691 | 77.671 | 74.738 | 73.002 | 51.267 | 57.184 | 69.189 | 72.805 | 76.241 |
| Aragón | F | 6.869 | 6.657 | 6.722 | 6.148 | 5.998 | 6.065 | 3.842 | 4.653 | 5.016 | 4.958 | 6.601 |
| | M | 10.738 | 9.749 | 9.770 | 9.252 | 9.361 | 10.167 | 6.518 | 8.118 | 8.471 | 8.690 | 11.013 |
| Asturias (Principado de) | F | 5.934 | 5.445 | 4.725 | 4.404 | 4.547 | 4.405 | 2.699 | 2.846 | 3.615 | 3.544 | 4.529 |
| | M | 6.377 | 5.401 | 5.668 | 5.270 | 5.105 | 5.150 | 3.580 | 3.913 | 4.817 | 4.828 | 5.630 |
| Balears (Illes) | F | 12.586 | 9.880 | 10.153 | 10.788 | 10.777 | 10.449 | 5.296 | 6.569 | 9.545 | 8.394 | 11.442 |
| | M | 14.993 | 12.497 | 13.284 | 14.114 | 14.482 | 14.290 | 7.996 | 9.882 | 14.097 | 14.363 | 19.179 |
| Canarias | F | 16.313 | 15.805 | 15.651 | 15.348 | 13.744 | 12.967 | 8.387 | 8.053 | 10.454 | 10.416 | 12.589 |
| | M | 24.329 | 22.759 | 23.255 | 23.330 | 20.909 | 20.050 | 13.514 | 13.928 | 17.632 | 18.390 | 22.417 |
| Cantabria | F | 4.031 | 3.355 | 3.198 | 2.928 | 2.504 | 2.387 | 1.710 | 1.957 | 2.878 | 2.996 | 3.237 |
| | M | 5.028 | 4.219 | 3.873 | 3.832 | 3.178 | 3.139 | 2.456 | 2.994 | 4.207 | 4.282 | 4.400 |
| Castilla-La Mancha | F | 8.229 | 8.080 | 7.944 | 7.911 | 7.132 | 6.486 | 4.141 | 4.652 | 5.790 | 5.846 | 9.739 |
| | M | 13.305 | 12.606 | 12.292 | 11.930 | 11.256 | 10.178 | 7.404 | 7.823 | 9.028 | 8.970 | 14.268 |
| Castilla y León | F | 14.627 | 13.391 | 12.495 | 11.746 | 10.900 | 10.293 | 6.190 | 7.578 | 8.958 | 8.576 | 10.602 |
| | M | 19.135 | 15.877 | 15.696 | 15.095 | 14.572 | 13.987 | 9.839 | 11.464 | 12.814 | 12.862 | 15.016 |
| Cataluña (1) | F | 731 | 804 | 806 | 925 | 1.088 | 1.066 | 63.136 | 93.856 | 119.067 | 122.845 | 109.006 |
| | M | 994 | 983 | 964 | 1.047 | 1.273 | 1.410 | 85.009 | 128.923 | 155.184 | 157.535 | 127.015 |
| Ciudad Autónoma de Ceuta | F | 70 | 51 | 67 | 108 | 464 | 447 | 317 | 314 | 329 | 322 | 235 |
| | M | 145 | 147 | 158 | 247 | 968 | 855 | 617 | 691 | 632 | 610 | 463 |
| Ciudad Autónoma de Melilla | F | 223 | 711 | 786 | 629 | 752 | 671 | 422 | 365 | 459 | 411 | 379 |
| | M | 433 | 1.229 | 1.284 | 1.415 | 1.388 | 1.301 | 865 | 734 | 895 | 825 | 643 |
| Comunitat Valenciana | F | 37.967 | 36.014 | 36.194 | 35.145 | 33.490 | 32.358 | 20.962 | 27.925 | 32.832 | 35.569 | 47.713 |
| | M | 51.036 | 44.879 | 46.276 | 45.524 | 44.137 | 43.967 | 30.616 | 37.731 | 45.384 | 50.553 | 64.444 |
| Extremadura | F | 4.521 | 3.880 | 3.914 | 3.847 | 3.561 | 3.719 | 2.366 | 2.773 | 3.315 | 3.708 | 3.374 |
| | M | 9.099 | 7.535 | 7.352 | 7.446 | 6.732 | 7.052 | 5.289 | 5.546 | 6.597 | 7.166 | 6.158 |
| Galicia | F | 12.753 | 12.055 | 11.871 | 11.226 | 11.113 | 11.320 | 8.430 | 10.487 | 12.468 | 12.236 | 11.876 |
| | M | 13.758 | 13.124 | 13.427 | 13.133 | 13.129 | 13.640 | 12.298 | 13.861 | 16.081 | 16.963 | 15.681 |
| Madrid (Comunidad de) | F | 82.964 | 88.742 | 96.906 | 98.661 | 93.230 | 90.994 | 54.381 | 61.415 | 71.484 | 68.544 | 71.774 |
| | M | 95.818 | 101.740 | 104.668 | 104.652 | 105.386 | 105.347 | 65.858 | 74.124 | 90.616 | 86.755 | 79.247 |
| Murcia (Región de) | F | 9.516 | 9.405 | 8.978 | 8.874 | 8.405 | 8.035 | 5.228 | 5.756 | 7.239 | 7.222 | 10.704 |
| | M | 14.535 | 13.392 | 12.608 | 12.886 | 12.496 | 11.947 | 8.963 | 9.884 | 11.671 | 11.729 | 16.723 |
| Navarra (Comunidad Foral de) | F | 5.221 | 3.535 | 3.172 | 3.275 | 3.229 | 3.427 | 1.848 | 2.256 | 3.153 | 3.684 | 4.813 |
| | M | 6.525 | 4.498 | 4.186 | 3.818 | 4.012 | 4.530 | 2.925 | 3.279 | 4.162 | 5.414 | 6.470 |
| País Vasco (1) | F | 268 | 255 | 231 | 256 | 234 | 20.956 | 13.710 | 16.414 | 19.844 | 18.944 | 20.278 |
| | M | 231 | 222 | 302 | 273 | 237 | 25.142 | 18.704 | 21.516 | 24.537 | 22.826 | 22.802 |
| Rioja (La) | F | 1.624 | 1.564 | 1.480 | 1.415 | 1.248 | 1.652 | 1.072 | 1.254 | 1.855 | 2.058 | 1.724 |
| | M | 2.263 | 1.656 | 1.636 | 1.674 | 1.621 | 2.463 | 1.843 | 2.166 | 3.151 | 3.129 | 2.465 |
| **Total España** | | **656.772** | **624.724** | **636.364** | **632.382** | **609.575** | **647.578** | **571.533** | **708.745** | **863.490** | **877.338** | **905.638** |
| **Total España sin Cataluña y País Vasco** | | **654.548** | **622.460** | **634.061** | **629.881** | **606.743** | **599.004** | **390.974** | **448.036** | **544.858** | **555.188** | **626.537** |

**Nota 1**: Los datos de la Ertzaintza se incluyen a partir del año 2019 y los datos de los Mossos d'Esquadra a partir de 2020.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Sistema Estadístico de Criminalidad.

Dentro de estos delitos, los robos con violencia o intimidación han sido los más impactantes en términos de percepción de inseguridad. En 2024, Madrid registró 11.282 víctimas de este delito, mientras que Cataluña alcanzó las 24.733, consolidándose como la región con mayor incidencia. Andalucía, con 7.423 víctimas, y Comunitat Valenciana, con 6.269, también presentaron cifras significativas. En términos porcentuales desde 2014, Comunitat Valenciana decreció un 15,1%, Andalucía registró una disminución del 18,4% y Comunidad de Madrid experimentó un descenso del 41,2%. Estas diferencias reflejan la variabilidad en la evolución de la criminalidad violenta a nivel regional, subrayando la necesidad de estrategias diferenciadas según el contexto territorial para abordar la problemática de los delitos patrimoniales con violencia.

En términos generales, España no es hoy un país más seguro que en 2021, si lo vemos desde el hecho de que el número de víctimas de delitos patrimoniales ha aumentado significativamente, especialmente en los delitos que generan mayor sensación de inseguridad, como los robos con violencia o intimidación. Sin embargo, respecto a 2014 las cifras sí han mejorado ligeramente, lo que indica que ha mejorado también la capacidad de respuesta de las autoridades. La acumulación de conocimiento por parte de las fuerzas de seguridad y la presión social han impulsado una mayor voluntad política para la implementación de estrategias preventivas y represivas más eficaces. Aunque la inseguridad sigue siendo una preocupación latente, el panorama actual indica que se están tomando medidas concretas para mitigar el impacto de estos delitos en la sociedad.

### *5.10. Delincuencia contra la libertad e indemnidad sexual*

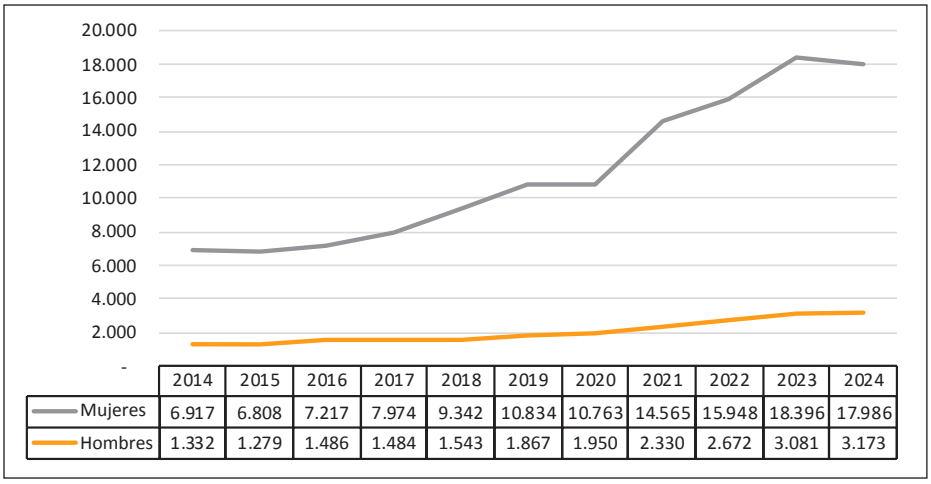
Los delitos contra la libertad sexual comprenden un conjunto de infracciones penales que atentan contra la integridad y autodeterminación sexual de las personas. En España, estos delitos están regulados en el Código Penal bajo el Título VIII del Libro II, e incluyen la agresión sexual, la violación, el abuso y el acoso sexuales, entre otros. La reforma legislativa más reciente conocida como la "Ley del Sólo Sí es Sí", eliminó la distinción entre agresión y abuso sexual, estableciendo que cualquier acto sexual sin consentimiento se considera agresión sexual.

El impacto de estos delitos en las víctimas es devastador, ya que pueden provocar graves secuelas físicas y psicológicas, incluyendo trastornos de estrés postraumático, depresión y ansiedad. Especialmente vulnerables son los menores y las personas con discapacidad intelectual, quienes presentan mayores dificultades para denunciar y acceder a la justicia (Ballesteros y Blanco, 2021). Algunas investigaciones en España han identificado que el perfil típico de la víctima de abuso sexual es una mujer de nacionalidad

española, con una edad media de 8,64 años en casos de menores y de 20,28 años en personas con discapacidad (Vara et al., 2021). La falta de denuncia y la dificultad en la recolección de pruebas dificultan la persecución penal de estos delitos, lo que refuerza la sensación de impunidad y vulnerabilidad en las víctimas.

El análisis de la evolución de los delitos contra la libertad sexual en la última década muestra una tendencia creciente (gráfico 14). En 2014, se registraron un total de 8.249 casos, cifra que ha ido aumentando de manera sostenida con un incremento del 160% en una década, alcanzando su punto más alto en 2023 con 21.477 casos. Los mayores picos de crecimiento se observaron entre 2017 y 2019, con un aumento anual superior al 15%, y entre 2020 y 2021, con un repunte del 35% tras la pandemia. Si se analiza la evolución por género, las víctimas femeninas han pasado de 6.917 en 2014 a 18.396 en 2023, con un leve descenso en 2024 hasta 17.986. En el caso de las víctimas masculinas, el número ha aumentado de 1.332 en 2014 a 3.081 en 2023, alcanzando 3.173 en 2024. Este crecimiento resalta la necesidad de continuar fortaleciendo las políticas de prevención y protección, así como de profundizar en el análisis de los factores que impulsan estos cambios en la victimización.

**Gráfico 14 – Evolución del número de víctimas de delitos contra la libertad sexual, por género. 2014-2024**




| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mujeres | 6.917 | 6.808 | 7.217 | 7.974 | 9.342 | 10.834 | 10.763 | 14.565 | 15.948 | 18.396 | 17.986 |
| Hombres | 1.332 | 1.279 | 1.486 | 1.484 | 1.543 | 1.867 | 1.950 | 2.330 | 2.672 | 3.081 | 3.173 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Sistema Estadístico de Criminalidad.

El total de 256.087 casos registrados entre 2014 y 2024 evidencia la complejidad de los delitos contra la libertad sexual y sus distintas tipologías. La agresión sexual es el delito con mayor incidencia, acumulando 152.358 casos en total, con un crecimiento del 71% entre 2017 y 2023. Dentro de

esta categoría, las agresiones sexuales con penetración destacan con un aumento del 280% durante la década, pasando de 2.371 casos en 2014 a 9.021 en 2023, con picos de crecimiento significativos entre 2019 y 2021. Por otro lado, los delitos de corrupción de menores registraron 8.803 casos en total, mostrando fluctuaciones anuales notables, pero manteniendo un promedio estable de aproximadamente 800 casos por año desde 2018. Los delitos clasificados como otros contra la libertad sexual alcanzaron 43.154 casos totales, experimentando un crecimiento constante y moderado, con su máximo de 6.590 casos en 2023. Finalmente, la pornografía de menores, aunque con menor incidencia absoluta (3.661 casos), presentó un incremento destacado del 67% entre 2020 y 2023. Estas tendencias subrayan la importancia de diseñar estrategias de prevención ajustadas a las particularidades de cada tipo de delito, teniendo en cuenta su comportamiento evolutivo y los factores contextuales asociados.

En términos absolutos, las cinco comunidades con mayor número de casos registrados entre 2014 y 2023 son Andalucía, Comunidad de Madrid, Comunitat Valenciana y Cataluña, aunque los datos de esta última, como ya hemos señalado, están infravalorados, pues hasta 2020 no se incluyen los datos de los Mossos d'Esquadra (tabla 8). Andalucía encabeza la lista con 20.087 casos en mujeres y 4.057 en hombres, mostrando una incidencia significativa y constante en todo el periodo analizado. Comunidad de Madrid sigue con 17.591 casos en mujeres y 2.833 en hombres, evidenciando un crecimiento uniforme y sostenido. La Comunitat Valenciana reporta 14.986 casos en mujeres y 2.574 en hombres, consolidándose como una de las regiones con mayor concentración de incidentes y con una evolución muy similar a la de la Comunidad de Madrid. Estas cifras reflejan no sólo el volumen de casos, sino también la distribución geográfica desigual y las características particulares de cada comunidad autónoma.

En términos relativos, prácticamente todas las comunidades autónomas con datos completos en todo el periodo –todas menos Cataluña y País Vasco– han más que duplicado el número de víctimas entre 2014 y 2023. Los incrementos más importantes se han registrado en Asturias (151,6%), Navarra (144,3%), Illes Balears (138,8%), Castilla y León (137,1%) y Castilla-La Mancha (133,2%). Por el contrario, los incrementos más bajos se producen en Región de Murcia (45%), Extremadura (65,8%) y Andalucía (84,8%). Es importante también destacar que Cataluña es la comunidad autónoma que registra un mayor incremento en el período 2020-2023 (138,7%), muy por encima de las siguientes: Illes Balears (99,6%), Cantabria (90,1%) y Castilla y León (73,3%). Estos incrementos, a menudo asociados a cambios en la denuncia y la percepción social, evidencian la urgencia de intervenciones adaptadas a las características específicas de cada territorio.

**Tabla 8 – Evolución del número de víctimas de delitos contra la libertad sexual, por género y comunidad autónoma. 2014-2023**

| | Género | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | F | 1.533 | 1.476 | 1.592 | 1.697 | 1.974 | 2.194 | 1.865 | 2.349 | 2.532 | 2.875 |
| | M | 355 | 268 | 299 | 407 | 377 | 416 | 384 | 406 | 531 | 614 |
| Aragón | F | 208 | 213 | 251 | 229 | 265 | 286 | 271 | 388 | 348 | 438 |
| | M | 35 | 35 | 45 | 53 | 64 | 39 | 35 | 41 | 53 | 59 |
| Asturias (Principado de) | F | 111 | 127 | 125 | 135 | 182 | 172 | 186 | 233 | 243 | 281 |
| | M | 17 | 14 | 27 | 12 | 25 | 24 | 25 | 30 | 27 | 41 |
| Balears (Illes) | F | 363 | 371 | 375 | 461 | 575 | 689 | 451 | 670 | 770 | 886 |
| | M | 75 | 69 | 103 | 100 | 74 | 115 | 73 | 129 | 151 | 160 |
| Canarias | F | 401 | 451 | 448 | 548 | 697 | 784 | 711 | 798 | 970 | 983 |
| | M | 116 | 108 | 97 | 99 | 124 | 164 | 159 | 131 | 184 | 203 |
| Cantabria | F | 63 | 55 | 61 | 80 | 77 | 91 | 84 | 125 | 145 | 143 |
| | M | 11 | 17 | 9 | 6 | 17 | 13 | 7 | 10 | 22 | 30 |
| Castilla-La Mancha | F | 266 | 287 | 321 | 330 | 433 | 452 | 393 | 511 | 530 | 645 |
| | M | 44 | 54 | 57 | 58 | 56 | 70 | 65 | 62 | 88 | 78 |
| Castilla y León | F | 249 | 246 | 255 | 315 | 373 | 433 | 348 | 461 | 513 | 605 |
| | M | 50 | 66 | 36 | 60 | 57 | 72 | 61 | 67 | 74 | 104 |
| Cataluña (1) | F | 160 | 129 | 108 | 82 | 79 | 92 | 1.439 | 2.699 | 2.859 | 3.443 |
| | M | 15 | 12 | 10 | 8 | 15 | 14 | 264 | 481 | 556 | 622 |
| Ciudad Autónoma de Ceuta | F | 6 | 13 | 39 | 19 | 40 | 20 | 29 | 30 | 34 | 31 |
| | M | 3 | 5 | 1 | 6 | 9 | 3 | 7 | 14 | 12 | 11 |
| Ciudad Autónoma de Melilla | F | 25 | 24 | 25 | 18 | 22 | 25 | 27 | 31 | 17 | 35 |
| | M | 7 | 9 | 26 | 9 | 9 | 11 | 9 | 8 | 5 | 4 |
| Comunitat Valenciana | F | 1.112 | 1.061 | 1.141 | 1.227 | 1.344 | 1.531 | 1.322 | 1.887 | 2.084 | 2.277 |
| | M | 184 | 216 | 294 | 216 | 277 | 267 | 223 | 276 | 293 | 328 |
| Extremadura | F | 122 | 139 | 122 | 136 | 185 | 193 | 156 | 209 | 256 | 292 |
| | M | 74 | 32 | 39 | 23 | 30 | 44 | 32 | 34 | 38 | 33 |
| Galicia | F | 389 | 385 | 389 | 399 | 524 | 573 | 472 | 629 | 651 | 810 |
| | M | 34 | 62 | 64 | 81 | 57 | 72 | 60 | 70 | 71 | 106 |
| Madrid (Comunidad de) | F | 1.243 | 1.235 | 1.364 | 1.522 | 1.734 | 1.886 | 1.682 | 2.054 | 2.277 | 2.594 |
| | M | 182 | 196 | 248 | 254 | 255 | 357 | 314 | 304 | 345 | 378 |
| Murcia (Región de) | F | 424 | 379 | 345 | 392 | 455 | 523 | 470 | 543 | 556 | 631 |
| | M | 81 | 66 | 66 | 52 | 62 | 66 | 61 | 99 | 90 | 101 |
| Navarra (Comunidad Foral de) | F | 197 | 156 | 181 | 317 | 321 | 266 | 291 | 271 | 388 | 517 |
| | M | 40 | 41 | 54 | 26 | 21 | 37 | 54 | 56 | 33 | 62 |
| País Vasco (1) | F | 12 | 11 | 25 | 16 | 15 | 537 | 495 | 586 | 675 | 807 |
| | M | 4 | 6 | 6 | 7 | 2 | 75 | 76 | 99 | 86 | 127 |
| Rioja (La) | F | 33 | 50 | 50 | 51 | 47 | 87 | 71 | 91 | 100 | 103 |
| | M | 5 | 3 | 5 | 7 | 12 | 8 | 41 | 13 | 13 | 20 |
| **Total España** | | **8.249** | **8.087** | **8.703** | **9.548** | **10.885** | **12.701** | **12.713** | **16.895** | **18.620** | **21.477** |
| **Total España sin Cataluña y País Vasco** | | **8.058** | **7.929** | **8.554** | **9.345** | **10.774** | **11.983** | **10.439** | **13.030** | **14.444** | **16.478** |

**Nota 1:** Los datos de la Ertzaintza se incluyen a partir del año 2019 y los datos de los Mossos d'Esquadra a partir de 2020. No se incluye el año 2024 debido a la inexistencia de datos públicos desagregados a nivel de comunidades autónomas, debido a que la fuente declara que los datos de 2024 están pendientes de consolidar.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior, Sistema Estadístico de Criminalidad.

A nivel social y político, los delitos contra la libertad sexual han generado un profundo debate en España, impulsando reformas legales y políticas de prevención. Casos mediáticos, como el de "La Manada", han suscitado movilizaciones sociales que han influido en cambios normativos y en la sensibilización sobre la cultura de la violación y la importancia del consentimiento expreso. Sin embargo, persisten desafíos en la recopilación de datos fiables sobre criminalidad sexual, ya que los registros oficiales presentan limitaciones metodológicas y subregistro de los casos, dificultando el diseño de políticas públicas eficaces. La lucha contra estos delitos requiere un enfoque integral que combine prevención, acceso a la justicia, apoyo a las víctimas y campañas de concienciación para erradicar la violencia sexual y promover una cultura de respeto y equidad de género.

El importante aumento en el número de casos registrados también puede interpretarse como un reflejo de una mayor incidencia de estos delitos en la sociedad, lo que sugiere que España es más insegura frente a estos crímenes. Factores como la persistencia de brechas en la educación sexual, la exposición a la pornografía violenta en edades tempranas y la falta de recursos adecuados para la prevención y atención de las víctimas siguen siendo desafíos cruciales. Además, el sistema judicial se enfrenta a la saturación de casos y a largos procesos que, en ocasiones, revictimizan a quienes denuncian, debilitando la confianza en las instituciones encargadas de impartir justicia. Esta situación, sumada a la evolución creciente de las cifras de delitos contra la libertad sexual en la última década, refleja que la impunidad y la ineficacia en la aplicación de la ley pueden estar contribuyendo a una mayor vulnerabilidad en la sociedad.

Desde una perspectiva mediática, diversos informes han señalado que el aumento de las cifras no necesariamente implica una mayor inseguridad, sino que refleja una mayor disposición de las víctimas a denunciar y un mejor registro de los casos por parte de las autoridades. Sin embargo, la falta de recursos en los organismos encargados de atender a las víctimas y la saturación del sistema judicial siguen siendo barreras que dificultan una respuesta efectiva y rápida ante estos delitos. Muchas víctimas enfrentan procesos judiciales prolongados y revictimizantes, lo que genera desconfianza en el sistema.

Para una sociedad la garantía de una vida libre de violencia sexual es fundamental (Martínez-Catena y Redondo, 2016). La erradicación de estos delitos no sólo requiere un refuerzo legislativo, sino también una transformación en la educación y en las políticas de sensibilización. La implementación de programas integrales de prevención, atención a las víctimas y sanción efectiva de los agresores es clave para generar un entorno donde las víctimas se sientan protegidas y respaldadas por las instituciones, y donde se promueva una cultura de respeto y equidad de género.

## 6. Conclusiones: por una sociedad segura y sin violencia

En un mundo cada vez más turbulento, partiendo de la premisa de que la seguridad absoluta no existe y de que no puede protegerse absolutamente todo durante todo el tiempo, España se constituye en uno de los espacios más seguros y mejor protegidos[36]. España es y previsiblemente seguirá siendo uno de los países más seguros del mundo. No obstante, esta situación no debe darse por descontada. Para seguir siéndolo, se deberá afrontar una serie de retos, como se ha explicitado a lo largo de estas páginas.

La delincuencia renueva constantemente sus metodologías operativas y *modus operandi* con la finalidad de sorprender a víctimas, competidores y perseguidores, experimentando continuos procesos evolutivos. Las manifestaciones de criminalidad han sabido adaptarse al entorno y mantenerse en constante transformación para potenciar todos aquellos elementos que les puedan favorecer a la hora de desarrollar su actividad ilícita, al tiempo que minimizan el impacto de lo que les perjudica, evitando así la pérdida de competitividad y eficacia.

La realidad actual exige un cambio radical en el enfoque de la política criminal y las estrategias de seguridad. Las organizaciones criminales han demostrado una capacidad extraordinaria para adaptarse, evolucionar y anticiparse a las medidas tradicionales de seguridad, como evidencian los datos analizados sobre el incremento sostenido de incautaciones sin que esto genere desabastecimiento en los mercados ilícitos. Esta situación demanda estrategias igualmente adaptables y dinámicas que abandonen los modelos reactivos convencionales. Es necesario desarrollar marcos de actuación que puedan modificarse rápidamente según evolucionen las amenazas, que integren capacidades de anticipación y que aprovechen la inteligencia criminal para identificar patrones emergentes antes de que se consoliden. Las nuevas estrategias deben ser capaces de operar en múltiples dimensiones simultáneamente: territorial, tecnológica, social y económica, reconociendo que el crimen organizado actual funciona como un ecosistema complejo que requiere respuestas igualmente sofisticadas pero ágiles en su implementación.

El desafío en ciernes demanda un cambio de mentalidad sobre el rol de la seguridad. Así, el nuevo modelo estratégico criminal se orienta hacia políticas de seguridad enfocadas hacia la anticipación, con el fin de lograr prevenir los riesgos y amenazas delictivas o, al menos, minimizar el impacto de estos (qué queremos proteger, contra quién lo queremos proteger y cómo lo queremos proteger). El esfuerzo se focaliza en impedir que se produzcan conductas delictivas.

---

[36] *Sexto Informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva*, Bruselas 12.4. 2017, (COM 2017) 213 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0213&from=ES

El problema principal radica en el paulatino desdibujamiento de las líneas que diferencian entre aquello que está adscrito al ámbito de la seguridad y lo que no lo está. Y, en consecuencia, ya no está tan claro qué instrumentos son indicados para defender al Estado y a la sociedad y cuáles no. Sólo la adopción de un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, podrá responder con éxito a los complicados retos a enfrentar.

Con el fin de contener la actividad delictiva y continuar disfrutando de los dividendos de la seguridad y la convivencia pacífica, la apuesta estratégica debe abogar por el desarrollo de una visión de la seguridad más "preventiva" que "reactiva" (reforzar la alerta temprana y las capacidades de inteligencia, la colaboración a nivel comunitario, la resiliencia multinivel y la protección de la esfera digital). Para ello se requiere invertir en capacidades de inteligencia, para mejorar la conciencia situacional de la sociedad y las instituciones respecto del delito y los comportamientos desviados, así como la incorporación al acervo de los instrumentos de seguridad de la prospectiva estratégica; al efecto de posibilitar la identificación temprana de las amenazas y la disposición de herramientas eficaces para su interdicción efectiva (estrategias de acción focalizada).

Para lograr estos objetivos se pone el acento en la implementación del concepto de "seguridad inteligente" y en un empleo más eficiente de las herramientas disponibles. Esto es, sustentar la actividad propia del ámbito de la seguridad en su amplio espectro desde el conocimiento informado (inteligencia), proporcionado por las capacidades y estructuras de inteligencia que permitirán la adopción de decisiones y la puesta en práctica de políticas públicas y estrategias con el menor nivel de incertidumbre posible.

Un profundo conocimiento de las manifestaciones delictivas, de sus posibles evoluciones y cambios proporcionará una cantidad importante de información útil para resolver convenientemente las incógnitas planteadas respecto de la gestión de su minimización y control. Conocer las amenazas y los riesgos criminales previamente (cómo operan) permite una mejor identificación de nuestras vulnerabilidades a proteger, el cálculo estimativo aproximado del impacto que supondría el que nuestras medidas de seguridad fuesen soslayadas con éxito y, por último, facilita el reconocimiento de cuáles son los controles, instrumentos o salvaguardas, de cualquier naturaleza, más eficientes para neutralizar o contrarrestar dicha amenaza o riesgo. Esto es, la implementación de protocolos de prevención, detección y reacción ante las vulnerabilidades detectadas, y los controles de subsanación del impacto, que consisten, a su vez, en la aplicación de medidas organizativas (rediseño de subsistemas, procedimientos, normas e instrucciones), para que en el menor lapso temporal posible se restablezca la normalidad de las dinámicas afectadas por el delito.

La inteligencia es un instrumento útil para ayudar a definir los objetivos en la lucha contra los fenómenos criminales complejos y establecer la política y los planes para implementar y conseguir alcanzar las metas fijadas. Permite, a su vez, identificar y comprender los elementos y factores favorecedores de su eclosión y expansión, prestando atención a la aparición de indicios y a la evolución de indicadores de riesgo con el fin de lograr la detección temprana previa a su materialización en amenazas, así como el descubrimiento e identificación de todo aquello que pueda significar una oportunidad de éxito. A la postre, permite no sólo una mayor y mejor aprehensión de los fenómenos objeto de atención en todo su espectro, sino que, a su vez, proporciona un conocimiento "informado" indispensable para la articulación de todos aquellos recursos imaginables –control social formal: Política Criminal, de Seguridad y Defensa, Penitenciaria (Sansó-Rubert, 2014), medidas legislativas, policiales…– a niveles operativo, táctico y estratégico (Sansó-Rubert, 2012), destinados a neutralizar el riesgo criminal.

El desarrollo de una mayor cooperación multinivel (policial, militar, judicial, diplomática, aduanera, empresarial…) redundará en beneficio mutuo, al conectar a todos los actores implicados directa e indirectamente, provenientes indistintamente de los sectores públicos y del mundo privado. Todo ello en aras de potenciar el esfuerzo en la consecución del objetivo común: lograr instaurar un ecosistema de seguridad sólido al tiempo que creíble. Lograr, en definitiva, mayores niveles de eficacia y eficiencia en la gestión de la seguridad, contribuyendo a fortalecer, a su vez, la confianza de la ciudadanía en el sistema de gobernanza abierto y democrático.

Finalmente, no es posible soslayar que, en última instancia, la capacidad de las diferentes agencias policiales para generar *Seguridad* se encuentra limitada, debido a que dicho concepto desborda ampliamente la capacidad de estos organismos tanto para gestionar como para comprender aquellos fenómenos y procesos que alteran objetiva y subjetivamente a nuestras sociedades. Esta situación de desventaja en un contexto de creciente fragmentación e inestabilidad social debe impulsar a los decisores policiales a profundizar en la exploración de vías para acercarse a la sociedad y a sus diversas problemáticas, alejándose de tentaciones involucionistas comprensivas con respuestas reactivas que identifiquen dicha *Seguridad* con la priorización de la gestión del orden público.

## Bibliografía

Alba Robles, J. L. (2024). Vulnerabilidades y criminalidad: un análisis criminológico de los menores extranjeros no acompañados en España. *Revista Electrónica de Criminología*, 08-08, 1-21.

Aromaa, K. (2012). Victimisation surveys: What are they good for? *Temida*, *15*(2), 85-93. doi: 10.2298/tem1202085a

Avilés Gómez, M. (2004). *Criminalidad organizada. Los movimientos terroristas*. Club Universitario.

Ballesteros, E., & Blanco, F. (2021). Las estadísticas de criminalidad sexual en España: una propuesta de caracterización. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, *50*, 137-174. doi: empiria.50.2021.30375.

Baudrillard, J. (2006). *La agonía del poder.* Editorial Círculo de Bellas Artes.

Bauman, Z. (2022). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.

Beato, C., Peixoto, B., & Andrade, M. (2004). Crime, oportunidade e victimação. *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, *19*(55), 73-90.

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós.

Cloward, R., & Ohlin, L. (1966). *Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs*. Free Press.

Del Real, C. (2023). El peso de la historia: desafíos de la policía en la gobernanza del cibercrimen en España. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, *9*(2), 77-99, doi: 10.18847/1.18.5

Durkheim, E. (1999). *Las reglas del método sociológico.* Villatuerta, 93 y 97.

Fernández Rodríguez, J. J. (2020). *Seguridad(es) en un futuro incierto: un estudio jurídico-constitucional*. Thomson Reuters Aranzadi.

García Alfaraz, A. I. (2005). Reflexión criminológica de la inmigración. *Revista General de Derecho Penal*, *4*, 28-29.

Garland, D. (2005). *La cultura del control social: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa.

Google (2021). *Panorama actual de la Ciberseguridad en España. Retos y oportunidades para el sector público y privado*. https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Seguridad-y-privacidad/Google_Panorama-actual-de-la-ciberseguridad-en-Espana.pdf

Kennison, S. M., & Chan-Tin, D. E. (2023). Personality and cognitive factors in password security behaviors. *North American Journal of Psychology*, *25*(3), 599-618.

López, S. (2011). ¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista. *Revista Española de Ciencia Política*, *25*, 11-30. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3980449;

López-Gorostidi, J. (2022). Sobre el alcance de los fines de la pena en el fenómeno criminal de la ciberdelincuencia. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, *11*(1), 121-146. doi: 10.5354/0719-2584.2022.60913

Martínez-Catena, A., & Redondo, S. (2016). Etiología, prevención y tratamiento de la delincuencia sexual. *Anuario de Psicologia Juridica*, *26*(1), 19-29. doi: 10.1016/j.apj.2016.04.003.

Maslow, A. H. (2013). *A theory of human motivation* (Reimpresión de la edición original de 1943). Martino Fine Books

Mikkola, M. et al. (2024). Situational and Individual Risk Factors for Cybercrime Victimization in a Cross-national Context. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, *68*(5), 449-467. doi: 10.1177/0306624X20981041

Mogra, Y., & Talati, B. (2024). Dark Web and Cyber Crime as a Service. *ResearchGate.* https://www.researchgate.net/publication/390192951_Dark_Web_and_Cyber_Crime_as_a_Service

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) (2020). *Manual sobre La clasificación de los reclusos*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/documents/dohadeclaration/Prisons/HandBookPrisonerClassification/Handbook_-_Classification_of_Prisoners_Spanish_Ebook_FINAL.pdf

Pascual, S. (2024). Algunas cuestiones sustantivas y procesales en el ámbito de la violencia de género en España. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, *24*, 1-32. doi: 10.17561/rej.n24.8357

Pastor-Gosálbez, I., Belzunegui-Eraso, A., Calvo, M., & Pontón, P. (2024). La violencia de género en España un análisis quince años después de la Ley 1/2004. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *174*, 109-128. doi: 10.5477/cis/reis.174.109

Pérez, M., González, C., & Bernabé, F. (2014). Factores de riesgo y protección en menores infractores. Análisis y prospectiva. *Psychologia Latina*, *5*(1), 11-20.

Portero de la Torre, D., & Valentín Cotobal, V. (2021). *379. Los crímenes de ETA sin resolver*. Sindéresis.

Reinares, F., & García-Calvo, C. (2017). Dos factores que explican la radicalización yihadista en España. *ARI 62/2017*. Real Instituto Elcano. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/dos-factores-que-explican-la-radicalizacion-yihadista-en-espana/

Rodríguez Yagüe, C. (2012). El modelo político-criminal español frente a la delincuencia de inmigrantes. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (RECPC), *14*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://revistacriminologia.com/14/recpc14-07.pdf

Sansó-Rubert, D. (2012). Estrategias de Seguridad, criminalidad organizada e inteligencia criminal: una apuesta de futuro. En J. J. Fernández Rodríguez, D. Sansó-Rubert, J. Pulido & R. Monsalve (eds.), *Cuestiones de Inteligencia en la sociedad contemporánea.* Ministerio de Defensa-Centro Nacional de Inteligencia, pp. 204-219.

Sansó-Rubert, D. (2014). Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, *15*, 98-111.

Sansó-Rubert, D. (2021). *Democracia sin democracia. El escudo constitucional frente a la criminalidad organizada.* Colex.

Sansó-Rubert, D. (2022), *Terrorismo, seguridad y retraimiento democrático: el declive del estado de derecho constitucional.* Dykinson.

Segarra, M. J. (2019). *Memoria Anual Fiscalía del Estado*. https://fiscalizacion.es/wp-content/uploads/2019/10/memoria-2019.pdf

Serrano Maíllo, A. (2021). *La evolución del encarcelamiento en España (1971-2020). Un estudio de series temporales*. J. M. Bosch Editor.

Sunday, A., & Olukemi, O. M. (2024). Interrogating Globalization and its Implications for Cybercrime in a Globalized World. *ASRIC Journal of Social Sciences*, *5*(1). https://asric.africa/social-sciences/asric-journal-social-sciences-2024-v5-i1/interrogating-globalization-and-its

Valero-Matas, J. A. (2018). Violencia juvenil: apariencia o realidad. Cifras y tendencias. *Revista de Estudios de la Juventud*, *120*.

Vara, A., Quintana, J., Escorial, S., & Manzanero, A. (2021). Descriptive Analysis of the Characteristics of Proven Cases of Sexual Abuse in Victims With Intellectual Disabilities and Children With Typical Development in Spain. *Journal of Interpersonal Violence*, *36*( 21-22), 10775-10792. doi: 10.1177/0886260519888201

Vázquez González, C. (2019). *Delincuencia juvenil*. Dykinson.

Vincent, G. M., Odgers, C. L., McCormick, A. V., & Corrado, R. R. (2008). The PCL: YV and recidivism in male and female juveniles: A follow-up into young adulthood. *International Journal of Law and Psychiatry, 31*(3), 287-296. https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2008.04.012

Vozmediano, L., San Juan, C., & Vergara, A. I. (2008). Problemas de medición del miedo al delito. Algunas respuestas teóricas y técnicas. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología 10*(7). http://criminet.ugr.es/recpc

Yarovenko, H., Lopatka, A., Vasilyeva, T., & Vida, I. (2023). Socio-economic profiles of countries – cybercrime victims. *Economics & Sociology*, *16*(2), 167-194. doi: 10.14254/2071-789X.2023/16-2/11

## Capítulo 3

# 50 MILLONES POR MINUTO. REDES SOCIALES, MIGRACIÓN Y EL NUEVO TEJIDO DIGITAL DE LA MOVILIDAD

Cecilia Estrada Villaseñor
*Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*
*Universidad Pontificia Comillas*

## 1. Introducción

El uso de plataformas digitales ha transformado la manera en que todos miramos el mundo. Esa lente por la que podemos intercambiar nuestra particular forma de observar, pero también la manera en la que nos hemos acostumbrado a compartir lo que nos ocurre, atraviesa igualmente –¿cómo, si no?– el modo en que las personas que experimentan situaciones de movilidad, los llamados migrantes, se comunican, organizan y comparten sus experiencias, permitiendo una mayor visibilidad de sus realidades y de sus desafíos.

Esta "nueva" ventana de interacción (ya no tan nueva, dado que en 2006 comenzó su andanza Facebook[1]), no sólo facilita la creación de comunidades virtuales, sino que también influye en la percepción pública y en la difusión de las políticas migratorias al amplificar las voces y narrativas de los migrantes. El acceso a información en tiempo real y la capacidad de movilización instantánea han empoderado a los migrantes, permitiéndoles coordinar esfuerzos y defender sus derechos de manera más efectiva (Niemandt, 2014).

Esta evolución en la comunicación también ha llevado a un aumento en la solidaridad entre diferentes grupos migrantes, fomentando alianzas que trascienden fronteras y culturas, lo que resulta en una lucha colectiva por la justicia social y el reconocimiento de sus derechos. No es solamente la organización del viaje, es también la forma en la que ellos perciben que puede ser ese viaje.

La interconexión no sólo ha transformado la forma en que los migrantes se organizan, sino que ha cambiado la narrativa sobre la migración a

---

[1] Han pasado ya más de 19 años de su creación y su penetración es general y transversal; prácticamente todos utilizamos las redes sociales en nuestro día a día. Las personas que migran no hacen un uso excepcional ni distinto al que hacemos todos de los medios disponibles para contar a nuestro entorno lo que hacemos en el día a día. Como seres humanos, ante una red social, pretendemos transmitir con intencionalidad cierto estado de ánimo, compartimos información que nos parece útil y, a veces, creamos imágenes o roles para proyectar un determinado estilo de vida, traducible por los demás, de forma binaria, en éxito o fracaso.

nivel global, desafiando estereotipos y promoviendo una comprensión más profunda de las complejidades que enfrentan. Ahora bien, lo mismo que ha permitido que las voces de los migrantes sean escuchadas con mayor claridad y ha impulsado cambios en políticas públicas, generando un apoyo más amplio en la sociedad civil (Niemandt, 2014), puede haber contribuido también a la generación de discursos de odio y rechazo.

En este capítulo se abordará el desarrollo del fenómeno de las redes sociales en el colectivo migrante. Describiremos cómo ha llevado a un cambio en cuanto al proceso migratorio, al aumento en la visibilidad de las experiencias migratorias, cómo ha contribuido a generar la empatía y la solidaridad necesarias para la construcción de comunidades inclusivas que valoran la diversidad cultural (Komito, 2011) y cómo ha fomentado el establecimiento de redes de apoyo, algo que, como sabemos, no sólo beneficia a los migrantes, sino que también enriquece a las comunidades receptoras al promover un intercambio cultural y económico (Mullan, 1989).

Este artículo se ocupa del estudio de las migraciones en la era digital. Con estas reflexiones quiero contribuir a la observación de la "digitalización" del fenómeno migratorio que nos ocupa, analizando la realidad de los migrantes y los refugiados desde otra perspectiva, que incluye el uso de redes sociales e Internet en sus procesos, el discurso mediático y político que generan y los retos y oportunidades que presentan.

Se hace imprescindible analizar las estrategias de comunicación de los migrantes, la representación de estos colectivos en medios y plataformas fundamentalmente digitales, y cómo el lenguaje, el medio y las formas utilizadas influyen en la opinión y las políticas públicas. Dado que toda esa comunicación genera posiciones, oposiciones y formas de elaboración sobre las que se construyen realidades sociales, hemos de observar qué cambia cuando el migrante es también emisor, cuando los medios de comunicación de masas son instantáneos y fragmentados, y cuando el receptor es mucho más activo y selectivo.

Para elegir el título de este capítulo, he estimado cuántas interacciones sociales digitales generan los migrantes cada minuto en plataformas como WhatsApp, Facebook, Telegram o Instagram. Realicé un cálculo basado en datos globales recientes. Actualmente existen más de 300 millones de migrantes internacionales en el mundo –según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)–, de los cuales se estima que al menos 160 millones utilizan redes sociales de manera activa. Considerando que el usuario promedio pasa unas 2,5 horas al día conectado –es decir, 150 minutos diarios– y que durante ese tiempo realiza unas tres interacciones por minuto (entre mensajes, reacciones, publicaciones y comentarios), se llega a una estimación de aproximadamente 72.000 millones de interacciones

digitales por día entre personas migrantes. Dividiendo esta cifra entre los 1.440 minutos que tiene un día, se obtiene una sorprendente cifra promedio de 50 millones de interacciones por minuto, una red densa e incesante de conexiones humanas que circulan entre países, culturas, hogares y generaciones. Este número simbólico no sólo refleja la magnitud del uso digital entre migrantes, sino que revela el ritmo invisible de los vínculos transnacionales que mantienen vivas sus redes de apoyo, información, afecto y organización.

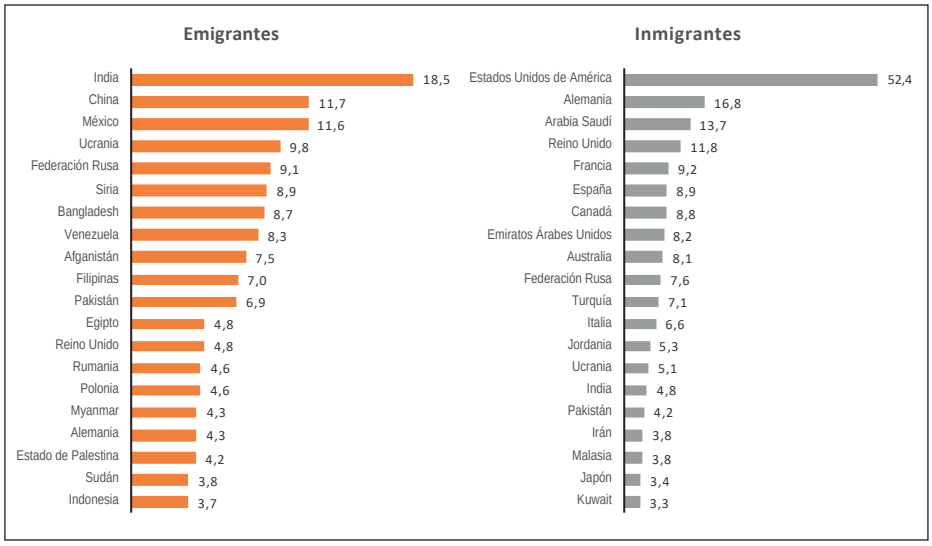
## 2. La situación de las redes sociales en los países origen de las migraciones

El uso de redes sociales en los países de origen de las migraciones no es homogéneo, varía según el nivel de desarrollo tecnológico, el acceso a Internet, la libertad de expresión y las dinámicas socioculturales propias de cada región. Cada vez con más frecuencia, en todos los países las plataformas digitales ya forman parte del tejido cotidiano de la comunicación, el entretenimiento y la organización social.

### *2.1. Migrantes conectados*

Según datos de la ONU (*International Migrant Stock 2024*), en 2024 había en el mundo 304 millones de migrantes internacionales, personas que residían desde hacía al menos un año en un país distinto al de su nacimiento. Al analizar los datos por país de origen, se observa que la India es el principal país emisor de migrantes internacionales, con 18,5 millones de personas viviendo en el extranjero (gráfico 1). Al país asiático le siguen China (11,7 millones), México (11,6), Ucrania (9,8) y la Federación Rusa (9,1). Por grandes zonas geográficas, el Sur y Sureste de Asia, Centroamérica y el Caribe, Oriente Medio y el Este de Europa constituyen los principales focos de emisión de emigración a nivel mundial. También es importante destacar el sexto puesto que ocupa Siria, con casi 9 millones de personas fuera de su país de origen, principalmente refugiados desplazados a varios países, como Turquía, Jordania y Líbano. Por lo que se refiere a los países de destino, destacan especialmente Estados Unidos (52,4 millones de inmigrantes), Alemania (16,8), Arabia Saudí (13,7) y Reino Unido (11,8); España se sitúa en el sexto puesto, con 8,8 millones. Por zonas geográficas, los principales focos de concentración de inmigrantes son Norteamérica, la Unión Europea y las monarquías del Golfo Pérsico. En los 20 primeros destinos están presentes países que acogen a grandes poblaciones de refugiados (como Turquía, Pakistán, Alemania o Jordania).

**Gráfico 1 – Los 20 principales países de origen (emigrantes) y de destino (inmigrantes) del *stock* de los migrantes internacionales. 2024**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migrant Stock 2024*.

Las grandes diferencias que se registran en las condiciones socioeconómicas entre zonas y países, que están en el origen de los procesos migratorios de los denominados migrantes económicos –que constituyen el grueso de las migraciones internacionales–, se atenúan sustancialmente en el acceso y uso de Internet y de las redes sociales. Los migrantes están cada vez más conectados –utilizan Internet y las redes sociales– tanto en los países de origen como en los países de destino.

Según el informe *Digital 2025. Global Overview Report*, elaborado y producido en colaboración por las firmas de análisis de datos Kepios y We Are Social, 5.560 millones de personas utilizaban Internet en febrero de 2025, lo que suponía un 67,9% de la población mundial (tabla 1). En sólo siete años, desde 2018 –cuando se contabilizaban 4.156 millones de usuarios (con una tasa de penetración del 53%)–, aumentaron en más de un 30% los usuarios de Internet a nivel global. Con una tasa de crecimiento anual general del 8,6% en los últimos diez años, estamos ante una tendencia que pone de relieve la adopción acelerada de las tecnologías de Internet en todo el mundo.

Aunque las tasas más altas de penetración de Internet se siguen registrando en los países más ricos y mayores receptores de inmigración (Norteamérica y Europa Septentrional y Occidental, más del 93% de la población), los mayores incrementos relativos –más de 20 puntos porcentuales en el período

2018-2025– se producen en zonas que presentan elevados volúmenes de emigración internacional (Asia Meridional y Central, Caribe y África Central y del Norte). En prácticamente todas las zonas del mundo más del 70% de la población tiene acceso y es usuaria de Internet y las redes sociales.

**Tabla 1 – Evolución del porcentaje de población que utiliza Internet por zonas geográficas a nivel global. 2018-2025**

| | 2018 | 2025 | Variación 2018-2025 |
|---|---|---|---|
| Europa Septentrional | 94 | 97,7 | 3,7 |
| Europa Occidental | 90 | 95,1 | 5,1 |
| Norteamérica | 88 | 93,3 | 5,3 |
| Europa del Sur | 77 | 91,6 | 14,6 |
| Europa del Este | 74 | 90,6 | 16,6 |
| Sudamérica | 68 | 83,2 | 15,2 |
| Asia Central | 50 | 80,8 | 30,8 |
| Centroamérica | 61 | 79,2 | 18,2 |
| Asia del Este | 57 | 78,5 | 21,5 |
| Sudeste Asiático | 58 | 78,2 | 20,2 |
| Oceanía | 69 | 77,5 | 8,5 |
| África del Sur | 51 | 77,0 | 26,0 |
| Asia Occidental | 65 | 75,9 | 10,9 |
| Asia Meridional | 36 | 75,9 | 39,9 |
| África del Norte | 49 | 73,0 | 24,0 |
| Caribe | 48 | 69,8 | 21,8 |
| África Occidental | 39 | 42,5 | 3,5 |
| África Central | 12 | 33,6 | 21,6 |
| África Oriental | 27 | 28,5 | 1,5 |
| **Media global** | **53** | **67,9** | **14,9** |

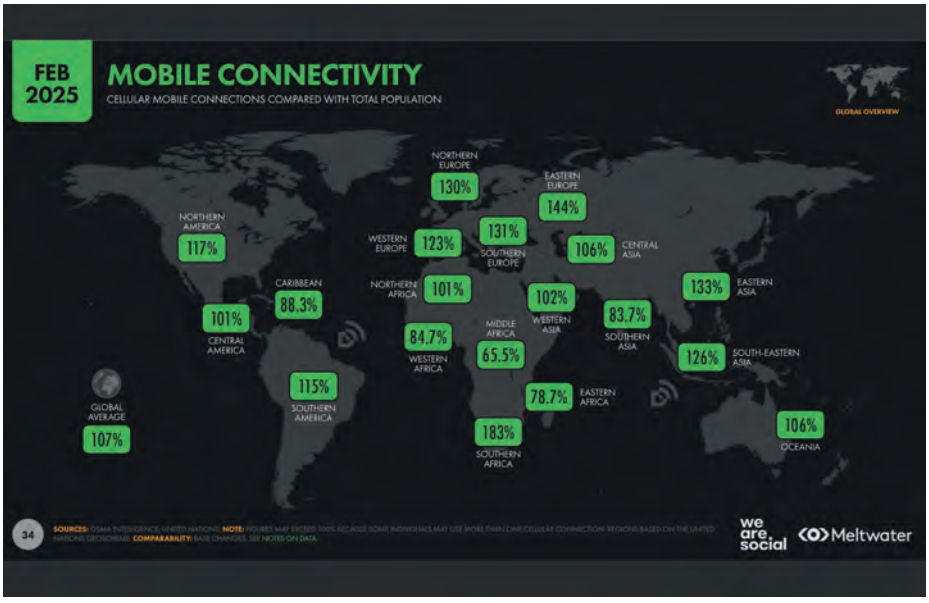
**Fuente:** elaboración propia a partir de *Digital 2025. Global Overview Report,* https://wearesocial.com/uk/blog/2025/02/digital-2025/ y *Digital in 2018,* https://wearesocial.com/uk/blog/2018/01/global-digital-report-2018/

Estas cifras ponen de manifiesto la creciente expansión del acceso digital en regiones históricamente menos conectadas. Esta distribución tiene implicaciones clave para la migración, ya que un mayor acceso a Internet en países emisores puede facilitar la planificación migratoria, la conectividad con redes de apoyo y la circulación de información a través de plataformas sociales. Este panorama global sugiere un escenario migratorio cada vez más digitalizado, interconectado y mediado por las tecnologías de la información.

Este mismo informe indica que los teléfonos móviles representan un 56,8% del tiempo total que los usuarios dedican a las actividades en Internet, lo que subraya el papel central que desempeña la tecnología móvil en la configuración de la participación digital. En febrero de 2025, 5.780 millones de personas disponían de teléfono móvil, un 70,5% de la población mundial, aunque las líneas de telefonía móvil subían hasta los 8.780 millones y el 94,6% de estas líneas disponían de banda ancha y, en consecuencia, acceso a Internet y a las redes sociales. Por tanto, 7 de cada 10 personas dependen en el mundo de los dispositivos móviles para sus necesidades de comunicación e información, y esta dependencia se hace mucho mayor en las zonas con grandes déficits de infraestructuras tecnológicas fijas (los países menos desarrollados), que se han superado en gran medida gracias al amplio y rápido despliegue de la telefonía móvil, mucho menos intensiva en recursos financieros.

Como se puede apreciar en el gráfico 2, las diferencias en las conexiones de telefonía móvil por zonas geográficas en el mundo son mucho menores que las diferencias en cuanto a la utilización de Internet que aparecían en la tabla 1. No se puede hacer, no obstante, una traducción directa de los porcentajes de líneas de móvil respecto a la población con los porcentajes de utilización de Internet, ya que un usuario puede disponer de varias líneas móviles, lo que explica que en bastantes zonas el porcentaje de líneas sobre la población total supere el 100%.

**Gráfico 2 – Porcentaje de líneas de telefonía móvil respecto a la población por zonas geográficas a nivel global. 2025**

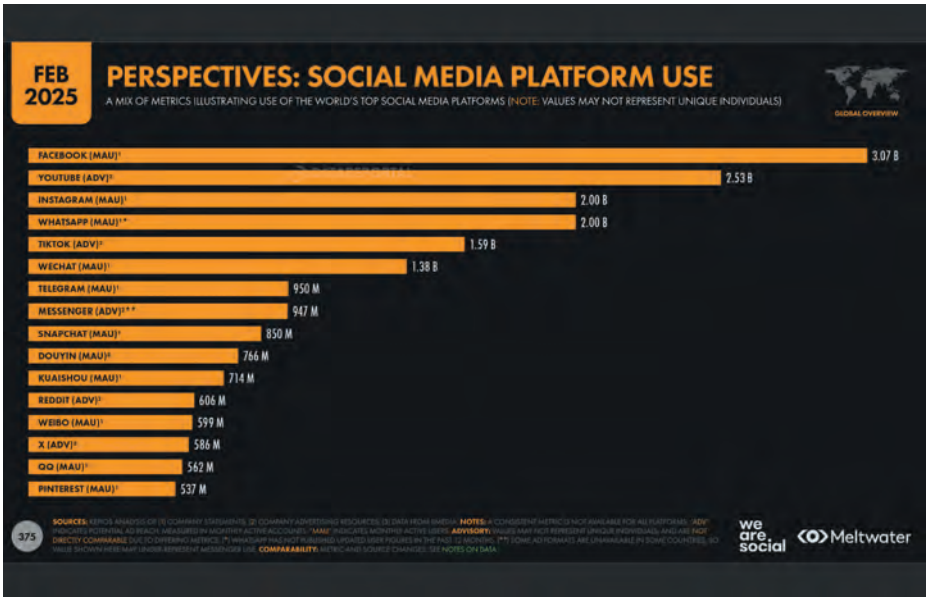



**Fuente:** *Digital 2025. Global Overview Report,* https://wearesocial.com/uk/blog/2025/02/digital-2025/

Precisamente la amplísima extensión de la telefonía móvil explica el elevado número de usuarios de las redes sociales, ya que el móvil es con diferencia el dispositivo más utilizado para conectarse a Internet y a las redes sociales (el 96,3% de los usuarios de Internet y de las redes sociales se conectan a través del móvil, frente al 61,5% que lo hace a través del ordenador portátil, de sobremesa o tableta).

En una observación paralela, es imprescindible señalar que la base de usuarios de las redes sociales digitales también ha experimentado una expansión rápida y significativa a lo largo de la década anterior. Según el informe *Digital 2025*, 5.240 millones de personas utilizaban las redes sociales en febrero de 2025, lo que suponía el 63,9% de la población mundial. En apenas 8 años prácticamente se ha duplicado el número de usuarios, ya que en 2017 eran 2.798 millones, con una tasa de crecimiento anual del 12% durante este mismo período. La pandemia sin duda representó un antes y un después en cuanto al consumo y uso de estas redes, pero también en cuanto a las interconexiones que se desarrollaron. La red social más utilizada en todo el mundo sigue siendo Facebook, que cuenta con una base de usuarios de aproximadamente 3.070 millones de personas (gráfico 3). Le siguen en popularidad otras plataformas importantes como YouTube, Instagram, WhatsApp, TikTok y WeChat, en ese orden particular de participación de los usuarios.

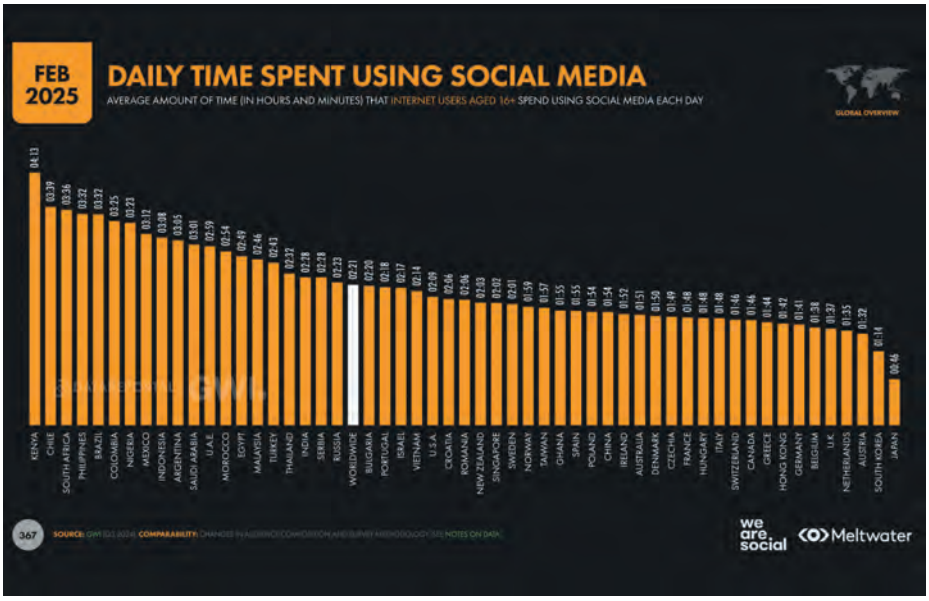
**Gráfico 3 – Número de usuarios de redes sociales por plataforma a nivel global. En miles de millones. 2025**




**Fuente:** *Digital 2025. Global Overview Report,* https://wearesocial.com/uk/blog/2025/02/digital-2025/

La persona promedio que utiliza Internet a escala mundial invierte casi siete horas cada día en interactuar con diversos contenidos en línea a través de múltiples dispositivos, lo que pone de relieve la naturaleza generalizada del uso de Internet en la sociedad contemporánea. Si tenemos en cuenta que las redes sociales por sí solas representan un tiempo medio de interacción diario de aproximadamente dos horas y veinte minutos, resulta evidente que estas plataformas sociales digitales constituyen la parte predominante de nuestro tiempo total de consumo de medios, y representan en 2025 un 35,3% del uso total de Internet. A este respecto, es interesante constatar que muchos de los países con un mayor tiempo medio diario de uso de las redes sociales (gráfico 4) son países con elevados volúmenes de emigración, como Filipinas, México, Indonesia o India.

**Gráfico 4 – Tiempo medio diario de uso de redes sociales por países, en horas y minutos. 2025**




**Fuente:** *Digital 2025. Global Overview Report,* https://wearesocial.com/uk/blog/2025/02/digital-2025/

Esta inversión de tiempo en entornos digitales no es sólo una manifestación del cambio en los hábitos de consumo informativo, sino también una expresión concreta de cómo las redes sociales han llegado a mediar aspectos esenciales de la vida cotidiana, incluida la movilidad humana. En particular, su centralidad en la vida de millones de personas ha reconfigurado las formas de imaginar, planificar y experimentar la migración. Así, el uso intensivo de estas plataformas no puede entenderse al margen de los procesos estructurales más amplios en los que se inscriben. En efecto, los procesos asociados con la migración transnacional, así como el panorama en rápida evolución

de las nuevas tecnologías, son muy reconocidos en el discurso académico como los principales catalizadores que impulsan actualmente los fenómenos generales de la globalización (McGregor y Siegel, 2013).

En regiones con altos índices de emigración –como América Latina, África subsahariana, Oriente Medio y algunas zonas del Sudeste Asiático– las redes sociales cumplen numerosas funciones antes del proceso migratorio, como, por ejemplo, informar sobre rutas, conectar con personas en el extranjero, difundir oportunidades laborales, compartir experiencias migratorias previas y preparar emocionalmente el proceso de partida. En algunos casos, también funcionan como herramientas de resistencia frente a Gobiernos autoritarios o contextos de censura, lo que hace que la conectividad digital tenga un alto valor estratégico.

A pesar de estas circunstancias, hablar de las limitaciones también es importante. Todavía quedan lugares donde la conectividad es inestable, el acceso a dispositivos digitales está mediado por factores económicos y las brechas digitales afectan más a mujeres, personas mayores y comunidades rurales. Además, la desinformación y el uso manipulador de redes por actores políticos o criminales también son riesgos presentes. Las redes funcionan como una plataforma de anticipación y conexión, que ayuda a configurar la experiencia migratoria desde antes de que comience el desplazamiento.

## *2.2. Migración y redes sociales. Un marco de análisis*

En este contexto contemporáneo caracterizado por un mundo cada vez más globalizado e interconectado, las personas que tradicionalmente se identificaban como migrantes en el sentido estricto y convencional del término pueden trascender esas definiciones y, en cambio, evolucionar hasta convertirse en lo que se puede denominar "migrantes de la imaginación", personas que están cada vez más en sintonía e influenciadas por los omnipresentes "paisajes mediáticos" que les permiten reinterpretar y volver a encajar de manera creativa las experiencias cotidianas en su vida diaria (Benítez Eyzaguirre, 2013). Esto quiere decir poder imaginar el proceso migratorio incluso antes de iniciarlo y, de esta forma, idealizarlo.

En el contexto del discurso actual se hace cada vez más evidente que se producen interacciones entre las realidades tangibles y *offline* que las personas experimentan en su vida diaria y los distintos ámbitos de los "mundos virtuales" que han surgido en la era digital, un fenómeno que, sin duda, ha despertado la curiosidad intelectual y el interés de una amplia gama de investigadores y académicos de diversos campos de estudio. La literatura que ha surgido en relación con este tema se caracteriza por sus orígenes diversos, que provienen de una multitud de disciplinas, y presenta un rico tapiz de ideas y marcos teóricos sobre las formas en que las tecnologías de

la información y la comunicación (en adelante denominadas TIC) no sólo influyen sino que transforman activamente las experiencias de migración humana y la naturaleza misma de las prácticas migratorias, tal como se articula en la obra de McGregor y Siegel (2013).

En el ámbito de la literatura tradicional, es bastante frecuente encontrar investigaciones que profundizan en las complejidades de los patrones de consumo de los medios exhibidos por diversas poblaciones y, particularmente, en el contexto específico de las poblaciones migrantes. Por eso necesitamos comprender la dinámica dentro de las comunidades emisoras de migrantes, lo que facilita el análisis de la manera en que los elementos de comunicación que surgen en sus sociedades de origen se reciben en otro lugar diferente, lo que en última instancia constituye un factor importante en el actual proceso de reconfiguración identitaria (Benítez Eyzaguirre, 2013). Es importante señalar que las investigaciones académicas que se centran únicamente en el examen de la utilización de las redes sociales digitales por parte de las poblaciones migrantes, particularmente en su calidad de instrumentos que fomentan las dinámicas migratorias, son considerablemente más limitadas en número y alcance.

Existen estudiosos, entre ellos Dana Diminescu (2008), que sostienen que el advenimiento y la proliferación de las TIC facilitan un acercamiento entre migrantes y no migrantes en una multitud de dimensiones, ya que estas tecnologías proporcionan una plataforma que permite compartir membresías, establecer espacios comunales y crear conexiones que sirven para igualar a las personas dentro de grupos, identidades y colectivos sociales diversos. La autora postula que es imperativo que reconozcamos al emigrante como una persona que está interconectada a través de todas las formas de movilidad, ya sea física, imaginaria o virtual, y abrazar la transformación en curso que marca la transición de una sociedad caracterizada predominantemente por estilos de vida sedentarios a una cada vez más dominada por la hipermovilidad y el movimiento dinámico.

En términos de cooperación, el dato que se maneja es que las iniciativas específicas destinadas a ampliar la infraestructura de Internet y la formación en alfabetización digital en las regiones desatendidas se vuelven esenciales no sólo para mejorar la capacidad de acción personal de los migrantes, sino también para fomentar un crecimiento inclusivo que beneficie a comunidades enteras.

Al priorizar estos esfuerzos, los Gobiernos, en colaboración con la comunidad internacional, pueden desempeñar un papel crucial en la reducción de las brechas existentes entre distintos grupos demográficos. Esta acción coordinada promueve el acceso equitativo a las tecnologías de la información y la comunicación, y contribuye también a la construcción de sociedades más inclusivas, donde todas las personas –independientemente de su origen, condición migratoria o ubicación geográfica– tengan las mismas oportunidades para desarrollarse, participar y prosperar en el entorno digital y social contemporáneo.

El crecimiento en el número de usuarios de Internet a nivel global entre 2018 y 2025 –como evidencian los gráficos anteriores– ha tenido implicaciones directas en el uso de redes sociales, particularmente en contextos de movilidad humana. La consolidación de la conectividad digital ha permitido que plataformas como Facebook, YouTube, Instagram, TikTok y Twitter (ahora X) se conviertan en herramientas fundamentales para la comunicación interpersonal y para la organización, representación e influencia de los procesos migratorios. En este contexto, el aumento del acceso a Internet ha ampliado las posibilidades de participación y visibilidad de los migrantes en el espacio digital, habilitando nuevas formas de circulación de información, construcción de redes de apoyo y narrativas transnacionales. El cuadro 1 ofrece un análisis comparativo de las principales plataformas de redes sociales, sus funciones en la migración y los estudios que se han utilizado para el análisis.

**Cuadro 1 – Roles de las redes sociales**

| Plataforma | Rol que tiene en el proceso migratorio | Estudio que lo aborda |
|---|---|---|
| **Facebook** | Predicción de flujos migratorios, estimación de redes de diáspora | Patrones migratorios, redes de amistad y diáspora: el potencial de Facebook y el índice de sus conexiones sociales para anticipar los patrones de desplazamiento inducidos por la guerra rusa en Ucrania (Minora et al., 2022). |
| **Twitter** | Análisis de la movilidad y los temas tratados por los migrantes | Según Lemoine-Rodríguez et al. (2024), Twitter (ahora X) permite identificar patrones de movilidad no sólo físicos –a través del análisis de geolocalizaciones y menciones a lugares–, sino también simbólicos, a través de los temas que emergen en torno a la migración (como derechos humanos, violencia, refugio, trabajo, integración o racismo). Esta plataforma permite a los investigadores mapear las preocupaciones, aspiraciones y tensiones que circulan en tiempo real entre migrantes y actores relacionados. |
| **YouTube** | Compartir testimonios e influir en las percepciones | Cumple un rol fundamental en el ecosistema digital de la migración al proporcionar un espacio visual y narrativo donde los migrantes comparten sus experiencias de forma directa y emocional. A diferencia de otras plataformas centradas en la inmediatez o el texto breve, YouTube permite relatos extensos y audiovisuales, que son clave para construir narrativas de vida, documentar trayectorias migratorias y transmitir conocimientos prácticos sobre rutas, obstáculos, oportunidades y desafíos (Jurić, 2022; Nunes, 2022). |
| **Instagram** | Facilitar la integración y expresar disposición a la participación | Instagram cumple un rol distintivo en el proceso migratorio al funcionar como un espacio visual de representación identitaria, que facilita tanto la integración en las sociedades receptoras como la expresión pública de aspiraciones, pertenencia y disposición a participar en la vida social del país de destino. A través de imágenes, vídeos cortos y "*stories*", los migrantes utilizan esta plataforma para mostrar aspectos de su adaptación, compartir logros, buscar reconocimiento social y construir una narrativa visual positiva que puede influir tanto en sus redes de origen como en las de destino. Esta representación visual no sólo actúa como una forma de "gestión de la imagen" individual, sino también como una estrategia de inclusión simbólica (Jurić, 2022). |
| **TikTok** | Promoción de la migración sin documentación a través de grupos organizados | Los estudios recientes, como el de Skana (2024), revelan que TikTok ha sido utilizada por grupos organizados para difundir mensajes que normalizan o incluso glorifican la migración irregular, presentándola como una opción viable, rápida y exitosa. Estos vídeos suelen mostrar fragmentos de trayectos, consejos logísticos, testimonios motivadores y hasta contactos de "facilitadores", sin mencionar los riesgos reales involucrados. |

**Fuente:** elaboración propia a partir de distintos estudios realizados sobre el consumo de redes sociales para la migración.

El reconocimiento de que la tecnología y las redes sociales han reconfigurado de manera estructural las actuaciones que las personas tienen sobre los procesos migratorios, desde las etapas iniciales de la planificación del viaje hasta los complejos procesos de integración en los países de destino, es un hecho. Una comprensión de su impacto es clave para la formulación de estrategias que fomenten un enfoque de la migración más informado y seguro.

El consumo marca influencia, y es así como esta influencia que ejercen las TIC en el proceso de la migración ha sufrido transformaciones en las últimas décadas, lo que ha mejorado no sólo la movilidad física de los migrantes sino también sus procesos de integración en las sociedades que los reciben. En la era anterior a la llegada de las tecnologías digitales, las personas que se embarcaban en viajes de migración dependían predominantemente de redes informales, intercambios anecdóticos y modos de comunicación tradicionales, como los servicios postales o las conversaciones telefónicas, para obtener información crítica sobre las rutas migratorias, las oportunidades de empleo disponibles y las políticas de migración existentes.

Sin embargo, el surgimiento y la adopción generalizada de Internet, junto con la proliferación de plataformas de redes sociales, han generado cambios en los patrones y comportamientos migratorios, un punto enfatizado en trabajos académicos como los de KarSenti & Collin (2012).

A lo largo de la década de 1990, el acceso a los dispositivos informáticos personales, junto con la conectividad a Internet, supusieron un cambio en la manera en que los migrantes documentaban sus experiencias y se comunicaban entre sí. La introducción de las primeras plataformas en línea sirvió como un medio revolucionario a través del cual las comunidades migrantes pudieron difundir información en directo, relacionada con los protocolos de migración, las oportunidades de empleo y las experiencias compartidas en sus países de destino. A medida que las plataformas de redes sociales cobraron protagonismo en la segunda mitad de la década del 2000, esta tendencia se intensificó, estableciendo canales de comunicación inmediatos y accesibles a una escala global (Collin, 2012). Al mismo tiempo, estos recursos facilitaron su integración en nuevos entornos (Ryan et al., 2002).

A lo largo de los años, el acceso a Internet y las plataformas de redes sociales han evolucionado lo mismo que el comportamiento de las personas, permitiendo que los migrantes compartan experiencias, encuentren empleo y accedan a servicios esenciales de manera más eficiente (O'Mara y Harris, 2016). Esto también ha generado un impacto en la forma en que los migrantes construyen sus identidades y mantienen relaciones, ya que pueden interactuar con familiares y amigos a través de diversas aplicaciones y redes sociales, creando así un puente entre su pasado y su presente (Navarrete y Huerta, 2006).

El acceso a Internet y a dispositivos como ordenadores y teléfonos móviles no es uniforme y está influenciado por el nivel socioeconómico. El coste de adquirir dispositivos, pagar por la conexión a Internet y las tarifas de comunicación (especialmente las llamadas internacionales, aunque estas hayan bajado de precio) puede ser una barrera para migrantes con recursos limitados. Si bien el teléfono móvil se ha convertido en un gran aliado debido a su relativa facilidad de uso y a la disponibilidad de tarjetas prepago con tarifas competitivas para llamadas internacionales (Morueta et al., 2017), el acceso a los ordenadores, a Internet y a las herramientas necesarias para su uso puede ser menos asequible.

Sobre las habilidades digitales, incluso cuando se tiene acceso a la infraestructura, la capacidad de utilizar eficazmente las TIC varía. Migrantes con niveles educativos más bajos o provenientes de contextos donde el acceso y el uso de Internet son menos comunes pueden enfrentar dificultades para aprovechar plenamente los beneficios de las TIC (Stiller y Trkulja; 2018).

Para migrantes y refugiados, las redes sociales también se han convertido en una herramienta de agencia; es decir, en un medio que les permite tomar decisiones, actuar por cuenta propia y construir activamente sus redes de apoyo. Estas plataformas permiten a los migrantes desarrollar grupos sociales resilientes y ricos en contenido multimedia, basados en una supervisión latente de actividades similar a la de las comunidades geográficamente delimitadas, lo cual es especialmente relevante en la migración y hace el proceso menos difícil. Son útiles para personas geográficamente dispersas que necesitan redes transnacionales para mantenerse conectadas, como los migrantes que construyen lazos sociales, económicos y de comunicación entre sus países de origen y destino (Bhugra y Becker, 2005).

Estas plataformas, que facilitan la creación y consolidación de comunidades y redes de migrantes, fomentan también la solidaridad y el apoyo mutuo entre aquellos que enfrentan desafíos similares. La comunicación a través de estas tecnologías promueve y sostiene nuevas relaciones sociales, que se parecen a las habituales, pero que además dan lugar a comunidades y redes electrónicas comunitarias protagonizadas por migrantes y sus familias. Estas redes se basan en intereses comunes, facilitando la colaboración en la búsqueda de vivienda y trabajo, el asesoramiento en trámites y la defensa de los derechos (Blumenstock y Tan, 2025).

Además, las redes sociales permiten a los migrantes acceder e intercambiar información en todas las fases del proceso migratorio, incluyendo políticas migratorias, características culturales, comunidades de compatriotas, oportunidades laborales y procesos de regularización. Los migrantes utilizan foros y grupos de discusión para explicar sus experiencias, alertar sobre dificultades y transmitir sus conocimientos. Esta información les da

una "visión panorámica de lo que se puede esperar en el país de destino" (Busch y Krzyzanowski, 2012).

Es importante señalar que el uso de las redes sociales por parte de los migrantes puede estar influenciado y restringido por factores como el dominio del idioma del país de destino, su nivel socioeconómico y su familiaridad con la tecnología, como ha quedado señalado previamente. Con todo, las redes sociales ofrecen "posibilidades que los cambios tecnológicos brindan para las relaciones y la estructura social", lo que ha revolucionado los patrones y las políticas migratorias (Zhao, 2003).

Gobiernos, empresas, redes de tráfico y demás actores relacionados con las migraciones no hacen más que observar el proceso migratorio desde la naturaleza de las redes y de los datos. En el cuadro 2 se detallan algunas amenazas y sus principales características que afectan a los migrantes en relación con el uso de Internet.

**Cuadro 2 – Amenazas para los migrantes en relación con el uso de Internet**

| Amenaza | Descripción | Características principales |
|---|---|---|
| Vigilancia digital gubernamental | Uso de redes para rastrear migrantes, identificar ubicaciones o redes de contacto. | Uso de IA, rastreo IP, monitoreo de publicaciones, colaboración con plataformas. |
| Extorsión o fraude | Actores que se hacen pasar por funcionarios o contactos seguros para obtener dinero o información. | Mensajes falsos, suplantación, promesas de ayuda falsa, chantaje con datos personales. |
| Desinformación o manipulación | Difusión de información falsa sobre rutas, políticas migratorias o apoyo. | Campañas dirigidas, mensajes virales, uso de bots, impacto en decisiones críticas. |
| Estigmatización y discursos de odio | Publicaciones que promueven el racismo, xenofobia o criminalización de personas migrantes. | Comentarios hostiles, campañas organizadas, normalización del odio. |
| Exposición a redes de trata | Reclutamiento encubierto por parte de redes de explotación laboral o sexual. | Ofertas de empleo poco claras, contacto privado, lenguaje seductor o urgente. |
| Fuga de datos personales | Publicación o captura de información que pone en riesgo la seguridad del migrante. | Geolocalización, fotos comprometedoras, datos sensibles en perfiles abiertos. |
| Manipulación emocional y control | Contacto de familiares o allegados para controlar decisiones o explotar emocionalmente. | Uso de mensajes moralizantes, amenazas emocionales, presión para volver o tomar ciertas rutas. |

**Fuente:** elaboración propia a partir de investigaciones e informes de Brennan Center, ACLU, AP News, estudios académicos (ACM, arXiv, UNODC) y casos documentados en medios especializados

Todas estas cuestiones nos permiten conocer las luces y las sombras de la información que se maneja en las redes y los efectos que tienen sobre las personas que migran. Esta información contenida en el cuadro anterior pone en evidencia múltiples amenazas a las que se enfrentan las personas migrantes al interactuar con redes sociales desde una perspectiva de derechos digitales. Estas plataformas, lejos de funcionar como simples herramientas de comunicación, en algunas ocasiones son también utilizadas como mecanismos de vigilancia digital por autoridades estatales, que no sólo recogen datos personales, sino que utilizan los metadatos como parte de una estrategia regulatoria que viola el derecho a la privacidad y protección de datos en tránsito (Convenio 108+ del Consejo de Europa).

Simultáneamente, emergen prácticas delictivas que usan la suplantación de identidad, la desinformación dirigida, el reclutamiento para redes de trata y la extorsión, todo sustentado en la falta de protocolos que articulen la garantía efectiva de los derechos digitales en contextos de movilidad forzada. Estas conductas exponen a las personas migrantes tanto a riesgos directos como a narrativas estigmatizantes y discursos de odio que operan con impunidad.

En este escenario, la legislación europea –como los estándares del Consejo de Europa para la privacidad y el Protocolo Adicional al Convenio sobre Delitos Informáticos contra el racismo y la xenofobia– establece marcos que protegen los derechos digitales. Sin embargo, su implementación sigue pendiente en numerosos países, especialmente en el contexto migratorio.

Esta intersección entre migración, tecnología y derechos digitales exige políticas públicas integrales que incluyan alfabetización digital, mecanismos efectivos de protección y reparación, y la incorporación urgente de garantías normativas que protejan a los solicitantes de asilo.

**Los migrantes: creadores de contenido e *influencers***

El papel de los migrantes como creadores de contenido y referentes culturales en plataformas como YouTube, TikTok e Instagram se manifiesta a través de diversas prácticas en las redes sociales. Los migrantes utilizan estas plataformas para compartir sus historias y visibilizar sus experiencias y luchas ante una audiencia global (Akakpo y Bokpin, 2021). Su actividad en línea incluye la creación de contenido como una de sus principales formas de comportamiento informativo.

Las redes sociales facilitan que los migrantes mantengan el contacto con sus familias y redes de parentesco a través de largas distancias y creen extensas redes personales (Dekker y Engbersen, 2014). Esto se extiende a compartir aspectos de su vida en el país de acogida con sus seres queridos en el país de origen, como se observa en el caso de estudiantes internacionales

que publican sobre su nueva vida. Esta práctica de compartir sus vidas y experiencias puede incluir elementos culturales de su país de origen y del país de destino, convirtiéndose en referentes culturales para sus audiencias.

Las redes sociales permiten el desarrollo de grupos sociales resilientes y ricos en contenido multimedia (Furxhi y Toromëni, 2024). Para los migrantes, quienes a menudo viven geográficamente dispersos, estas plataformas son particularmente útiles para mantener conexiones entre sus países de origen y destino. A través de la creación de contenido, los migrantes construyen lazos sociales, económicos y de comunicación que pueden tener una dimensión cultural definida.

Las asociaciones de inmigrantes a menudo tienen páginas web con apartados multimedia que incluyen fotografías de eventos, paisajes de sus países de origen y vídeos, funcionando como medios de información y comunicación alternativos y referentes culturales. Incluso aquellas asociaciones sin página web propia utilizan redes sociales para difundir información (Lawson, 2017). Aunque el uso de las distintas redes sociales varía según las nacionalidades y los países de origen, el panorama general que ofrecen sugiere que estas plataformas, como parte del amplio espectro de las redes sociales y los sitios para compartir multimedia, son herramientas importantes a través de las cuales los migrantes pueden compartir sus culturas, mantener sus identidades y construir puentes culturales entre sus comunidades y la sociedad de acogida.

Las fuentes resaltan cómo los migrantes utilizan activamente las redes sociales y las TIC de manera que pueden influir en las percepciones y facilitar la organización de redes de ayuda (O'Mara y Harris, 2016). El uso de marcos de interés humano en las redes sociales puede generar una evaluación positiva y fomentar una mayor empatía. Aunque no se les llame directamente *influencers*, al compartir sus narrativas personales, estos migrantes pueden influir en cómo el público percibe la migración.

## 3. ¿Cómo afectan las redes sociales en la decisión de emigrar?

Desde una perspectiva teórica, las redes sociales han sido entendidas como estructuras complejas que no sólo facilitan la comunicación e intercambio entre individuos, sino que también establecen normas, valores y lógicas operativas que condicionan el comportamiento de quienes forman parte de ellas. Según Arya, Nardon y Riyadh (2022), estas redes generan posiciones estratégicas dentro del sistema relacional, lo que implica que cada actor accede, actúa e influye de manera distinta en función de su lugar dentro de la red. Esta diferenciación de posiciones define tanto el comportamiento individual como el acceso a recursos y la distribución de poder dentro del entramado social.

El concepto de red social remite, en este sentido, a un entramado de vínculos presenciales entre personas o grupos, que se manifiestan en distintos niveles. El nivel meso-sociológico, en particular, resulta clave para entender cómo se configuran estas relaciones, ya que se sitúa entre la estructura macro (instituciones) y lo micro (acciones individuales). Esta aproximación se fundamenta en la tradición sociológica iniciada por Georg Simmel, quien, como recuerda Giner (2014), planteó la necesidad de analizar las formas sociales a partir de las dinámicas interactivas entre los actores, poniendo el foco no tanto en los contenidos emocionales o personales de la relación, sino en sus formas y estructuras recurrentes.

El enfoque de Simmel introduce una mirada dualista que reconoce, por un lado, que las formas sociales emergen de las interacciones entre individuos, y por otro, que la comprensión de lo social requiere superar la dicotomía entre lo holístico y lo individual. Esto permite pensar las redes sociales no como medios meramente funcionales, sino como espacios donde se generan, transforman y reconfiguran estructuras sociales. Desde esta óptica, las redes permiten interpretar fenómenos complejos como la migración desde las relaciones que los actores establecen, haciendo de las interacciones sociales no sólo una manifestación del cambio, sino también su motor.

Barry Wellman (2001) aporta una dimensión clave al destacar que cualquier estudio serio sobre redes sociales debe adoptar una visión estructural. Para él, analizar cómo se organizan los vínculos y cómo estos determinan el acceso a recursos dentro de un sistema social permite comprender con mayor profundidad la lógica relacional de fenómenos como la migración. Lejos de una aproximación reduccionista, esta perspectiva estructural propone una lectura de las redes como unidades de análisis que revelan las condiciones sociales, económicas y simbólicas en las que se insertan los individuos y sus trayectorias.

De las experiencias de movilidad surge la construcción de una imagen colectiva sobre cómo es el proceso migratorio de los demás; es decir, una idea soñada o idealizada de lo que significa migrar. Cuando a esto se le suman algunos de los rasgos más característicos de las redes sociales –como el hecho de que cada persona selecciona cuidadosamente qué parte de su vida muestra, dejando fuera lo negativo o difícil (curaduría selectiva de contenidos), o que presenta una versión de sí misma que busca ser aceptada, admirada o valorada por los demás (performatividad identitaria)–, el resultado es una representación colectiva de la migración que muchas veces no refleja la realidad, sino una versión filtrada y emocionalmente reforzada por los "me gusta" y los comentarios. Así, se construye un imaginario social compartido que idealiza el proceso migratorio.

Precisamente ese escenario imaginado e idealizado propicia la difusión de representaciones fragmentadas y aspiracionales de la experiencia migratoria, que pueden distorsionar las percepciones sobre sus riesgos, complejidades y realidades estructurales. En consecuencia, se consolida un imaginario colectivo que influye en las motivaciones, expectativas y decisiones de quienes consideran emprender una trayectoria similar (Dekker y Engbersen, 2014; Busch y Krzyzanowski, 2012).

La mayoría de las investigaciones realizadas hasta ahora se han centrado en Internet como proveedor de herramientas tradicionales de comunicación individualizadas utilizadas para mantener los vínculos sociales. Sin embargo, las redes sociales actuales tienen mucho más que ofrecer. Ha cambiado el medio, pero también la estructura de la red en la que se produce la comunicación y la cantidad y el tipo de información a la que se puede acceder. ¿Cómo el uso de las redes sociales en línea por parte de migrantes y no migrantes facilita la migración internacional, y cómo las redes sociales afectan al funcionamiento de las redes de migrantes?

Los datos cualitativos sobre el uso de las redes sociales por parte de los migrantes y sobre cómo esto afecta a sus estrategias migratorias revelan cuatro funciones relevantes de las redes sociales en las redes migratorias. También existen algunas limitaciones a estas funciones, derivadas de la "brecha digital" y de la menor fiabilidad de los vínculos virtuales y de la información.

- La primera función es la de mantener *vínculos fuertes*, es decir, conservar la conexión cotidiana con familiares y amistades en los lugares de origen. A través de mensajes, llamadas, fotos y vídeos, los migrantes pueden sostener relaciones fuertes que les brindan apoyo emocional, continuidad cultural y sentido de pertenencia, lo que resulta vital para enfrentar el desarraigo producido por la movilidad.

- La segunda función se refiere al uso de las redes sociales para apoyarse en *vínculos débiles*, como conocidos, contactos lejanos o nuevas relaciones establecidas a través de grupos virtuales. Estos lazos a menudo brindan información clave sobre oportunidades laborales, alojamiento, servicios de salud, procesos legales, entre otros.

- La tercera función es la reactivación de *vínculos latentes*. Esto se observa en el establecimiento de contacto con personas con las que se había perdido la comunicación, como antiguos compañeros de escuela, familiares lejanos o conocidos del vecindario. En contextos migratorios, este tipo de conexiones puede adquirir nueva relevancia y convertirse en fuente de apoyo e información.

- Por último, las redes sociales como una *infraestructura de información* práctica no institucional, también llamada "*streetwise*", mediante la cual los migrantes pueden acceder a consejos sobre rutas migratorias,

trámites burocráticos, riesgos, normativas cambiantes o experiencias de otros migrantes en tiempo real.

Las redes sociales no son sólo nuevos canales de comunicación en las redes migratorias, sino que también transforman activamente la naturaleza de estas redes y, por lo tanto, facilitan la migración.

En los países de origen, las representaciones digitales se ven reforzadas por los vínculos afectivos transnacionales y por mecanismos culturales y comerciales que amplifican la imagen positiva de la migración. La publicidad personalizada en redes sociales –basada en algoritmos que priorizan contenidos aspiracionales– promueve productos, estilos de vida y oportunidades vinculadas al "éxito migratorio", reforzando así la idea de que la movilidad geográfica conlleva automáticamente una mejora material y simbólica (Furxhi y Toromëni, 2024).

Esta lógica se alimenta de una cultura digital que exalta la visibilidad, el consumo y la autoafirmación, y que no pocas veces invisibiliza los riesgos, violencias o fracasos asociados al proceso migratorio. De este modo, se produce una convergencia entre el deseo de movilidad y las promesas implícitas del mercado digital, que posiciona a la migración no sólo como una opción económica o de supervivencia, sino como una estrategia de realización personal y social (Volkov y Krivopuskov, 2022; Hidayati, 2018).

La influencia que ejercen las tecnologías digitales en los procesos de toma de decisiones de los migrantes se evidencia además en su capacidad para obtener información sobre sus derechos, los requisitos procesales que deben cumplir y las condiciones laborales que pueden esperar al llegar a nuevos lugares. Investigaciones académicas recientes (Volkov et al., 2022) han profundizado en las ramificaciones de las redes sociales en la formación de comunidades transnacionales y en las experiencias de integración digital de los migrantes cuando navegan por sus nuevos entornos.

La importancia de la tecnología y las redes sociales en la dinámica de los procesos migratorios se ha vuelto cada vez más crítica, ya que además del acceso a información vital moldean también los procesos de toma de decisiones de los migrantes. Los migrantes utilizan con frecuencia plataformas como Facebook y WhatsApp para establecer conexiones con redes de apoyo, familiares y comunidades que residen en los países de destino, lo que influye en sus posteriores experiencias de integración y bienestar emocional (Akakpo y Bokpin, 2021). Las redes sociales son, finalmente, recursos inestimables al proporcionar información instantánea sobre diversas rutas, requisitos legales y oportunidades laborales disponibles, lo que permite a los migrantes diseñar y ejecutar sus planes de viaje con un mayor grado de eficiencia y eficacia (Ortiz Cobo et al., 2023).

El estudio de Obi et al. (2020) ha demostrado que las redes sociales y las comunidades virtuales, que se adaptan a las necesidades de los migrantes,

sirven para mitigar las incertidumbres inherentes al proceso de migración, pero también pueden distorsionar inadvertidamente la percepción de los riesgos relacionados con las prácticas de migración irregular.

La información que se difunde a través de las redes sociales abre las dinámicas de información sobre las que las personas funcionan y las abre para todos; y esta información la han aprovechado estratégicamente los Gobiernos y diversas organizaciones para influir en los flujos migratorios y moldear las percepciones prevalecientes sobre los migrantes en los países de acogida. En este contexto, la investigación realizada por Zakiyyah (2018) subraya la idea de que la exposición a la información presentada en las redes sociales puede tener un impacto directo y sustancial en la motivación de una persona para migrar, así como en su elección de destino.

Estos espacios permiten a los migrantes desarrollar un empoderamiento narrativo al ofrecerles plataformas accesibles para contar sus historias con sus propias voces. A través de testimonios, imágenes, vídeos o publicaciones, los migrantes pueden visibilizar sus experiencias, resistencias y logros, desafiando narrativas estigmatizantes o dominantes impuestas por medios tradicionales o discursos políticos. Este tipo de expresión fortalece la identidad, genera reconocimiento dentro de sus comunidades y fomenta la creación de redes de apoyo y solidaridad. En este sentido, el empoderamiento narrativo no sólo transforma cómo los migrantes se representan a sí mismos, sino también cómo son percibidos por las sociedades receptoras (cuadro 3).

**Cuadro 3 – Formas de empoderamiento narrativo de las personas migrantes a través de las redes sociales**

| Forma de empoderamiento | Descripción |
|---|---|
| Visibilización de experiencias y luchas | Las redes permiten compartir vivencias y sensibilizar a una audiencia global. Fomentan la empatía y la solidaridad. |
| Ruptura de narrativas dominantes | Permiten ir más allá de discursos oficiales, dando voz a perspectivas silenciadas. Actúan como "arma de los débiles". |
| Intercambio de experiencias e información | Facilitan la transmisión de conocimientos entre migrantes y aspirantes, ampliando su visión del contexto migratorio. |
| Construcción de comunidades y redes de apoyo | Fomentan relaciones de solidaridad, ayudan en trámites, empleo, vivienda, y promueven la defensa colectiva de derechos. |
| Acción colectiva y defensa de derechos | Espacio para la movilización y la denuncia. Refuerzan procesos de incidencia en políticas públicas. |
| Creación de espacios de debate y medios propios | Las plataformas digitales se convierten en medios alternativos de información y discusión con contenido multimedia propio. |
| Humanización del migrante | Las redes amplifican marcos de "interés humano" en noticias y testimonios, generando empatía y reconocimiento de agencia. |

**Fuente:** elaboración propia a partir de Walker y Boamah (2020) sobre narrativas desde el #MigrantCaravan en Twitter; Rosa y Soto-Vásquez (2022) respecto a representaciones en Instagram del #migrantcaravan; y Furxhi y Toromëni (2024) sobre el intercambio de conocimiento migrante en plataformas digitales.

El rol de los *influencers* y creadores de contenido migratorio se evidencia en las fuentes como un factor que influye en los procesos migratorios, a través de la difusión de información, la movilización y la creación de comunidades en línea. Las figuras públicas y los individuos que comparten sus experiencias migratorias pueden influir en las decisiones y los planes de quienes consideran migrar. Furxhi y Toromëni (2024) plantean en su estudio que las redes sociales permiten que ciertos usuarios se conviertan en referentes informativos y emocionales dentro de las comunidades migrantes digitales, influyendo en los procesos de toma de decisiones, facilitando vínculos transnacionales y promoviendo modelos de vida deseados o alcanzables a través de sus narrativas.

Un ejemplo del impacto de una figura pública es Bartolo Fuentes, cuya publicación en redes sociales *Caminata del Migrante* se describe como un "marco maestro" que movilizó geográfica y políticamente a diversas personas con diferentes ideologías para unirse a la caravana migrante hondureña hacia Estados Unidos. Su publicación en Instagram actuó como un discurso de motivación y lucha, dando forma a la migración y conectando a individuos dispersos en una organización colectiva. La información sobre la logística de la caravana se propagó a través de conexiones relativamente débiles, facilitando el apoyo en ruta (Capelli, 2020) y que miles de personas se sumaran a la ruta.

El impacto de las redes sociales en los procesos migratorios va más allá de la simple circulación de imágenes idealizadas del destino migratorio. Estas plataformas, además de alimentar imaginarios migratorios basados en experiencias editadas o parcializadas, permiten la configuración de nuevas formas de interacción comunicativa entre individuos geográficamente dispersos, generando lo que se ha denominado "infraestructuras digitales de migración". En este contexto, las redes sociales transforman las dinámicas sociales al permitir la creación de comunidades virtuales y vínculos sociales que antes eran imposibles debido a las barreras geográficas.

Esta aceleración de las conexiones sociales genera nuevas dinámicas de organización, movilización y toma de decisiones, que en contextos predigitales o analógicos habrían tardado décadas en desarrollarse (Dekker y Engbersen, 2014). Así, se redefine el espacio comunicativo migratorio, permitiendo que personas sin posibilidad de contacto físico interactúen, compartan información y coorganicen acciones a través de sinergias digitales que contribuyen a la consolidación de redes de apoyo, movilización política y reconfiguración identitaria (Furxhi y Toromëni, 2024).

## 4. Las redes sociales como herramienta para la organización migratoria

Las redes sociales digitales también han transformado el ciclo migratorio –de salida/tránsito, llegada y asentamiento– al proporcionar espacios de coordinación, visibilización y agencia, que interactúan con el desarrollo de infraestructuras tecnológicas (Arya, Nardon y Riyadh, 2022). Estas tecnologías digitales facilitan la conectividad entre comunidades transnacionales –como reconoce el Consejo de Europa en su Convenio 108+ y el Protocolo Adicional sobre Delitos Informáticos– y ponen en marcha distintas formas de movilidad, también conocidas como "*mobilities*". Este concepto, propuesto por autores como Urry (2007) y Fortunati y Taipale (2017), se refiere a la manera en que las personas experimentan el movimiento en tres dimensiones: la física o corpórea (cuando se desplazan geográficamente), la virtual (cuando están presentes en espacios digitales) y la comunicativa (cuando intercambian mensajes, afectos e información a través de redes). Estas formas de movilidad permiten a quienes migran mantenerse conectados con sus comunidades de origen y destino, al tiempo que les otorgan una mayor autonomía durante su proceso migratorio.

El papel fundamental de las TIC en los procesos asociados a la migración se hace cada vez más pronunciado con la llegada y posterior proliferación de los teléfonos inteligentes y las aplicaciones móviles a lo largo de la década de 2010. Estas herramientas tecnológicas innovadoras brindaron a los migrantes la posibilidad de obtener información en tiempo real sobre diversos aspectos, como las rutas migratorias, la documentación requerida y las condiciones de vida imperantes en los países de acogida.

A medida que el tiempo avanza, el panorama digital continúa evolucionando y es importante considerar cómo se pueden aprovechar las tecnologías emergentes –como la inteligencia artificial y el aprendizaje automático– para mejorar las experiencias en línea de los migrantes. Por ejemplo, las herramientas impulsadas por la inteligencia artificial podrían facilitar los servicios de traducción de idiomas, permitiendo una comunicación más fluida entre los migrantes y las comunidades de acogida, reduciendo así las barreras que a menudo obstaculizan los esfuerzos de integración. Además, estas tecnologías pueden analizar las interacciones en las redes sociales para identificar patrones de desinformación o narrativas dañinas en torno a la migración, lo que permite que los líderes comunitarios y los responsables políticos intervengan oportunamente (Capelli, 2020).

Las comunidades-redes de migrantes se caracterizan por:

- No estar limitadas por la geografía, permitiendo la vinculación y organización de personas que no comparten un límite físico.

- Estar motivadas por un interés común, como la colaboración entre migrantes.

- Facilitar diversas formas de apoyo mutuo, desde contactar a familiares hasta conseguir alojamiento y trabajo, asesoría legal y compartir conocimientos sobre estrategias migratorias.

- Actuar como un "frente" para la reivindicación de sus derechos como trabajadores migrantes.

Por ello, la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación ha ejercido una influencia en la transformación de la dinámica migratoria mundial, al facilitar una mayor movilidad, disminuir las barreras de comunicación y remodelar los procesos mediante los cuales los migrantes logran la integración en las sociedades de acogida. Sin embargo, este avance tecnológico no está exento de desafíos, ya que también plantea cuestiones críticas relacionadas con la regulación de estas tecnologías, la seguridad de los datos y la utilización ética de la información en la formulación de políticas migratorias integrales.

En el continuo de la experiencia migratoria –desde la partida hasta el asentamiento– las redes sociales digitales se han transformado en refugios simbólicos, donde las comunidades se reconstruyen más allá del territorio físico. Estos espacios virtuales no sólo replican la función protectora de las redes sociales tradicionales, sino que amplifican su alcance y capacidad de respuesta ante las necesidades emocionales, culturales y prácticas de los migrantes. En un mundo marcado por la movilidad desigual, estas comunidades en línea emergen como tejidos afectivos que sostienen a quienes transitan geografías marcadas por la incertidumbre, la desorientación o la ruptura.

Este intercambio simbólico fortalece a quienes migran e invita a las sociedades receptoras a mirar más allá del estigma y la otredad, abriendo espacio para una comprensión intercultural más profunda (Tang et al., 2012; Komito, 2011). En estos entornos se tejen relatos de pertenencia que desafían las fronteras físicas y discursivas y se cultivan formas nuevas de solidaridad, basadas en la escucha y la empatía.

Las comunidades digitales se convierten también en lugares de tránsito emocional, donde se reconfigura el sentido de hogar y se resiste la fragmentación que muchas veces impone el desplazamiento. Los vínculos que allí se construyen –frecuentemente entre desconocidos que comparten una misma condición– devienen fundamentales para el bienestar psicosocial de los migrantes, particularmente en momentos de mayor vulnerabilidad o aislamiento. Como señalan Holmes y Janson (2008), la posibilidad de

pertenecer y conectarse, aun a distancia, favorece procesos de adaptación más humanizados y sostenibles.

Este proceso de inclusión también se convierte en un motor de innovación y desarrollo comunitario, al integrar saberes, trayectorias y distintas habilidades dentro del entramado local. Cuando los migrantes son reconocidos como portadores de conocimiento y no como sujetos deficitarios, la diversidad cultural deja de ser una frontera simbólica y se transforma en una fuente viva de capital humano. Como señala Papageorgiou (2015), esta incorporación activa de perspectivas heterogéneas enriquece el tejido social y mejora la capacidad de las sociedades para adaptarse a los desafíos globales.

Por ello, las redes digitales actúan como mediadoras fundamentales en cada una de las fases del proceso migratorio. Aunque las trayectorias migratorias han sido tradicionalmente descritas por la literatura académica a través de tres momentos –preparación antes de la partida, experiencia del tránsito y adaptación en el país de destino–, hoy estas etapas encuentran nuevas formas de expresión y articulación en los espacios virtuales. Lejos de reemplazar el proceso analógico, las plataformas digitales lo entrelazan y lo potencian: informan, acompañan, conectan y dan visibilidad a las personas migrantes, multiplicando sus capacidades de agencia; es decir, que informan, acompañan, conectan y dan visibilidad a las personas migrantes, ampliando su capacidad de actuar con autonomía y decisión a lo largo del proceso migratorio. En este sentido, lo digital no sólo media la migración, sino que la transforma, ofreciendo nuevas cartografías de pertenencia y resistencia.

A continuación, se detalla cómo se configuran y se transforman los vínculos digitales en cada una de las etapas que conforman el proceso migratorio. Lejos de tratarse de momentos estancos, estas fases están conectadas a través de las redes sociales, que funcionan como puentes simbólicos y operativos entre el origen, el tránsito y el destino.

**a) Fase premigratoria: información, expectativas y preparación**

En el momento inicial de la decisión migratoria, las redes sociales se convierten en espacios de circulación de saberes prácticos, relatos personales y datos actualizados sobre rutas, documentación, condiciones laborales y de vida en los países de destino. Esta "facilitación social" –sostenida muchas veces por familiares, vecinos o conocidos que ya migraron– reduce la incertidumbre y permite una planificación más estratégica del viaje (Meeteren y Pereira, 2016; Obi et al., 2020). Los vínculos digitales, en este sentido, cumplen una función anticipatoria y orientadora, moldeando expectativas y configurando horizontes de posibilidad. Tal como señalan Bilecen y Lubbers (2021) y Serbeh y Adjei (2020), son los lazos comunitarios previos,

ahora digitalizados, los que median entre la intención de partir y la decisión concreta de migrar.

**b) Fase migratoria: apoyo en tránsito, contención y orientación**

Durante el trayecto migratorio –especialmente en contextos marcados por la irregularidad, la violencia institucional o la precariedad logística– las redes sociales digitales se convierten en herramientas de supervivencia tan esenciales como el agua o el refugio. En esta fase altamente volátil, las plataformas permiten compartir advertencias en tiempo real, comunicar la ubicación de retenes, puntos peligrosos o rutas seguras, y coordinar desplazamientos con otros migrantes que se encuentran en situaciones similares. Esta información, muchas veces compartida de forma descentralizada y espontánea, constituye una inteligencia colectiva que compensa la falta de asistencia formal o estatal.

Al mismo tiempo, estas redes funcionan como anclas afectivas, dada la posibilidad de enviar un mensaje, recibir palabras de aliento o simplemente saber que alguien del otro lado sigue presente emocionalmente, lo que puede representar un sostén vital frente al miedo, la incertidumbre o el agotamiento físico. El acompañamiento digital de familiares, amistades o redes solidarias mitiga el aislamiento emocional y refuerza la voluntad de continuar adelante en momentos críticos. En este sentido, la conectividad digital no es un lujo, sino una necesidad fundamental que influye directamente en la seguridad y estabilidad emocional del migrante en tránsito.

La realidad migratoria nos muestra que el acceso o la falta de acceso a estas herramientas puede marcar la diferencia entre ser visible o desaparecer en el anonimato de algunas rutas. Desde grupos de WhatsApp y Telegram utilizados por migrantes o refugiados hasta cuentas de X (antes Twitter) que comparten consejos logísticos o denuncias en tiempo real, las redes sociales conforman un espacio paralelo donde se producen vínculos, se comparte conocimiento y se ejerce agencia, incluso en medio de la vulnerabilidad. En esta etapa lo digital actúa como un salvavidas simbólico y operativo, y revela hasta qué punto la movilidad contemporánea está entrelazada con la infraestructura de lo comunicacional.

**c) Fase postmigratoria: integración, identidad y vínculos transnacionales**

Una vez establecidos en el país de destino, los migrantes continúan utilizando las redes sociales para mantener el contacto con sus comunidades de origen y para integrarse al nuevo entorno. Las plataformas digitales se convierten en canales para buscar empleo, acceder a servicios, participar en iniciativas colectivas e incluso articular movimientos de resistencia o visibilidad (Dekker y Engbersen, 2014; Busch y Krzyzanowski, 2012). Estas redes

facilitan una doble pertenencia: permiten habitar el aquí y el allá al mismo tiempo, consolidando identidades híbridas y prácticas transnacionales. Según Grebenyuk y Subbotin (2021), el proceso de digitalización ha ampliado el capital social tradicional, al facilitar la creación de comunidades virtuales que favorecen la adaptación cultural y social en entornos desconocidos.

Así, como hemos señalado, las redes sociales digitales no sólo acompañan el proceso migratorio, sino que lo transforman. Se constituyen como *infraestructuras emocionales, informativas y organizativas* que reconfiguran las trayectorias individuales y de grupo, conectando cuerpos móviles con comunidades en constante mutación. En este nuevo mapa digital de la movilidad humana cada etapa del viaje migratorio encuentra en las redes sociales un espacio para articular resistencia, pertenencia y reconstrucción del sentido de hogar.

A lo largo de las distintas etapas del proceso migratorio la conectividad digital ha dejado de ser un recurso accesorio para convertirse en un componente estructural de la movilidad contemporánea. Desde la planificación del viaje hasta la integración en la sociedad de destino, estas plataformas configuran un nuevo ecosistema de interacciones, cuidados y estrategias que trasciende las fronteras físicas. Las redes sociales, y la afectividad que transmiten, acompañan a quienes se desplazan. Reconocer esta dimensión no sólo implica ampliar nuestra mirada académica sobre la migración, sino también repensar las políticas de inclusión y acogida a la luz de las prácticas digitales que transforman el presente de la migración y arrojan datos sobre lo que ocurre y desde dónde se vive la experiencia migratoria.

Más allá de su función integradora en el plano cultural y social, las redes sociales también han emergido como potentes herramientas de agencia política y movilización para las personas migrantes. En contextos donde el acceso a canales formales de representación y participación suele estar limitado por la situación legal, económica o lingüística, estas plataformas digitales permiten amplificar voces marginadas y disputar los marcos dominantes de interpretación sobre la migración, ampliando la mirada.

Algunos de los principales usos estratégicos que los migrantes han desarrollado en estos espacios digitales, revelando cómo lo tecnológico se convierte en vehículo de resistencia, acción colectiva y transformación de los imaginarios sociales y políticos que rodean a la movilidad humana, son:

- Recibir y producir conocimiento.
- Funcionar como un instrumento de protesta y resistencia para actores con pocos recursos.
- Facilitar la acción colectiva y la solidaridad.

- Actuar como un "*backstage*" para la recopilación y difusión de información.

- Crear una contranarrativa que resiste y se opone a las estructuras dominantes.

- Informar sobre el proceso de toma de decisiones migratorias, reforzar la solidaridad y estimular un espacio digital para compartir opiniones e información entre migrantes, actores políticos, grupos de apoyo y la prensa.

- Acelerar la difusión de información política a través de las fronteras.

- Facilitar la movilización y transformar los patrones y políticas migratorias.

En la actualidad, las personas que planean un escenario migratorio pueden informarse sobre políticas migratorias, características culturales de los países de destino, oportunidades de trabajo y alojamiento, procesos de regularización, etc. Internet se ha convertido en una plataforma clave para el intercambio de "saber migratorio" entre migrantes, donde comparten experiencias y conocimientos en foros y grupos de discusión (Koomson-Yalley, 2021).

Estos foros comunican experiencias, pero también deseos y posiciones, en donde los migrantes reflejan la realidad personal que desean representar. Según Lawson (2017), los migrantes participantes en foros en línea construyen activamente narrativas de sí mismos, utilizando estrategias de posicionamiento para proyectar una identidad deseada –como la del "migrante ideal"– en función de las normas del grupo y el contexto ideológico. Esto muestra que la autopresentación digital no siempre refleja la experiencia real, sino una forma estratégica de gestión de la identidad ante una audiencia transnacional.

### *4.1. Desinformación en el proceso migratorio*

Si bien las TIC pueden facilitar el acceso a información y reducir la intervención de intermediarios (tráfico de personas) que se benefician de procedimientos ilegales en la gestión de flujos migratorios, a estos últimos aún les queda un margen de actuación bastante amplio debido al desequilibrio entre la oferta y la demanda en la gestión oficial de los procesos migratorios, es decir, los canales legales y regulados por los Estados para gestionar la movilidad humana suelen ser insuficientes, restrictivos o poco accesibles. El desequilibrio entre la escasa oferta de vías legales y la alta demanda de quienes necesitan migrar genera espacios donde proliferan las redes informales o ilícitas que suplen esas carencias. Esto sugiere que, a pesar del acceso

a información *online*, los migrantes aún pueden ser vulnerables a redes de tráfico de personas que operan también en el entorno digital o se aprovechan de la falta de información completa y confiable.

La migración desde lo digital presenta riesgos, puede llevar a decisiones migratorias erróneas. Aunque las TIC tienen el potencial de empoderar a los migrantes con información, también pueden ser utilizadas en su contra, especialmente en contextos de "*information precarity*" y "brecha digital". Las redes sociales pueden ser utilizadas para la explotación, el tráfico de personas y por organizaciones criminales ("mafias"). Las redes sociales permiten la circulación de información de manera informal, lo que genera incertidumbre sobre su veracidad. Los migrantes a menudo dependen de esta información no verificada. Los traficantes de personas aprovechan esta situación para difundir promesas falsas con el fin de captar personas vulnerables (Nunes, 2022).

Existe, por otra parte, una difusión de mitos y expectativas poco realistas sobre la vida en los países receptores, impulsada principalmente por redes sociales y medios digitales. Estos canales forman parte de lo que se ha denominado un "nuevo orden discursivo" (Charmarkeh, 2013), caracterizado por la facilidad con la que circulan noticias falsas y representaciones idealizadas. En este entorno digital, cualquier persona puede crear y compartir contenido sin filtros ni supervisión, eligiendo qué mostrar y cómo presentarlo, lo que les permite construir una versión subjetiva –y a menudo edulcorada– de la realidad migratoria. Esta capacidad individual de controlar el relato contribuye a formar imaginarios colectivos que muchas veces distan de la experiencia migratoria real.

Aunque las TIC constituyen una herramienta muy útil para la migración, su uso en contextos de vulnerabilidad también puede reproducir y amplificar riesgos ya existentes. La desinformación se instala como un factor estructural en los procesos migratorios contemporáneos, alimentada por la brecha digital, la precariedad informativa y la circulación no regulada de contenidos. Las redes sociales, al tiempo que permiten conexiones y acceso a recursos, también se convierten en terreno fértil para la manipulación, el engaño y la instrumentalización por parte de redes criminales. Esto refuerza la necesidad urgente de políticas públicas y estrategias digitales que combinen alfabetización mediática, protección de datos y monitoreo activo de contenidos engañosos, con el objetivo de proteger la dignidad y los derechos de quienes se ven forzados a migrar.

## 5. El impacto de las redes sociales en la opinión pública de los países de destino de los inmigrantes y en las políticas migratorias

La influencia cultural que ejerce la migración en las sociedades de acogida se manifiesta como un fenómeno multifacético, que abarca una amplia gama de transformaciones en las costumbres, los valores, las identidades y las estructuras sociales, que a menudo están interrelacionadas de formas inesperadas (Rapoport, Sardoschau y Silve, 2020).

Innegablemente, las redes sociales pueden tener implicaciones en los procesos de integración de los migrantes, y en ciertos contextos pueden incluso contribuir a la fragmentación social y la exclusión. Este rechazo se manifiesta, en ocasiones, a través de prácticas y discursos discriminatorios que dificultan la formación de comunidades cohesionadas (Blanco et al., 2022). No obstante, como se ha señalado, estas mismas plataformas también ofrecen oportunidades para la conexión intercultural, la visibilización de experiencias migrantes y el fortalecimiento de redes de apoyo, lo que demuestra que su impacto no es unívoco, sino profundamente contextual.

La presencia de las redes sociales ha acelerado el ritmo y el alcance del intercambio cultural entre los migrantes y las sociedades receptoras, facilitando así la difusión de diversas prácticas, idiomas y ricas tradiciones que de otro modo no se habrían compartido. No obstante, hay que reconocer también que estas redes pueden reforzar inadvertidamente la segregación digital, ya que pueden permitir a los migrantes preservar una conexión más íntima con su cultura original, lo que podría obstaculizar su integración plena en el tejido social más amplio de la sociedad de acogida (IOM, 2024).

### *5.1. El discurso sobre la inmigración*

Las construcciones discursivas sobre la migración no son neutrales ni meramente descriptivas: constituyen prácticas que configuran jerarquías sociales, legitiman exclusiones y normalizan relaciones de poder (Štefančík y Kiner, 2021). Desde una perspectiva postestructuralista, el discurso sobre la inmigración en las sociedades receptoras actúa como un dispositivo de producción de sentido que clasifica sujetos, delimita lo decible y legitima formas específicas de intervención política. En este sentido, el discurso no sólo representa la realidad social, sino que la constituye, modelando tanto las categorías sociales como las respuestas institucionales.

La migración ha adquirido un papel central en la configuración de la esfera pública, especialmente en contextos marcados por crisis de representación y reconfiguraciones del campo político. En Europa, por ejemplo, este

fenómeno ha sido "hiperpolitizado", convirtiéndose en un eje de reordenamiento simbólico donde los partidos tradicionales han cedido protagonismo a actores mediáticos y plataformas digitales, lo que ha intensificado la mediatización y polarización del discurso (Giorgi y Vitale, 2017). Así, la migración deja de ser tratada como una cuestión técnica o humanitaria y pasa a operar como un marcador identitario, generando marcos interpretativos centrados en la amenaza, el colapso o la excepcionalidad (Vollmer, 2021).

Este desplazamiento discursivo se vincula estrechamente con la teoría afectiva, que subraya el papel de las emociones en la construcción de comunidades imaginadas. Loziak et al. (2022) muestran cómo los discursos populistas movilizan emociones negativas –como el miedo, el resentimiento o la humillación– para fortalecer identidades grupales excluyentes y consolidar fronteras simbólicas frente al "otro migrante". Estas emociones no son residuales ni espontáneas, sino cuidadosamente activadas mediante estrategias retóricas específicas, como el uso de metáforas bélicas o naturalizadas, es decir, se presentan como expresiones normales o neutrales, aunque en realidad transmiten significados ideológicos que refuerzan estigmas. Estas construcciones no requieren de un discurso abiertamente racista; operan a través de la dramatización, la desinformación y la selección estratégica de marcos semánticos.

A este entramado simbólico se suma la noción de vulnerabilidad estructural, según la cual los discursos institucionales tienden a invisibilizar las causas complejas de la migración –como conflictos geopolíticos, redes transnacionales o formas estructurales de racismo– reduciendo al migrante a una figura pasiva, desprovista de agencia (Cohen y Sirkeci, 2011). Esta lógica se reproduce en representaciones audiovisuales, como documentales, donde predominan tres figuras: el migrante como "mano de obra desechable", "víctima pasiva" o "amenaza activa". Aunque distintas en apariencia, todas ellas comparten una racionalidad deshumanizante que niega la complejidad y agencia del sujeto migrante (Vickers y Rutter, 2016).

Estas configuraciones hegemónicas del discurso migratorio no son inamovibles. Diversos estudios han identificado factores sociales que median su recepción y permiten la emergencia de narrativas alternativas. Giorgi y Vitale (2017) señalan que el compromiso cívico –por ejemplo, la participación en asociaciones vecinales o comunitarias– se correlaciona con actitudes más inclusivas hacia la migración. Esto sugiere que la polarización no opera únicamente como un fenómeno descendente, impuesto desde las élites, sino también como una relación social modulada por contextos de proximidad y reconocimiento.

En este sentido, se han documentado discursos contrahegemónicos que resignifican la migración desde marcos de derechos, inclusión y agencia.

Piper y Rother (2022) destacan el papel de foros multilaterales como la OIT (Organización Internacional del Trabajo) o el GFMD (Global Forum on Migration and Development) en la promoción de un enfoque basado en los derechos humanos, que reconoce al migrante como sujeto político. A nivel local, el compromiso comunitario puede facilitar la producción de narrativas inclusivas, especialmente cuando se articulan desde experiencias personales. Becker (2019), por ejemplo, muestra cómo las personas migrantes de primera generación expresan actitudes más favorables hacia la inmigración, lo que indica un potencial para generar discursos empáticos desde la vivencia compartida.

Asimismo, ciertos contextos de crisis –como las pandemias o la escasez de mano de obra– han favorecido la emergencia de representaciones del migrante como "contribuyente necesario". Si bien estas narrativas pueden reproducir lógicas utilitaristas, también abren grietas en los marcos excluyentes dominantes y permiten articular discursos más complejos y matizados sobre la movilidad humana (Giorgi y Vitale, 2017).

El discurso es a todos los niveles. Por un lado, están los habitantes de los países receptores, para quienes el despliegue de soluciones tecnológicas avanzadas en la gestión de la migración ha despertado un interés tanto entre los investigadores como entre los responsables políticos. Por el otro, las personas migrantes también participan activamente en la construcción del discurso digital. A través de redes sociales, blogs, vídeos y plataformas de mensajería, producen y comparten narrativas propias que dan cuenta de sus trayectorias, resistencias y aspiraciones. Estas expresiones no sólo desafían los estereotipos dominantes, sino que además constituyen formas de agencia simbólica que reconfiguran los imaginarios sobre la migración desde abajo, ampliando el repertorio de voces y visibilizando experiencias antes marginadas.

### *5.2. Percepciones y desinformación*

Las redes sociales son consideradas "hegemónicas" y mediatizan tanto el acceso a la información como su manipulación. La desinformación *online* se ha convertido en un reto importante para la comunicación política en las democracias avanzadas, ya que muchas personas recurren a las redes sociales como su principal fuente de noticias.

Estas plataformas pueden convertirse en espacios de reproducción de estigmas y discursos de odio. La exposición a narrativas xenófobas y la viralización de contenidos discriminatorios representan obstáculos reales para la inclusión, ya que afectan directamente a la forma en que los migrantes son percibidos y tratados por las sociedades anfitrionas (Lucassen, 2017).

Ante este escenario de creciente desinformación y estigmatización, han surgido respuestas desde el ámbito del periodismo, la sociedad civil y las organizaciones especializadas que buscan contrarrestar activamente las narrativas falsas y prejuiciosas sobre la migración. Estas iniciativas, muchas de ellas alojadas en entornos digitales, entienden que el impacto de los discursos de odio no se limita al plano simbólico, sino que tiene consecuencias concretas sobre la inclusión, la seguridad y la percepción pública de las personas migrantes. En este contexto, la verificación rigurosa de los datos se vuelve una herramienta clave para disputar la desinformación y restituir la complejidad de los procesos migratorios en el debate público.

La plataforma de *fact-checking* Maldita Migración se dedica a verificar la información sobre inmigración y refugio, buscando la verdad de los datos y los hechos contrastados para que la ciudadanía tenga información verificada al tomar decisiones. Esta plataforma ha identificado un incremento en la actividad de desinformación tras eventos políticos como elecciones (Narváez-Llinares y Pérez-Rufí, 2022). Un análisis de casos por Maldita Migración revela que la desinformación sobre migración en España se distribuye mayoritariamente a través de las redes sociales (87%), siendo Twitter la plataforma principal (45%), seguida de WhatsApp (8,6%) y Facebook (4,3%). Resulta preocupante que un 13% de los canales de difusión identificados sean páginas web que se definen como medios informativos, algunos de los cuales no parecen combatir la desinformación, lo que podría desprestigiar la actividad periodística.

Los tipos de desinformación más frecuentes son contenido fabricado (52%) y manipulado (46%), lo que representa un alto nivel de falsificación. Estas *fake news* a menudo recurren a fuentes impostoras (16%), suplantando a medios de información o perfiles de redes sociales de figuras públicas (Narváez-Llinares y Pérez-Rufí, 2022). Los tópicos de la desinformación se asocian principalmente a ejes del discurso xenófobo relacionados con la seguridad, los supuestos privilegios económicos de los migrantes y el presunto ataque a tradiciones sociales, culturales o religiosas. Los temas recurrentes incluyen la representación de los migrantes como delincuentes o violentos, la percepción de que reciben subvenciones o el Ingreso Mínimo Vital, y la idea de que atentan contra hábitos y creencias españolas.

### *5.3. El impacto de las redes sociales en la percepción pública de la migración*

La llegada de las redes sociales también ha revolucionado la manera en que las sociedades de acogida conceptualizan e interpretan el fenómeno de la migración, modificando así sus actitudes y creencias colectivas con respecto a este tema multifacético (Csereklye, 2016). El discurso público

general en torno a la migración está sujeto a una miríada de influencias, que abarcan el papel desempeñado por varios medios de comunicación, las narrativas políticas imperantes que dominan el panorama y la difusión viral de contenido en diversas plataformas digitales.

Su impacto tiene un doble efecto, sobre todo cuando se examinan las formas en que se construyen y deconstruyen las imágenes y representaciones de los migrantes en el ámbito de la opinión pública. La investigación empírica de Timoshkin et al. (2023) ha demostrado consistentemente que tanto los principales medios de comunicación como las plataformas de redes sociales muestran tendencias a polarizar las percepciones sociales sobre los migrantes, y con frecuencia los describen a través de lentes dicotómicas que clasifican a estas personas como amenazas existenciales a las normas sociales o como víctimas lamentables de las circunstancias.

El discurso en torno a la migración que prolifera en las plataformas de redes sociales se caracteriza claramente por la coexistencia de narrativas que abogan a favor y en contra de la migración, lo que refleja una interacción entendida desde el conflicto y manifestada en actitudes sociales. Si bien ciertos segmentos de la población promueven activamente los ideales de inclusión y diversidad, las facciones opuestas difunden mensajes divisivos plagados de xenofobia y rechazo hacia el otro. En las investigaciones más relacionadas con el uso de lenguaje, es bien sabido que las narrativas migratorias se construyen a través de estrategias lingüísticas específicas que están diseñadas estratégicamente para influir en la opinión pública (Matveeva y Stepanova, 2021). Es decir, no es baladí la utilización de determinadas palabras y sintaxis, ya que a través de ellas, de modo consciente o inconsciente, se revela dicha construcción.

Además, los estudios empíricos realizados en varios países europeos han demostrado que existe una correlación alta entre la fortaleza de las políticas de integración y los discursos públicos prevalecientes sobre la migración, ya que los países que implementan marcos de integración más sólidos suelen fomentar narrativas más positivas sobre los migrantes, mientras que los que se adhieren a políticas restrictivas tienden a cultivar percepciones más negativas (Gregurovi- y Subbotin, 2021).

En su estudio sobre las prácticas del discurso xenófobo en redes sociales y medios *online* en España, Narváez-Llinares y Pérez-Rufí (2022), detallan cómo las plataformas sociales, especialmente Twitter y Facebook, se han convertido en espacios para la difusión de discursos xenófobos y desinformación (*fake news*) contra la población migrante en España. Estos hallazgos evidencian la naturaleza estructurada y estratégica de la desinformación migratoria. Los picos de contenido falso o manipulador no son aleatorios: tienden a intensificarse en contextos políticamente sensibles, como

campañas electorales o crisis humanitarias, lo que revela una clara intención de capitalizar el miedo y la incertidumbre ciudadana. En este contexto, se vuelve central el papel de plataformas especializadas en verificación de datos, que operan como barreras informativas ante la propagación de narrativas que deshumanizan y criminalizan a las personas migrantes. Así, la ya citada plataforma de *fact-checking* Maldita Migración ha identificado un aumento en la desinformación relacionada con la migración, especialmente tras la convocatoria de elecciones en Andalucía de 2022. Esta desinformación a menudo se difunde a través de redes sociales y sitios web cómplices.

Narváez-Llinares y Pérez-Rufí (2022) analizan también el discurso del partido político Vox en Twitter durante la "crisis migratoria" de Ceuta, identificando la definición de la migración y los migrantes como una amenaza para la sociedad. Vox despliega estrategias discursivas que presentan imágenes y representaciones dudosas o falsas de los migrantes. Esta investigación sobre *fake news* de migración en España categoriza los ejes temáticos del discurso xenófobo que se repiten en la desinformación. Estos ejes incluyen la percepción de los migrantes como:

- Delincuentes y violentos (siendo este el eje más frecuente). Se incluye aquí la figura de los "menas" (menores no acompañados) como agresores y violadores.

- Perceptores de subvenciones y ayudas públicas, generando malestar en la ciudadanía.

- Agresores de los hábitos sociales, culturales o religiosos españoles, representando una "imposición" de tradiciones extranjeras.

- "Inmigrantes ilegales" e "invasores".

- Focos de contagio (como en el caso de la COVID-19).

El concepto de "racismo institucional" de Van Dijk (2013) podría actualizarse para incluir las plataformas de comunicación social *online* y las redes sociales, donde las *fake news* podrían reconocerse como prácticas discursivas xenófobas. El discurso de odio en redes sociales a menudo se presenta de forma anónima o bajo pseudónimos, incluyendo una negación específica de actitudes racistas, lo que se denomina "neorracismo" o "racismo elegante".

Los algoritmos de las redes sociales pueden exacerbar las posiciones y favorecer la creación y difusión de discursos de odio. Centrando el análisis en los partidos políticos, Vox es identificado como el que mantiene la posición discursiva más agresiva en relación con la inmigración en Twitter, utilizando palabras peyorativas asociadas a los inmigrantes y "menas" con el objetivo de generar inseguridad. Su discurso se centra en y enfatiza la llegada de

inmigrantes a diferentes territorios españoles y las supuestas consecuencias negativas para la población local (Galindo et al., 2023).

Por otro lado, también existen discursos que promueven una visión positiva y humanitaria de la inmigración, emitidos principalmente por organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, activistas y ciertos sectores académicos o mediáticos. Estos discursos no sólo buscan visibilizar las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan muchas personas migrantes, sino también resaltar su capacidad de contribución a las sociedades receptoras en términos económicos, culturales y sociales.

Sin embargo, estos relatos no están exentos de tensiones. A través de las formas en que se construyen y comunican –por ejemplo, enfatizando la figura del "migrante víctima" o del "buen migrante trabajador y agradecido"– también se participa en la elaboración simbólica de la identidad del otro. Como señalan Dekker y Engbersen (2014), incluso los discursos bienintencionados pueden reforzar la percepción de los migrantes como sujetos esencialmente distintos, definidos por su alteridad frente a una supuesta normalidad local. Así, se establecen categorías implícitas sobre quién merece empatía, integración o derechos, lo que a su vez delimita los marcos de inclusión social.

### *5.4. El papel de los algoritmos en la difusión de discursos de odio o inclusión*

Los algoritmos de las redes sociales tienen un papel importante en la difusión de discursos, incluyendo tanto los de odio como, potencialmente, los de inclusión. Los algoritmos que gobiernan las redes favorecen el surgimiento de nichos de opinión cada vez más extremos y polarizados, lo que puede hacer que los mensajes de los populismos, que a menudo incluyen elementos de confrontación e identidad, se vuelvan aún más agresivos en estos medios (Galindo et al., 2023).

Las plataformas amplifican y fabrican el discurso racista mediante prácticas como compartir y valorar las publicaciones, lo que refuerza el mensaje. Existe cierto debate sobre la causalidad de este fenómeno, pero se reconoce que el clima de las redes, ya sea por el papel directo de los algoritmos al conducir hacia posiciones más extremas o porque las redes proporcionan un medio para volcar posiciones extremas preexistentes, es más polarizado que el de la sociedad analógica. Esta combinación de lógicas, donde el populismo utiliza mensajes simplificados y la identidad por confrontación, junto con los algoritmos que parecen fortalecer mensajes y dinámicas relacionales cada vez más extremas, favorece la creación y difusión de discursos de odio.

Si bien el debate se centra en cómo los algoritmos contribuyen a la difusión de discursos de odio, se puede inferir que los mecanismos algorítmicos de las redes sociales también podrían amplificar discursos de inclusión, si estos generan suficiente interacción y se ajustan a los criterios de los algoritmos para ser considerados relevantes y atractivos para los usuarios.

## *5.5. Las narrativas sobre la inmigración*

En un análisis de las representaciones discursivas sobre la migración en redes sociales, se revela la presencia de estructuras narrativas recurrentes que configuran marcos interpretativos específicos en torno al fenómeno migratorio. Estas narrativas no sólo operan como formas de descripción o interpretación de los hechos, sino que actúan como dispositivos de producción simbólica que inciden en la construcción de alteridades, la legitimación de políticas públicas y la orientación de las sensibilidades colectivas. En este sentido, se identifican seis ejes discursivos que articulan el debate en el espacio digital: la criminalización de las personas migrantes, la representación de una presión migratoria insostenible, la denuncia del racismo estructural, la configuración de las fronteras como territorios hostiles, el enfoque humanitario y, por último, la narrativa de la solidaridad. El detalle de estos ejes permite comprender los contenidos explícitos que circulan en las plataformas, y las lógicas de poder, exclusión y resistencia que subyacen en los procesos contemporáneos de movilidad humana.

### a) Narrativa de criminalización de las personas inmigrantes

Una de las narrativas más persistentes en redes sociales sobre la migración es la criminalización de las personas migrantes, en particular aquellas procedentes del Magreb y del África subsahariana. Esta narrativa construye una asociación sistemática entre migración y delincuencia, donde los migrantes son representados como perpetradores recurrentes de actos violentos o perturbadores del orden social. Los contenidos que alimentan esta narrativa suelen destacar hechos delictivos cometidos supuestamente por personas migrantes, haciendo hincapié en su estatus irregular o nacionalidad, y en ocasiones añadiendo detalles gráficos que refuerzan la sensación de amenaza. Incluso cuando no se menciona explícitamente la nacionalidad, la categoría de "inmigrante ilegal" funciona como un marcador racial implícito, asociado a características estigmatizadas. En muchos casos, se atribuye la violencia sexual, el robo, el tráfico de drogas o el terrorismo a colectivos racializados, reforzando la percepción de inseguridad vinculada a la migración.

**b) Narrativa de presión migratoria insoportable**

Esta narrativa se enfoca en la dimensión cuantitativa de la migración, retratándola como un fenómeno desbordante y fuera de control. A través de cifras, datos parciales o informes de llegadas en momentos concretos, se configura un discurso alarmista que sugiere que España y Europa están siendo sometidas a una "avalancha" o "invasión" migratoria. La mayoría de estos relatos se centran en las llegadas marítimas, particularmente a las Islas Canarias y al sur de Europa, presentando los flujos como incesantes y crecientes. El uso reiterado de calificativos como "récord", "radical" o "desbordado" refuerza esta visión. Además, se establecen vínculos entre el aumento de estas llegadas y el colapso de los servicios públicos, la seguridad o la cohesión social, apelando al miedo colectivo. De esta forma, la presión migratoria es construida como un problema estructural que requiere respuestas restrictivas.

**c) Narrativa antirracista**

Frente a las narrativas de criminalización y presión, emerge una corriente discursiva que denuncia el racismo estructural e institucional presente en las políticas migratorias y en el trato cotidiano hacia personas racializadas. Esta narrativa expone cómo el racismo se manifiesta en agresiones policiales, detenciones arbitrarias, obstáculos administrativos y desigualdad en el acceso a derechos fundamentales. Se enfatizan casos concretos de violencia institucional, como muertes bajo custodia, abusos policiales o discriminaciones sistemáticas, revelando un patrón sistémico de exclusión. Además, se pone en evidencia la falta de protección legal suficiente y se exige el desarrollo de una legislación integral contra el racismo. Lejos de centrarse en la condición migrante, esta narrativa visibiliza el componente racial de las injusticias, humanizando a las víctimas mediante el uso de sus nombres e historias individuales.

**d) Narrativa de fronteras hostiles**

Otra línea discursiva crítica apunta a las políticas migratorias de control y externalización de fronteras, a las que se responsabiliza de provocar situaciones de extrema vulnerabilidad, violencia y muerte entre las personas migrantes. Esta narrativa pone el foco en las prácticas inhumanas de los dispositivos de seguridad fronteriza, como las devoluciones en caliente, la detención en Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) y la militarización de las rutas migratorias. También denuncia la colaboración entre la Unión Europea y países de tránsito con prácticas autoritarias o criminales, lo que refuerza la percepción de Europa como una fortaleza excluyente. A través de relatos de naufragios, desapariciones y condiciones infrahumanas en centros de detención, se construye una imagen de las fronteras como espacios de

violación sistemática de derechos humanos. Se hace un llamamiento a vías legales y seguras como única alternativa para frenar estas tragedias.

**e) Narrativa humanitaria**

Desde un enfoque centrado en los derechos humanos, esta narrativa representa a las personas migrantes como sujetos en situación de extrema vulnerabilidad, forzados a dejar sus países de origen por razones estructurales como conflictos armados, persecuciones, crisis climáticas o pobreza. Se subraya que el recurso a rutas peligrosas no es una elección libre, sino una imposición derivada de la falta de alternativas legales. Las víctimas de naufragios, de violencia en fronteras o de desapariciones son descritas con énfasis en su dimensión humana, visibilizando especialmente a mujeres, niños y familias. Esta narrativa se apoya frecuentemente en testimonios de personas migrantes y organizaciones humanitarias para evidenciar el impacto devastador de las políticas restrictivas. Se exige un cambio de paradigma hacia un enfoque de protección, acogida e integración digno, justo y basado en derechos.

**f) Narrativa de solidaridad y resistencia**

Por último, una narrativa basada en la solidaridad y la agencia de las propias personas migrantes destaca sus formas de resistencia, organización colectiva y contribución social. Esta perspectiva enfatiza el papel activo que tienen los migrantes en la defensa de sus derechos, en la producción de conocimiento y en la generación de redes de apoyo mutuo. También se valoran las iniciativas ciudadanas, plataformas de verificación –como Maldita Migración– y movimientos sociales que enfrentan la desinformación y luchan contra los discursos de odio. En este eje se visibilizan experiencias de empoderamiento colectivo, participación política y producción cultural, desafiando las representaciones victimizantes o estigmatizantes. La narrativa de solidaridad busca construir una mirada más justa y plural sobre las migraciones, reconociendo su papel en la transformación social y cultural de las sociedades receptoras.

Otro aspecto que es preciso destacar es que esta simetría coincide en los mismos aspectos, muy concretos, del fenómeno migratorio. De manera que, en conjunto, la confrontación del discurso positivo y negativo, y el discurso público que juntos conforman, arrojan una visión extremadamente reduccionista sobre la inmigración y el fenómeno migratorio. El grueso de la discusión se centra en la población migrante racializada (por un lado, criminalizada, y, por otro lado, como víctima de racismo) y las llegadas irregulares, en particular las marítimas. Naturalmente, son dimensiones muy relevantes del fenómeno a nivel social y político. Pero se obvia el grueso de la población inmigrante, otro tipo de llegadas y estancias, otros aspectos de

la integración (tanto positivos como negativos). Y por supuesto, se obvian las oportunidades, contribuciones y capacidades de la población migrante.

## 6. Conclusiones

La influencia que ejercen las redes sociales en los patrones y la dinámica de los movimientos migratorios, así como en la percepción colectiva de la migración en las sociedades de acogida, constituye un fenómeno de relevancia en el contexto contemporáneo. En este capítulo hemos analizado cómo estas plataformas digitales han transformado la organización y la gestión de los flujos migratorios, han moldeado el desarrollo y la implementación de políticas públicas y han transformado las narrativas sociales imperantes en torno al tema de la migración.

El panorama digital en los países de origen de los flujos migratorios ha experimentado una profunda transformación en las últimas décadas. Incluso en contextos marcados por la desigualdad estructural, la expansión de la conectividad móvil y la creciente asequibilidad de dispositivos han facilitado un acceso generalizado a plataformas digitales. Las redes sociales como Facebook, WhatsApp, YouTube, TikTok o Instagram se han integrado de manera cotidiana en las dinámicas familiares, comunitarias y laborales, convirtiéndose en herramientas de uso transversal que atraviesan generaciones y clases sociales. En este marco, las redes sociales han dejado de ser sólo espacios de socialización para convertirse en nodos clave de circulación de información, de construcción de imaginarios y de consolidación de vínculos transnacionales.

Estas plataformas no operan únicamente como medios de comunicación interpersonal, sino que cumplen una función informativa y aspiracional. A través de ellas, se difunden *representaciones idealizadas de la vida en el extranjero*, a menudo a través de narrativas visuales que muestran logros económicos, libertad de movilidad o bienestar material, muchas veces sin reflejar los costes humanos, legales o emocionales del proceso migratorio. Estas redes configuran un imaginario colectivo en el que migrar no sólo es posible, sino deseable y casi inevitable, especialmente en contextos donde las opciones locales contienen una serie de elementos claros de expulsión. Las imágenes del éxito migratorio funcionan como relatos de esperanza y superación, alimentando decisiones individuales y familiares.

Al mismo tiempo, las redes sociales también ofrecen espacios de circulación de conocimientos prácticos sobre el proceso migratorio. Grupos en línea, foros y cuentas especializadas en temas migratorios permiten compartir rutas, contactos, experiencias, precios de traficantes o condiciones en puntos fronterizos, muchas veces supliendo la ausencia de información

oficial o accesible. De este modo, las redes contribuyen a una forma de pedagogía migratoria informal, donde el conocimiento acumulado por otros migrantes se transmite de manera descentralizada y comunitaria, generando una *inteligencia migrante colectiva* que guía las decisiones futuras.

No obstante, este *ecosistema digital* no está exento de tensiones y peligros. La cantidad de información no verificada, la circulación de contenidos engañosos o la promoción de rutas peligrosas también forman parte del entorno digital. En algunos casos, estas plataformas pueden amplificar expectativas irreales, provocar desplazamientos arriesgados o contribuir a la reproducción de dinámicas de explotación, especialmente cuando son instrumentalizadas por redes de tráfico de personas. Además, los algoritmos de las propias plataformas pueden reforzar burbujas informativas que consolidan visiones parciales o descontextualizadas del fenómeno migratorio.

Las redes sociales tienen un lugar protagónico en la *configuración del deseo y la decisión de emigrar*. Ya no se trata solamente de canales complementarios de comunicación, sino de entornos sociales complejos donde se construyen percepciones, se negocian expectativas y se forjan vínculos que influyen activamente en las decisiones vitales de millones de personas. En este sentido, las plataformas digitales se constituyen como verdaderos mediadores del pensamiento migratorio, operando en la intersección entre la experiencia subjetiva, el conocimiento colectivo y los imaginarios transnacionales.

Uno de los efectos más relevantes es la capacidad de estas plataformas para condensar y amplificar relatos migratorios. Las narrativas personales de éxito o resiliencia compartidas por migrantes establecidos generan una representación simbólica de la migración como posibilidad de movilidad ascendente. Estos relatos ofrecen modelos identificables y actúan también como recursos emocionales y motivacionales para quienes contemplan la migración como alternativa. La representación visual del bienestar –una fotografía con el primer salario, una videollamada desde Europa, un reencuentro familiar– tiene un poder de persuasión que trasciende los datos objetivos sobre los riesgos o costes asociados al proceso.

Simultáneamente, las redes permiten el *acceso a información concreta* que facilita la toma de decisiones: detalles sobre rutas, requisitos legales, precios de transporte o experiencias en determinados destinos. Esta circulación descentralizada de saberes transforma a los potenciales migrantes en sujetos informados y activos, capaces de planificar con mayor claridad los pasos a seguir. Las redes funcionan así como una suerte de "mapa social" donde se entrelazan datos prácticos, consejos empíricos y recomendaciones.

Este acceso a información y relatos no siempre se traduce en decisiones más seguras o reflexivas. Muchas veces, las redes amplifican expectativas

distorsionadas, minimizan los riesgos del trayecto o romantizan el proceso migratorio, especialmente cuando los mensajes circulan descontextualizados o sin anclaje en experiencias completas. De este modo, el entorno digital puede generar una *falsa sensación de control*, alentando decisiones impulsivas o mal calculadas, particularmente entre jóvenes, personas con bajos recursos o familias en situaciones de desesperación estructural.

La influencia de las redes sociales en la decisión de migrar, por tanto, no puede reducirse a un factor técnico o instrumental. Se trata de un fenómeno vinculado a las emociones, a la pertenencia social y a los proyectos de vida. Las plataformas digitales actúan como catalizadores de imaginarios, como amplificadores de desigualdades y como organizadores de deseo. Comprender este entramado requiere aproximarse con sensibilidad a las formas en que lo digital se entrelaza con lo afectivo y lo estructural en las trayectorias migratorias contemporáneas.

A lo largo de las distintas fases del proceso migratorio –desde la salida, pasando por el tránsito, hasta el asentamiento en destino–, estas plataformas no sólo median la comunicación, sino que organizan la vida cotidiana, sostienen emocionalmente a las personas migrantes y habilitan redes de apoyo transnacional. Lejos de ser un recurso accesorio, lo digital se entreteje con lo material en la gestión concreta de la movilidad, el riesgo y la supervivencia.

En la fase premigratoria, las redes sociales permiten acceder a información clave sobre rutas, costes, coyunturas legales y experiencias previas de otros migrantes. Esta dimensión informativa no es neutra: configura expectativas, reduce incertidumbres y ofrece modelos narrativos que orientan decisiones. La información circula muchas veces entre lazos fuertes –familia, comunidad, amistades–, lo que refuerza la confianza en su veracidad y eficacia. Aquí lo digital se convierte en un vector de planificación que articula conocimiento técnico con legitimación afectiva.

Durante el tránsito, especialmente en contextos de movilidad forzada o irregular, las plataformas digitales adquieren un valor de supervivencia. Permiten a las personas migrantes coordinar desplazamientos, advertir sobre peligros, pedir auxilio o simplemente mantenerse conectadas con sus seres queridos. En estos trayectos marcados por la incertidumbre y la exposición a violencias estructurales, la comunicación digital constituye una forma de anclaje emocional y estratégico. La conectividad se transforma en un recurso vital que define en muchos casos la posibilidad misma de continuar el trayecto.

En la etapa de llegada y asentamiento, las redes sociales se convierten en espacios clave de integración simbólica y material. Las personas migrantes las utilizan para informarse sobre servicios disponibles, oportunidades laborales, trámites administrativos y también para reconstruir sus vínculos

identitarios. En estas plataformas se activan procesos de adaptación que combinan la búsqueda de pertenencia en el nuevo entorno con el sostenimiento de los lazos con el país de origen. Se trata de una integración que no niega el pasado, sino que negocia constantemente entre lo conocido y lo nuevo, entre lo local y lo transnacional.

Además, estas redes cumplen una función de mediación social que va más allá de lo individual. Permiten la articulación de colectividades, el surgimiento de iniciativas de solidaridad y la creación de espacios virtuales para el intercambio de saberes migrantes. Las plataformas no sólo reflejan las condiciones del viaje y el asentamiento, sino que pueden transformarlas, al visibilizar necesidades, movilizar recursos o interpelar políticas públicas. Así, lo digital se convierte en un instrumento político y comunitario.

Las redes sociales han emergido como actores centrales en la *configuración del imaginario colectivo* sobre la migración en las sociedades receptoras. Su influencia se manifiesta tanto en la percepción pública de los migrantes como en la orientación y justificación de las políticas migratorias. En este ecosistema digital, donde la circulación de narrativas es acelerada, fragmentada y muchas veces polarizada, las redes sociales actúan como amplificadores de discursos que pueden tender puentes o levantar muros simbólicos entre comunidades.

Por un lado, estas plataformas permiten a las personas migrantes y sus aliados visibilizar experiencias, denunciar injusticias, compartir saberes y construir narrativas contrahegemónicas que humanizan la migración y denuncian sus condiciones estructurales. Iniciativas como proyectos de *fact-checking*, campañas de sensibilización o redes de solidaridad digital actúan como contrapesos ante la desinformación, y ofrecen una narrativa basada en derechos, empatía y reconocimiento. Así, lo digital puede convertirse en un espacio de resistencia y transformación.

Sin embargo, también se ha documentado cómo las redes sociales pueden funcionar como dispositivos de *reproducción de discursos estigmatizantes*. Narrativas de criminalización, presión migratoria y deslegitimación del derecho al asilo se difunden con fuerza, muchas veces basadas en desinformación, tergiversación de hechos o en apelaciones emocionales que refuerzan el miedo, el rechazo y la desconfianza. Estas construcciones simbólicas, al consolidarse, impactan negativamente en la opinión pública y crean un clima social que condiciona el diseño de políticas migratorias más restrictivas y securitarias.

Las plataformas digitales, en este sentido, no son neutrales: operan como escenarios de disputa discursiva, donde diferentes actores –desde partidos políticos y medios de comunicación hasta usuarios anónimos– moldean el sentido común sobre la migración. En contextos electorales o de crisis,

estas narrativas adquieren aún mayor centralidad y poder de influencia. La opinión pública no es sólo receptora pasiva, sino *partícipe activa de una construcción simbólica* que incide directamente en los marcos normativos, institucionales y culturales de acogida.

Al mismo tiempo, esta realidad plantea un enorme desafío para la democracia y la cohesión social: la necesidad de regular y monitorear la desinformación, promover una alfabetización mediática crítica y fomentar entornos digitales que favorezcan la pluralidad, la empatía y la justicia social. De lo contrario, las redes sociales corren el riesgo de convertirse en mecanismos de exclusión simbólica que alimenten políticas cada vez más punitivas. Su impacto en las sociedades de destino no es unidireccional ni unívoco. Son espacios de producción y disputa de sentido, que pueden servir tanto a la deshumanización como a la integración. El hecho de reconocer esta ambivalencia es clave para diseñar políticas públicas que comprendan y enfrenten las dimensiones simbólicas del racismo y la xenofobia digital, al tiempo que fortalezcan las posibilidades de convivencia en contextos diversos y democráticos.

Lo expuesto a lo largo de este trabajo ha permitido evidenciar la centralidad que ocupan las redes sociales en las dinámicas migratorias contemporáneas, tanto en los países de origen como en los de destino. Desde su función como canal de información y motivación en las decisiones migratorias iniciales, hasta su papel como escenario de representación, conflicto simbólico y construcción de narrativas, las plataformas digitales se configuran como un entramado complejo y multidimensional que acompaña a las personas migrantes a lo largo de todo su itinerario.

No obstante, el rol de las redes sociales en las sociedades receptoras revela una doble cara. Por un lado, permiten disputas narrativas que cuestionan el racismo estructural y promueven discursos de dignidad. Pero, al mismo tiempo, son espacios donde proliferan la desinformación, la xenofobia y la criminalización de "los otros". Estas representaciones impactan profundamente en la opinión pública, condicionando los marcos políticos y normativos que definen quién puede ser acogido y en qué condiciones.

Por todo ello, las redes sociales deben entenderse como *arenas de poder simbólico* que requieren ser problematizadas desde una perspectiva crítica y ética. Son escenarios en disputa, donde se juega la legitimidad de la movilidad humana, el acceso a derechos y la posibilidad de una convivencia más justa. Frente a los discursos que deshumanizan, urge seguir fortaleciendo las voces que defienden la vida, la dignidad y el derecho a migrar.

## Bibliografía

Akakpo, M. G., & Bokpin, H. A. (2021). Use of social media in migration decision making. *Journal of Internet and Information Systems*. https://doi.org/10.5897/JIIS2021.0118

American Civil Liberties Union (2020). Social Media Monitoring by the Department of Homeland Security. https://www.aclu.org

Arya, A., Nardon, L., & Riyadh, M. R. (2022). Information and Communication Technology in Migration: A Framework for Applications, Customization, and Research. *arXiv*. https://doi.org/10.48550/arXiv.2204.06611

Associated Press (2022). US immigration agencies use social media to screen applicants and monitor threats. https://apnews.com

Wellman, B. (2001). Computer Networks as Social Networks. *Science*, *293*, 2031-2034. doi:10.1126/science.1065547

Benítez Eyzaguirre, L. (2013). *La recepción transnacional de la televisión en los proyectos migratorios. Un estudio de campo en poblaciones marroquíes*. Agencia Pública Empresarial de la Radio Televisión de Andalucía (RTVA).

Bhugra, D., & Becker, M. A. (2005). Migration, cultural bereavement and cultural identity. *World Psychiatry, 4*(1), 18-24.

Blanco, M. G., Olveira, M. E. O., & Matos, S. L. (2022). Migración, competencia digital y retos educativos. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, *4*(17). https://doi.org/10.15304/ricd.4.17.8756

Bilecen, B., & Lubbers, M. J. (2021). The networked character of migration and transnationalism. *Global Networks*, *21*, 837-852. https://doi.org/10.1111/glob.12317

Blumenstock, J., Chi, G., & Tan, X. (2025). Migration and the value of social networks. *The Review of Economic Studies*, *92*(1), 97-128. https://doi.org/10.1093/restud/rdad113

Brennan Center for Justice (2023). Social Media Surveillance by U.S. Immigration Authorities. https://www.brennancenter.org

Busch, B., & Krzyzanowski, M. (2012). *Media and Migration: Exploring the Field*. https://doi.org/10.1007/978-3-7091-0950-2_25

Cappelli, M. L. (2020). Digital Mobilization and Politicization of El Caminata del Migrante. *Social Networking*, *9*(2), 11-37.

Charmarkeh, H. (2013). Social Media Usage, Tahriib (Migration), and Settlement among Somali Refugees in France. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*. https://doi.org/10.25071/1920-7336.37505

Cohen, J. H., & Sirkeci, I. (2011). *Cultures of Migration: The Global Nature of Contemporary Mobility*. University of Texas Press. https://doi.org/10.7560/726840

Consejo de Europa (2018). Convenio 108+ para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (versión modernizada del Convenio 108). https://www.coe.int/en/web/data-protection/convention108

Csereklye, E. (2016). Ethnic and language diversity in education: Approaches and practices from Hungary. En K.-H. Shin (ed.), *Multicultural education in global era: new perspectives and practices in contemporary society* (pp. 151-170). Hauppauge.

Dekker, R., & Engbersen, G. (2014). How social media transform migrant networks and facilitate migration. *Global Networks-a Journal of Transnational Affairs*. https://doi.org/10.1111/GLOB.12040

Diminescu, D. (2008). The connected migrant: An epistemological manifesto. *Social science information*, *47*(4), 565-579. https://doi.org/10.1177/0539018408096447

Fortunati, L., & Taipale, S. (2017). Mobilities and the network of personal technologies: Refining the understanding of mobility structure. *Telematics and Informatics, 34*(2), 560-568. https://doi.org/10.1016/j.tele.2016.09.011

Furxhi, N., & Toromëni, A. (2024). Posts and Pathways: Social media and Migration. *International Journal of International Relations, Media and Mass Communication Studies*. https://doi.org/10.37745/ijirmmcs.15/vol10n34352

Galindo-Domínguez, H., García-Magariño, S., & Losada Iglesias, D. (2023). Discurso político en redes sociales sobre el colectivo minoritario inmigrante: análisis de las narrativas e implicaciones educativas. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, *18*(1), 97-114. https://doi.org/10.14198/obets.22342

Giner, S. (2014). Sociodicea. *Revista Internacional De Sociología*, *72*(2), 287-302. https://doi.org/10.3989/ris.2013.09.12

Giorgi, A., & Vitale, T. (2017). Migrants in the public discourse: Between media, policy and public opinion. En: S. Marino, J. Roosblad & R. Penninx (ed.), *Trade Unions and Migrant Workers*, (pp. 66-89). Edward Elgar Publishing.

Grebenyuk, A. I., & Subbotin, A. A. (2021). Research of migration processes in electronic social networks. *Digital Sociology*. https://doi.org/10.26425/2658-347x-2021-4-2-23-31

Hidayati, I. (2018). The role of social media on migration decision-making processes: Case of Indonesian Student in University of Groningen. https://doi.org/10.22146/STUDIPEMUDAUGM.38010

Holmes, P., & Janson, A. (2008). Migrants' communication practices with ICTs: tools for facilitating migration and adaptation? *The International Journal of Technology, Knowledge, and Society: Annual Review*. https://doi.org/10.18848/1832-3669/CGP/V04I06/55946

International Organization for Migration (IOM) (2024). *Who Are Climate Migrants? A Global Analysis of the Profiles of Communities Affected by Weather-related Internal Displacements*. https://publications.iom.int/books/who-are-climate-migrants-global-analysis-profiles-communities

Juri, T. (2022). Ukrainian refugee integration and flows analysis with an approach of Big Data: Social media insights. *medRxiv*. https://doi.org/10.1101/2022.04.18.22273958

Karsenti, T., Collin, S., & Harper-Merrete, T. (2012). *Pedagogical Integration of ICT: Success and Challenges from 100+ African Schools*. ON: IDRC.

Komito, L. (2011). Social media and migration: Virtual community 2.0. *Journal of the Association for Information Science and Technology*. https://doi.org/10.1002/ASI.21517

Koomson-Yalley, E. (2021). Information sharing and decision-making: Attempts by Ghanaian return migrants to enter through Libya. *Social Inclusion, 9*(1), 226-234. https://doi.org/10.17645/si.v9i1.3706

Lawson, M. (2017). Negotiating an agentive identity in a British lifestyle migration context: A narrative positioning analysis. *Journal of Sociolinguistics, 21*(5), 650-671. https://doi.org/10.1111/josl.12247

Lemoine-Rodríguez, R., Mast, J., Mühlbauer, M., Mandery, N., Biewer, C., & Taubenböck, H. (2024). The voices of the displaced: Mobility and Twitter conversations of migrants of Ukraine in 2022. https://doi.org/10.1016/j.ipm.2024.103670

Loziak, A., Piterová, I., & Papcunová, J. (2022). Populism in the pre-election period: Analysis of the social discourse on the topic of migration in Slovak parliamentary election campaign 2020. *Society Register*, *6*(4), 41-62. https://doi.org/10.14746/sr.2022.6.4.03

Lucassen, L. (2017). Peeling an onion: the "refugee crisis" from a historical perspective. *Ethnic and Racial Studies*, *41*(3), 383-410. https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1355975

Matveeva, V. N., & Stepanova, N. V. (2021). Pragmastilistic Analysis of Migration Discourse (Based on Speeches by British Politicians). Дискурс 7(5), 143-161.

McGregor, E., & Siegel, M. (2013). Social Media and Migration Research. *MERIT Working Papers* 068, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).

Meeteren, M., & Pereira, S. (2016). New Roles for Social Networks in Migration? Assistance in Brazilian Migration to Portugal and the Netherlands. En O. Bakewell, G. Engbersen, M. L. Fonseca, & C. Horst, C. (*eds*.), *Beyond Networks. Migration, Diasporas and Citizenship*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137539212_3

Minora, U., Belmonte, M., Bosco, C., Johnston, D. M., Giraudy, E., Iacus, S. M., & Sermi, F. (2022). Migration patterns, friendship networks, and the diaspora: the potential of Facebook Social Connectedness Index to anticipate displacement patterns induced by Russia invasion of Ukraine in the European Union. https://doi.org/10.48550/arXiv.2209.01833

Morueta, R. T., Mendoza-Zambrano, D. M., Aguaded, I., & Marín-Gutiérrez, I. (2017). Empirical study of a sequence of access to Internet use in Ecuador. *Telematics and Informatics, 34*(2), 171-183. https://doi.org/10.1016/j.tele.2016.12.012

Mullan, B. (1989). The impact of social networks on the occupational status of migrants. *International Migration*. https://doi.org/10.1111/J.1468-2435.1989.TB00347.X

Narváez-Llinares, Á., & Pérez-Rufí, J. P. (2022). Fake news y desinformación sobre migración en España: prácticas del discurso xenófobo en redes sociales y medios online según la plataforma Maldita Migración. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, *28*(4), 841-854. https://dx.doi.org/10.5209/esmp.82845

Navarrete, C., & Huerta, E. (2006). A Bridge Home: The Use of the Internet by Transnational Communities of Immigrants. *Hawaii International Conference on System Sciences*. https://doi.org/10.1109/HICSS.2006.3

Niemandt, C. J. P. (2014). A network society, social media, migration and mission. *Missionalia: Southern African Journal of Missiology*. https://doi.org/10.7832/41-1-19

Nunes, F. (2022). Social media and migrants' perceptions: Portugal as a potential host country for Brazilian workers. https://doi.org/10.26565/2076-1333-2022-33-02

O'Mara, B. T., & Harris, A. (2016). Intercultural crossings in a digital age: ICT pathways with migrant and refugee-background youth. *Race Ethnicity and Education*. https://doi.org/10.1080/13613324.2014.885418

Obi, C., Bartolini, L., & Marchetti, C. (2020). Digitalization and migration: The role of social media and diasporic networks in facilitating mobility and political agency. https://doi.org/10.4018/978-1-7998-5116-5.ch012

Oiarzabal, P. J., & Reips, U. D. (2012). Migration and diaspora in the age of information and communication technologies. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 38*(9), 1333-1338. https://doi.org/10.1080/1369183X.2012.698202

Organización Internacional para las Migraciones (2024). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2024*. https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2024

Ortiz Cobo, M., Jeri Levano, R. I., & García Martín, J. (2023). Technologies in migration processes: Mediation in communication and social capital. *Journal of Education Culture and Society*. https://doi.org/10.15503/jecs2023.2.188.210

Papageorgiou, F. (2015). Rituals in transition: Migration and cultural adaptation through digital communities. https://doi.org/10.4018/978-1-4666-8598-7.ch008

Pérez, V., & Torres, C. (2022). Digital vulnerability of migrants: Social media exploitation by human traffickers. *ACM Digital Library*. https://dl.acm.org

Piper, N., & Rother, S. (2022) Governing regional migration from the 'bottom-up': a nodal approach to the role of transnational activist networks in Asia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *48*(12), 2927-2944. https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1972569

Rapoport, H., Sardoschau, S., & Silve, A. (2020). Migration and Cultural Change. *CESifo Working Paper*, n. 8547. https://ssrn.com/abstract=3689469

Rosa, F. R., & Soto-Vásquez, A. D. (2022). Aesthetics of Otherness: Representation of #migrantcaravan and #caravanamigrante on Instagram. *Social Media + Society*, *8*(1). https://doi.org/10.1177/20563051221087623

Ryan, M., Ali, N. S., & Carlton, K. H. (2002). Community of Communities: an electronic link to integrating cultural diversity in nursing curriculum. *Journal of Professional Nursing*. https://doi.org/10.1053/JPNU.2002.32345

Serbeh, R., Adjei, P. O. W. (2020). Social Networks and the Geographies of Young People's Migration: Evidence from Independent Child Migration in Ghana. *Int. Migration & Integration*, *21*, 221-240 (2020). https://doi.org/10.1007/s12134-019-00720-w

Skana, P. (2024). How Social Media Affects Illegal Immigration in Albania? *Interdisciplinary Journal of Research and Development*. https://doi.org/10.56345/ijrdv11n130

Štefančík, R., & Kiner, A. (2021). 'Sorry, I Don't Want Them Here.' Migration in Slovak Political Discourse. *Professional Discourse & Communication*, *3*(2), 10-20. https://doi.org/10.24833/2687-0126-2021-3-2-10-20

Stiller, J., & Trkulja, V. (2018). Assessing digital skills of refugee migrants during job orientation in Germany. En *Proceedings of the International Conference on Human-Computer Interaction* (pp. 527-536). https://doi.org/10.1007/978-3-319-78105-1_58

Tang, X., Tang, M., Weng, Z., Cao, X., & Lu, Y. (2012). The Impact of Social Capital on Information Exchange and Well-Being in Virtual Communities. *Journal of Global Information Technology Management*. https://doi.org/10.1080/1097198X.2012.10845616

Timoshkin, D., & Khvorostov, V. P. (2023). Social Media as a Mechanism for Developing and Reproducing Migration Strategies (Using the Example of Digital Platform Profiles of Russian-Speaking Migrants in Korea). *Sociologičeskij Žurnal*. https://doi.org/10.19181/socjour.2023.29.2.2

UNODC (2021). The role of the internet in human trafficking and smuggling of migrants. https://www.unodc.org

UNData (2023). Internet usage Percentage of individuals per country. https://data.un.org/_Docs/SYB/PDFs/SYB66_314_202310_Internet%20Usage.pdf

Urry, J. (2007). *Mobilities*. Polity Press.

Vickers, T., & Rutter, A. (2016). Disposable labour, passive victim, active threat: Migrant/non-migrant othering in three British television documentaries. *European Journal of Cultural Studies*, *21*(4), 486-501. https://doi.org/10.1177/1367549416682968

Volkov, Y. G., & Krivopuskov, E. V. (2022). Digital migrants and digital diaspora: New problems and trends of international migration. *Digital Sociology*. https://doi.org/10.26425/2658-347x-2021-4-4-102-108

Vollmer, L. (2021). Die kommende Verdrängung gesetzlich neu geregelt. Das Urteil zum Vorkaufsrecht öffnet der Spekulation Tür und Tor. https://zeitschrift-luxemburg.de/artikel/die-kommende-verdraengung-gesetzlich-neu-geregelt/

Walker, M. A., & Boamah, E. F. (2020). The digital life of the #MigrantCaravan: Contextualizing Twitter as a spatial technology. *Big Data & Society, 7*(2). https://doi.org/10.1177/2053951720978485

Zakiyyah, V. (2018). Review and Analysis of Macro Determinants of Migration. *Anglo-African Diaspora Studies*, *20*(2). https://ssrn.com/abstract=3798981

Zhao, Y. (2003). The Role of Migrant Networks in Labor Migration: The Case of China. *Contemporary Economic Policy*. https://doi.org/10.1093/CEP/BYG028

## Capítulo 4

# EL TURISMO EN ESPAÑA: DESEQUILIBRIOS Y CONFLICTIVIDAD DE UN CRECIMIENTO SIN LÍMITES

Raquel Huete
Alejandro Mantecón
*Universidad de Alicante*
Moisés Simancas
*Universidad de La Laguna*

# 1. Introducción

## *1.1. El turismo como realidad social compleja y problemática*

La agencia de Naciones Unidas para el Turismo (ONU Turismo) registró en 2024 cerca de 1.400 millones de llegadas de turistas internacionales, aunque el contingente más numeroso está formado por los desplazamientos agrupados bajo la categoría de turismo doméstico, cuyo volumen real es mucho más difícil de estimar. En un planeta poblado por más de 8.000 millones de personas, y tomando la medida de un año como marco temporal, alrededor del 18% viaja fuera del Estado en el que reside pernoctando una o más noches. Las repercusiones sociales, políticas, ambientales, económicas y culturales de este hecho constituyen uno de los acontecimientos más decisivos de nuestra época.

La metodología empleada por ONU Turismo para elaborar sus estadísticas nos permite saber que detrás de esos datos se esconden multitud de formas de movilidad y estrategias residenciales, muchas de las cuales desbordan las dinámicas turísticas propiamente dichas, es decir, los comportamientos orientados por una ruptura provisional de la cotidianidad donde se combina el consumo de ocio con la experiencia del viaje. Los cambios que en las últimas décadas se han producido en las formas de organización del trabajo, la creciente reivindicación del turismo como un derecho social, las posibilidades técnicas de acceso a entornos distanciados entre sí y el surgimiento de estilos de vida en los que se entremezclan actitudes y comportamientos parcialmente relacionados con lo que tradicionalmente se ha entendido como turismo requiere ampliar los marcos interpretativos y analíticos. La relevancia que adquiere la movilidad en tanto que recurso (o forma de capital) desigualmente distribuido también exige el estudio de sus implicaciones en la producción de injusticias y tensiones sociales. Al tratarse de una realidad aglutinadora de (y penetrada por) diversos tipos de movilidad, el turismo se presenta como un fenómeno complejo, problemático e imbricado con otros procesos, hasta volverse muy difícil delimitar dónde empiezan y dónde terminan unos y otros y, por ello, cuáles son las auténticas responsabilidades de la actividad turística.

En las décadas de 1960 y 1970 los países del sur de Europa se sitúan en una posición de privilegio en el sistema turístico internacional gracias a una fórmula todavía en vigor: la comercialización a precios asequibles de experiencias moderadamente intensas en un entorno estable, de bondades climatológicas y bienestar social, no demasiado alejado de las regiones de origen de los turistas. El modelo se vende bien en Reino Unido y Alemania, dos de los mercados emisores internacionales más relevantes en la actualidad. El centro y el norte de Europa es el primer mercado emisor de turistas del mundo, y el Mediterráneo su destino favorito. Después de las crisis socioeconómicas que el capitalismo padece en los años setenta, el modelo de crecimiento de posguerra sustentado en el llamado pacto keynesiano-fordista también entra en crisis.

La década de 1980 acoge el inicio de una nueva fase de "capitalismo desorganizado" (Lash y Urry, 1987; Offe, 1985). El turismo constata la proliferación de nuevas actitudes y tipologías que se superponen y conviven con el "gran transatlántico" del turismo de sol y playa. La diversificación de productos se integra en mercados más segmentados, con perfiles de consumidores más heterogéneos, menos propensos a repetir experiencias e interesados en tipologías alternativas al turismo de masas. Todo ello sucede en marcos reguladores de relaciones laborales flexibles que, a la vez que amparan contextos sociales caracterizados por la incertidumbre y a menudo por la precariedad, impelen a una fragmentación del tiempo disponible para el ocio.

Los procesos de deslocalización y reconversión en los que hoy se insertan cientos de territorios con un pasado industrial significativo, junto a la incorporación de nuevos espacios al sistema mundial de intercambios, motivan que muchas ciudades y regiones, muy distantes entre sí, compitan por promover su desarrollo futuro apoyándose en la economía turística, ajena a crisis profundas hasta la COVID-19. Esa competitividad queda determinada por las posibilidades que tienen para encarar los desafíos que hoy plantean los mercados turísticos, incluidas las dificultades que enfrentan las ciudades especializadas desde hace décadas en las pautas del turismo de masas. Comprender esta situación resulta ineludible a la hora de analizar la progresiva transformación de los espacios públicos, las viviendas y el patrimonio cultural en productos cuyo criterio de uso preferente es la rentabilidad comercial.

La sociedad española tiene una relación histórica muy particular con el turismo, pues, desde el ecuador de la dictadura franquista, ha desempeñado un papel estratégico en la modernización del país y en su integración dentro del sistema de relaciones internacionales. El Foro Económico Mundial (WEF – World Economic Forum) ha reconocido en varias ocasiones al sector turístico español como el más competitivo del mundo, destacando su red de infraestructuras, sus recursos culturales, la seguridad que ofrece

a los turistas o su sistema sanitario. Sin embargo, el vertiginoso desarrollo turístico, fundamentado en el constante incremento de la llegada de turistas, ha cristalizado en un modelo caracterizado por la excesiva especialización en un producto de bajo valor añadido; un desarrollo empresarial que, en gran parte, genera empleo precario y demanda personal poco cualificado; la concesión de un margen excesivo a las prácticas especulativas llevadas a cabo por empresarios inmobiliarios que a menudo han esgrimido la promoción del desarrollo turístico como una excusa para beneficiar los intereses de la industria de la construcción; la proyección de una imagen turística internacional estereotipada como centro de "turismo de masas"; la excesiva dependencia de los turoperadores europeos; el padecimiento de problemas derivados de la excesiva estacionalidad; la degradación ambiental; etc.

La interacción de todos estos elementos ha favorecido en los últimos años la aparición de problemas sociales emergentes que requieren ser analizados en profundidad. En las próximas páginas se ofrece una visión panorámica de utilidad para emprender ese trabajo.

En este texto presentamos el turismo como una realidad que resulta de la imbricación de complejos procesos de producción, regulación y consumo en los que intervienen muy diversos actores sociales y en los que los límites de la actividad turística con frecuencia se ven difuminados. Quienes participan en este entramado de relaciones (turistas, empresarios, trabajadores, población residente, técnicos, políticos con distintas responsabilidades, etc.) lo hacen con recursos desiguales e intereses diferentes, a veces antagónicos. Las repercusiones derivadas de todas estas interacciones tienen consecuencias que interpelan a toda la ciudadanía. Estas aluden al tipo de sociedad en la que queremos vivir y, más específicamente, a los desafíos que nos afectan como comunidad. Ello, de nuevo, nos sitúa ante un hecho cada día más incuestionable: los problemas más importantes ante los que nos enfrentamos como sociedad no pueden resolverse aplicando criterios de racionalidad económica que priorizan la acumulación de beneficios por minorías privilegiadas.

Al respecto, en los epígrafes 2 y 3 ofrecemos una imagen que ayuda a tomar conciencia de la envergadura que ha adquirido el turismo como hecho social y, en particular, su importancia para la sociedad española. En el epígrafe 4 detallamos los principales focos de tensión ligados al turismo y que, como se explicará, lo convierten en un fenómeno inequívocamente conflictivo. En el epígrafe 5 comentamos algunas de las respuestas que en la actualidad se están discutiendo –y en algunos casos implementando– con el fin de paliar la mencionada conflictividad. Finalmente, terminamos con un apartado de conclusiones en el que subrayamos la imperiosa necesidad de supeditar cualquier consideración sobre el futuro desarrollo turístico a su orientación mediante principios de justicia social y ambiental.

## 2. El contexto mundial

### *2.1. España en los rankings internacionales de turismo*

En las sociedades en que vivimos se suele proponer una misma receta para afrontar desafíos diversos planteados en ámbitos muy diferentes: la competitividad. Esta respuesta, debidamente procesada, se convierte en la solución a problemas por los que se ven afectados individuos, empresas, Estados, etc. La competitividad implica la acción de distintos actores que orientan sus comportamientos en relación con los comportamientos de los demás. Para saber qué posición ocupa cada uno respecto al resto se necesitan criterios precisos susceptibles de ser cuantificados. La racionalidad inherente a la competitividad se sirve de *rankings* que informan del mayor o menor éxito de los competidores. Aplicada al turismo, esta lógica coloca a España en una situación contradictoria, donde la expresión "morir de éxito" adquiere un significado inquietante.

España se ha consolidado como una potencia turística mundial. Ha encabezado los índices de competitividad turística del WEF y su proyección internacional se ha reforzado con la presencia de empresas y cadenas hoteleras españolas en las principales regiones turísticas del mundo. Además, desde 1975 Madrid alberga la sede de la Organización Mundial del Turismo (ahora ONU Turismo), un hecho que subraya el peso del país en el contexto turístico global.

En 2019 el Índice de Competitividad en Viajes y Turismo (TTCI) del WEF situó a España en la primera posición entre 140 países, revalidando por tercera vez consecutiva el liderazgo que ya ostentaba en 2015 y 2017 (WEF, 2019). El TTCI evaluaba "el conjunto de factores y políticas que permiten el desarrollo sostenible del sector turístico" en dimensiones como el entorno empresarial, la seguridad, las infraestructuras, etc. Tras cuantiosas inversiones, el país destaca en factores clásicos de la competitividad turística como la calidad de sus transportes (red de aeropuertos, tren de alta velocidad, carreteras), obteniendo la máxima calificación global en recursos naturales y culturales. Esta puntuación manifiesta la abundancia de estos atractivos y su gestión eficaz en coherencia con las expectativas del WEF. Desde las playas del Mediterráneo y las islas Canarias hasta ciudades emblemáticas como Barcelona, Madrid, Sevilla o Granada, pasando por entornos naturales protegidos (parques nacionales, reservas de la biosfera, etc.), la diversidad de la oferta turística española satisface a distintos segmentos de demanda y reduce la estacionalidad.

Con la irrupción de la pandemia, el WEF reformuló su índice. En 2022 se publicó el Índice de Desarrollo de Viajes y Turismo (TTDI), sucesor del anterior (nótese la sustitución de la palabra "competitividad" por "desarrollo").

En la edición más reciente (WEF, 2024), España ocupa la segunda posición global, por detrás de Estados Unidos. Según este índice, los tres países con mejor desempeño son Estados Unidos (1º), España (2º) y Japón (3º), seguidos de Francia (4º) y Australia (5º). Aunque en 2022 España cayó a la tercera posición, es notable que haya mantenido un lugar de privilegio y haya recuperado la segunda posición en 2024.

El nuevo índice TTDI incorpora criterios dirigidos a evaluar la sostenibilidad y es en este subíndice en el que España muestra un margen de mejora importante: ocupa la posición 42. Entre los distintos aspectos contemplados relativos a la sostenibilidad (sostenibilidad ambiental, socioeconómica y de la demanda), el ámbito de la sostenibilidad de la demanda es el que presenta una puntuación más baja. En concreto, los aspectos a mejorar serían la marcada estacionalidad (mejora respecto a 2019, pero sigue siendo alta en una comparativa internacional) y la elevada concentración geográfica del turismo en torno a ciertas atracciones culturales y naturales. Nuestro país también ocupa posiciones bajas en el subíndice de las "condiciones facilitadoras del turismo y los viajes", pues en el factor de la competitividad por precio ocupa la posición 94. No obstante, es similar a la que ocupan Francia (102), Italia (105) o Portugal (93), debido a la presencia de países muy competitivos en cuanto a precios (por ejemplo, Turquía ocupa la posición 40).

Además de ocupar las primeras posiciones en los *rankings* de competitividad, España suele ubicarse entre los principales destinos del mundo en términos de volumen de turistas internacionales y gasto turístico. Antes de la pandemia, en 2019, España fue el segundo país más visitado del planeta con 83,5 millones de llegadas internacionales, sólo superado por Francia (90 millones) y por delante de Estados Unidos (79 millones). Italia y China completaban el *top* 5 mundial con alrededor de 64 y 65 millones de visitantes respectivamente en ese año. En 2019 también ocupó la segunda posición entre los países con mayores ingresos turísticos internacionales (sólo detrás de Estados Unidos), reflejo del alto gasto promedio de sus visitantes. Según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC, 2024), España ocupó el segundo lugar global en gasto turístico internacional en 2019, sólo por detrás de Estados Unidos y ligeramente por encima de Francia. El impacto de la pandemia alteró temporalmente este orden, pero España ha vuelto a recuperar su posición. En 2022, tras dos años de fuertes caídas, Europa concentró el 61% del turismo mundial y España retornó al *top* 3 global en llegadas, con 71,7 millones de turistas internacionales. En 2023 se situó en segundo lugar, con 85 millones, tras los 100 millones de Francia.

A escala mundial, ONU Turismo constata la recuperación total del sector en 2024, pues entre enero y septiembre de ese año el turismo internacional alcanzó el 98% de las llegadas registradas en 2019, con 1.100 millones de turistas, un 11% más que en 2023. La recuperación fue impulsada por

la fuerte demanda pospandemia, especialmente en Europa, y la mejora de la conectividad y los visados. Oriente Medio lideró el crecimiento (+29%), seguido de África (+6%) y Europa (+1%). Los ingresos superaron los niveles prepandemia en la mayoría de los destinos, con un gasto especialmente elevado en mercados como Alemania, Estados Unidos y Francia (ONU Turismo, 2025).

## *2.2. La nueva promesa: competitividad sostenible*

De acuerdo con los criterios valorados por el WEF en la elaboración de su *ranking*, una serie de elementos son distinguidos como factores explicativos de la competitividad turística de España. En primer lugar, destacan sus infraestructuras de transporte y servicios turísticos. España dispone de una amplia red de aeropuertos internacionales bien conectados, una infraestructura aeroportuaria calificada entre las mejores del mundo, una densa red de autopistas y el segundo sistema de trenes de alta velocidad más extenso del planeta. Estas facilidades de conectividad interna y externa han facilitado el acceso masivo de visitantes y cierta distribución del flujo turístico. También la planta hotelera y de alojamiento española está muy desarrollada, con numerosas plazas de alta calidad en destinos costeros, urbanos y rurales que sustentan su capacidad para recibir grandes volúmenes de turistas, si bien requiere de continuas inversiones para su mantenimiento.

En segundo lugar, España posee un rico acervo de recursos culturales y naturales que le otorgan una ventaja comparativa. Cuenta con 49 sitios declarados Patrimonio Mundial de la Unesco (sólo por detrás de Italia y China), una gran variedad de monumentos históricos, museos de prestigio internacional y tradiciones culturales atractivas (festivales, gastronomía, enoturismo, etc.).

Como tercer pilar de competitividad se señala la diversificación de la oferta turística y la innovación en productos. España ocupa una posición de liderazgo en el turismo vacacional costero, pero también se ha posicionado en segmentos como el turismo urbano-cultural, el turismo gastronómico y enológico, el turismo de reuniones (con ciudades como Barcelona y Madrid entre los principales destinos de congresos del mundo), el turismo deportivo, el turismo de salud y bienestar, etc. Esta diversificación incrementa el valor añadido del sector y atrae a visitantes de mayor gasto. Así, se han desarrollado rutas culturales (Camino de Santiago, Ruta del Quijote), circuitos de turismo rural y ecoturismo en el interior peninsular, o experiencias de turismo de lujo, ampliando su atractivo más allá del tradicional turismo de sol y playa. La calidad de los servicios turísticos también ha contribuido a fortalecer la imagen de España como destino acogedor y fiable.

Sin embargo, la sostenibilidad y la gestión turística se presentan como pilares cada vez más importantes para garantizar la competitividad a largo plazo. El Gobierno español está redactando la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030 (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2019), dirigida a compatibilizar el crecimiento del sector con la protección ambiental y la cohesión social de los destinos. Entre las iniciativas que integran esta estrategia destacan los planes de reconversión de los destinos maduros (por ejemplo, para aliviar la congestión en zonas como Barcelona o las islas Baleares), las medidas de control del turismo urbano (limitación de alquileres turísticos, gestión de flujos de cruceros, etc.) y la promoción de productos sostenibles.

Algunos expertos identifican como reto principal "seguir creciendo de forma sostenible y equilibrada", para que España no sólo sea un destino exitoso en volumen sino también en calidad y sostenibilidad de la experiencia turística (Caixabank Research, 2024). En realidad, podríamos acordar que en las instituciones y organizaciones responsables de la gestión turística predomina un discurso en virtud del cual se asume que el modo en el que se conceptualice e implemente la noción de sostenibilidad aplicada al turismo deberá de hacerse en conformidad con la perpetuación del crecimiento económico.

En síntesis, los evaluadores de la calidad de España como destino turístico identifican las ventajas competitivas del país en: (a) sus infraestructuras y conectividad; (b) la gestión turística de su riqueza cultural y natural; (c) la diversificación e innovación en la oferta, capaz de atraer a distintos segmentos de mercado; (d) un capital humano y empresarial con amplia experiencia en el sector; y (e) una reorientación de las dinámicas turísticas para garantizar la sostenibilidad del destino.

### *2.3. Tendencias globales*

Como el resto del mundo, España se enfrenta a un entorno complejo, caracterizado por una competencia creciente, cambios en las preferencias de los consumidores y un contexto económico y climático cada vez más incierto. Entre los factores que ejercen presión sobre el sector se encuentran las consecuencias físicas y económicas del calentamiento global, la evolución desfavorable del entorno macroeconómico internacional, la inflación creciente y la posibilidad de una recesión que podría frenar la demanda turística o provocar un desplazamiento hacia destinos más económicos (WEF, 2025). Tras el repunte del turismo motivado por el llamado *revenge travel*, asociado al levantamiento de las restricciones de movilidad impuestas a causa de la COVID-19, la incertidumbre económica podría limitar el dinamismo del sector turístico. En Europa, la demanda se concentra en

destinos de costa que ofrecen proximidad, clima cálido y precios asequibles. Los principales mercados emisores en este segmento son Alemania, Reino Unido, los países escandinavos, Países Bajos, Bélgica y Austria. Si bien España concentró en 2021 casi un tercio de las pernoctaciones internacionales en zonas costeras de la Unión Europea, compite directamente con otros destinos del Mediterráneo y de otras regiones que ofrecen productos turísticos similares.

Determinados enclaves turísticos españoles se encuentran en riesgo evidente de saturación turística, incluso en un escenario de posible contracción de la demanda. Por ello, la necesidad de compatibilizar el turismo con la protección ambiental y la calidad de vida local es cada vez más apremiante. Además de los problemas de masificación en algunos destinos emblemáticos –que provocan malestar tanto entre los turistas como sobre todo entre la población local, encarecimiento de la vivienda y deterioro de los recursos naturales–, el aumento de eventos climáticos extremos también amenaza al sector: olas de calor más intensas que pueden disuadir a viajeros en verano, incendios en áreas protegidas y de alto valor natural y cultural, estrés hídrico en zonas turísticas mediterráneas, con periodos de sequía seguidos de inundaciones como las recientemente acaecidas en Valencia, etc. (McKinsey & Company, 2023). España deberá profundizar en las estrategias de turismo sostenible diversificando flujos hacia temporadas y destinos menos saturados, fomentando prácticas ambientalmente más sostenibles (transporte con bajas emisiones de carbono, eficiencia energética en hoteles, protección de ecosistemas frágiles) y asegurando que los beneficios del turismo se redistribuyan a las comunidades locales.

Si bien Europa continuará concentrando gran parte del turismo mundial, nuevos destinos y competidores están ganando atractivo (European Travel Commission, 2025). Algunos países del Mediterráneo (Turquía, Egipto o Marruecos) ofrecen productos similares de sol y playa a precios inferiores, atrayendo a mercados europeos sensibles al coste. En Asia-Pacífico (Tailandia, Indonesia o Emiratos Árabes) también están realizando grandes inversiones en promoción turística (McKinsey & Company, 2023).

Para seguir ocupando las primeras posiciones en los *rankings* internacionales mencionados, España deberá innovar y diferenciar su oferta. Esto exige invertir en digitalización, crear nuevos productos con más valor añadido y afianzar la fidelidad de sus principales mercados emisores (Reino Unido, Alemania, Francia, etc.), a la vez que captar nuevos mercados lejanos de alto gasto (Estados Unidos, Canadá, China y Japón). La recuperación del turismo chino emisor, por ejemplo, representa una significativa oportunidad de negocio para España en los próximos años, dada la elevada propensión al gasto de esos viajeros (European Travel Commission, 2025).

La pandemia de la COVID-19 ha dejado cambios duraderos en los patrones turísticos. Se observa una mayor preferencia por viajes seguros, destinos menos masificados, de naturaleza y con espacios abiertos. También el teletrabajo ha animado la tendencia a pasar estancias más largas combinando trabajo y ocio (*workations*). España puede beneficiarse de atraer a estos teletrabajadores-turistas de largo plazo. Por otro lado, la digitalización acelerada del consumo turístico obliga a reforzar las competencias digitales de las empresas y destinos españoles, integrando tecnologías como aplicaciones de reserva, inteligencia artificial para gestión de flujos, realidad virtual para promoción, etc.

Aunque el país posee una importante red de infraestructuras, el crecimiento continuo puede exigir ampliaciones y mejoras. Algunos aeropuertos están acercándose a su capacidad máxima en períodos punta. Al respecto, la planificación de su expansión es difícilmente compatible con la protección del medio ambiente. Asimismo, la gestión de la capacidad de carga turística de muchos espacios (centros históricos, parques nacionales, islas) requerirá establecer límites o reservas previas para evitar la degradación de la experiencia. Los modos en los que se articule la coordinación público-privada y entre distintos niveles administrativos será crucial en este aspecto.

Como se verá más adelante, un reto fundamental es asegurar que el sector turístico ofrezca empleo de calidad y formación adecuada. Tradicionalmente, muchos empleos turísticos son estacionales y de baja remuneración, restando atractivo laboral y disminuyendo la calidad del servicio. Un sector turístico socialmente sostenible, que provea empleos dignos, es imprescindible para mantener la calidad del servicio que las empresas turísticas ofrecen.

En definitiva, España afronta el futuro turístico desde una posición de fortaleza, pero el modelo necesita evolucionar. De mantenerse la estabilidad económica y geopolítica en sus mercados clave, las previsiones apuntan a que el país seguirá liderando llegadas y manteniendo altas posiciones en los *rankings* de competitividad durante los próximos años. No obstante, si quiere ocupar una posición de liderazgo frente a los desafíos venideros (cambio climático, transformaciones tecnológicas, variaciones en las preferencias de los viajeros), tendrá que ofrecer respuestas innovadoras, más allá de la mera adaptación de las pautas conocidas. En este contexto, avanzar hacia una sostenibilidad integral –económica, social y ambiental– resulta esencial no sólo para reforzar la resiliencia del sector, sino también para mejorar la imagen de España como destino turístico y su reputación internacional como país (World Economic Forum, 2025).

## 3. El turismo como fenómeno social

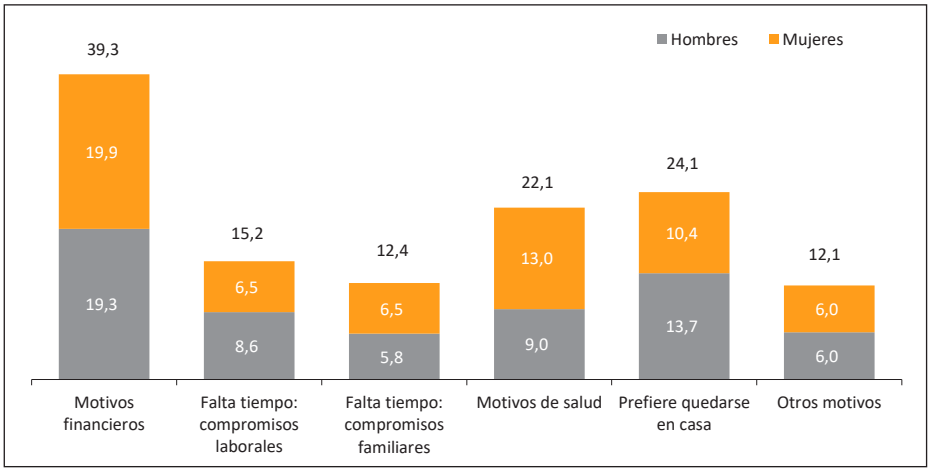
### *3.1. Los españoles como turistas*

Siendo el turismo un fenómeno social y económico de primer orden para comprender la realidad española, era extraño que no tuviéramos información oficial periódica sobre la opinión de los españoles acerca del mismo. Afortunadamente, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) ha decidido empezar a paliar esta situación (CIS, 2023 y 2024a). A continuación, analizamos en detalle algunos datos.

En 2024 llama la atención que un 23,9% de la población declare no tener vacaciones (frente al 20,5% de 2023). Igualmente resulta llamativo comprobar que son las mujeres quienes no tienen vacaciones (28,4%) en mayor medida que los hombres (19%). Este dato es consistente con estudios anteriores referidos a los ciudadanos europeos (Álvarez-Sousa, 2018), donde se comprueba que las razones económicas no son las únicas que impiden el disfrute de las vacaciones, pues los cuidados domésticos, habitualmente desempeñados por las mujeres, representan un determinante clave de esta brecha de género.

También la Encuesta de Turismo de Residentes del Instituto Nacional de Estadística (INE-ETR/FAMILITUR, 2024) indaga en las razones por las que los españoles no viajan. Debe tenerse en cuenta que la pregunta aquí no es si se tienen vacaciones, sino por qué no se viaja. Los motivos más relacionados con la familia y la salud predominan entre las mujeres, mientras que los vinculados al trabajo están más presentes en el caso de los hombres, quedando los factores económicos repartidos por igual (gráfico 1).

**Gráfico 1 – Motivos para no viajar por razones personales. En porcentaje. 2023**




**Fuente:** INE-ETR/FAMILITUR, 2024. Respuestas múltiples.

Volviendo a los resultados ofrecidos por el CIS (2024), entre quienes sí que viajan en vacaciones, el destino mayoritario es de ámbito nacional: el 70,4% declaraba haber realizado o ir a realizar sus vacaciones en España, frente al 6,4% que optaba por el extranjero. Un 20,2% combina estancias dentro y fuera del país. En este sentido, los viajes internacionales realizados por los residentes en España recuperan las cifras anteriores a la pandemia. Los datos de contabilidad nacional corroboran esta tendencia: el gasto de los hogares en destinos fuera de España en el tercer trimestre de 2024 fue un 14% superior al momento prepandemia. A su vez, a medida que aumenta la presencia en destinos internacionales, el turista doméstico reduce su impacto en el mercado español (Caixabank Research, 2025).

El alojamiento más frecuente fue el hotel o el apartahotel (45,2%), seguido de la vivienda en alquiler (12,5%) y la estancia en viviendas de familiares o amistades (12,4%). También destaca la utilización de segundas residencias (10,8%), lo que mantiene vigente una pauta de alojamiento en viviendas privadas consolidada desde hace décadas. Opciones menos frecuentes son la casa rural (4,2%), el camping (3,8%) y la autocaravana o caravana (2,2%).

En cuanto a la duración del viaje, el 31,4% de las personas encuestadas afirma disfrutar habitualmente de entre una y dos semanas de vacaciones, el 29,7% de una semana y el 20,3% de más de dos semanas. Sólo un 16% indica viajar menos de una semana, reflejando una tendencia predominante hacia estancias medias o prolongadas.

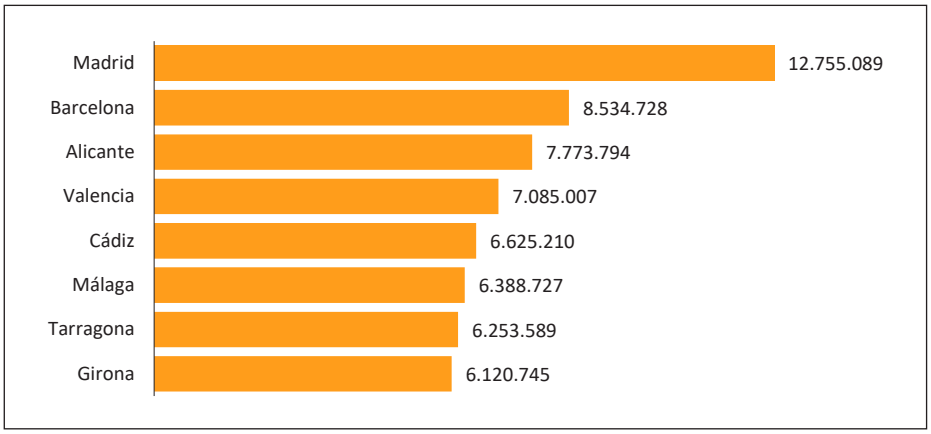
La valoración del tiempo libre, las vacaciones y el ocio recreativo es mayoritaria y rotunda: un 65,1% los considera "muy importantes" y un 25,7% "bastante importantes", advirtiéndose un consenso social en torno al valor simbólico y funcional del descanso y de la desconexión del entorno habitual.

Respecto al tipo de destino, predominan claramente los espacios vinculados a la costa: un 39,1% eligió pueblos costeros o cercanos al mar y un 23,8% ciudades costeras. En contraste, el 20,3% optó por pueblos de interior o de montaña, el 12,9% por ciudades del interior y un 16,7% realizó viajes itinerantes. Estos datos reflejan tanto la persistencia de hábitos de veraneo tradicionales (sol y playa, segunda residencia, retorno al pueblo) como la coexistencia de nuevas prácticas vinculadas a la movilidad flexible y el descubrimiento de entornos rurales o naturales. Todo ello también resulta coherente con la tipología turística preferida por los españoles: los destinos identificados como propios del turismo de sol y playa son la opción predominante (35,1% como primera elección), seguido del turismo cultural (21,3%), el turismo de contacto con la naturaleza (18,5%) y el turismo rural (13%). Si se suman las respuestas elegidas por los encuestados como primera y segunda opción, el turismo de sol y playa acumula un 53% de menciones, frente al

38,3% del cultural y el 36,7 % del natural. Otras formas de turismo como el de bienestar (7,1%) o el social (1,8%) aún tienen una presencia minoritaria.

En esta misma línea, el INE cuantifica los viajes domésticos por provincia en 2024 situando Madrid y Barcelona como los principales destinos, seguidos de Alicante, Valencia, Cádiz, Málaga, Tarragona y Girona (gráfico 2).

**Gráfico 2 – Número de viajes domésticos por provincia de destino. 2024**




**Fuente:** INE-ETR/FAMILITUR, 2025.

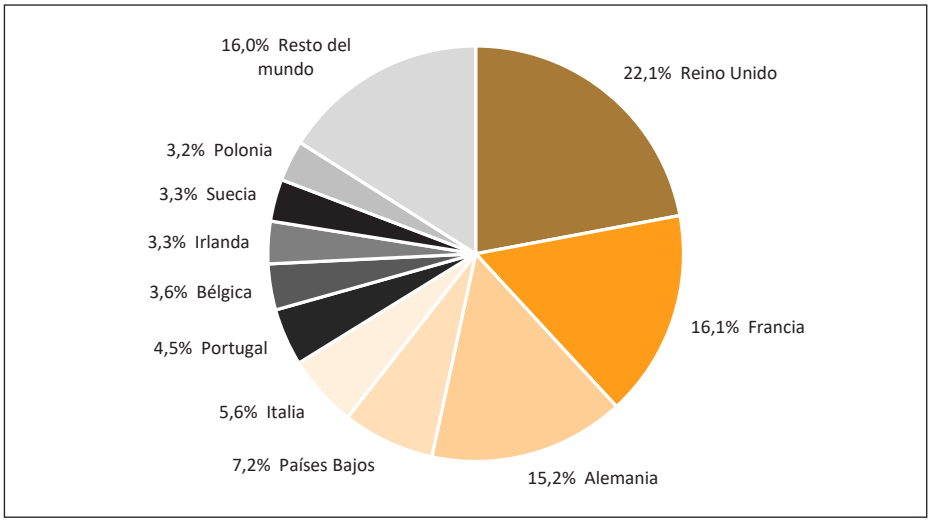
## *3.2. Los turistas que nos visitan*

Según la Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (INE-FRONTUR, 2025), en 2024 visitaron España 137.640.110 extranjeros, de los cuales 93.759.297 eran turistas y 43.880.813 excursionistas. Estos datos suponen una variación interanual del 9,45% respecto de 2023, año en el que ya se habían superado los datos previos a la crisis de la COVID-19 (85 millones de llegadas en 2023 frente a las 83 millones de 2019).

Los turistas procedentes de Reino Unido, Francia y Alemania suman más de la mitad del total de la demanda (gráfico 3). Particular relevancia posee el mercado británico, que aporta 18 millones de turistas en 2024; así los turistas británicos representan el 22,1% del total de la demanda extranjera, por delante de Francia (16,1%) y Alemania (15,2%). La llegada de turistas residentes en Reino Unido aumentó un 6,6%, la de los procedentes de Francia un 10,3% y la de los que vinieron de Alemania un 8,6% con respecto a 2023. En definitiva, estos datos demuestran la dependencia del sector turístico español respecto de esos tres mercados emisores. Además, los turistas británicos concentran su presencia en espacios concretos del

litoral, específicamente en apenas seis nodos turísticos: las islas Canarias, las Baleares, la Costa Blanca en Alicante, la Costa Brava en Girona, la Costa Dorada en Tarragona y la Costa del Sol en Málaga (gráfico 4).

**Gráfico 3 – Turistas internacionales según su país de residencia. En porcentaje. 2024**




**Fuente:** INE (2025). Estadística experimental. Medición del turismo a partir de teléfonos móviles. Turismo receptor.

**Gráfico 4 – Turistas procedentes del Reino Unido por municipio de destino. 2024**



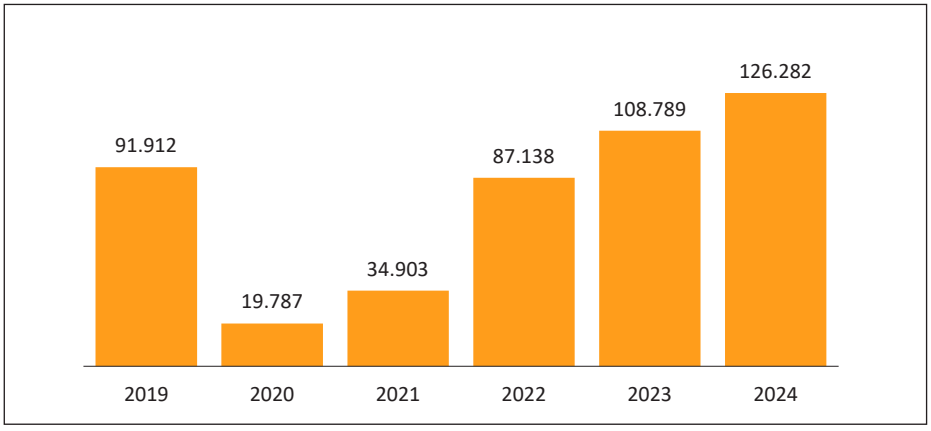

**Fuente:** Elaboración propia a partir de INE (2025). Estadística experimental. Medición del turismo a partir de teléfonos móviles. Turismo receptor.

Cataluña fue la comunidad autónoma que más turistas recibió (19,9 millones, un 9,7% más que en 2023), seguida de Illes Balears (15,3 millones, un 6,1% más que en 2023) y Canarias, a donde llegaron 15,2 millones (un 9,1% más que en 2023) (INE-FRONTUR, 2025).

En 2024, el gasto total realizado en España por los turistas no residentes en el país fue de 126.282 millones de euros (gráfico 5), con un aumento del 16,1% respecto al de 2023. Los turistas procedentes de Reino Unido son los que más gasto realizaron, con 22.602 millones de euros, un 13,5% más que en 2023. Les siguieron los de Alemania (con 15.527 millones y un aumento del 17,6%) y Francia (con 11.014 millones, un 13,1% más).

Las comunidades autónomas que concentraron mayor gasto total en 2024 fueron Cataluña (con 23.745 millones, un 11,8% más que en 2023), Canarias (con 22.887 millones y un aumento del 12,6%) e Illes Balears (con 20.052 millones, un 13,3% más que en 2023).

**Gráfico 5 – Gasto realizado por los turistas internacionales. En millones de euros. 2019-2024**




**Fuente:** INE-EGATUR (2025). Encuesta de Gasto Turístico.

Una característica importante del turismo español es el peso del alojamiento extrahotelero, tal y como queda reflejado en la tabla 1. Un tercio de los turistas internacionales se alojan en viviendas, ya sean en alquiler reglado, en viviendas de su propiedad, en viviendas de familiares o amigos o en viviendas por las que declaran no haber realizado una transacción económica (alojamiento de no mercado).

**Tabla 1 – Llegada de turistas internacionales según tipo de alojamiento. 2024**

| | | Valor absoluto | % |
|---|---|---|---|
| **Total** | | 93.799.505 | 100% |
| **Alojamiento de mercado** | Alojamiento hotelero | 61.652.449 | 66% |
| | Vivienda de alquiler | 11.662.415 | 12% |
| | Resto alojamiento de mercado | 3.987.217 | 4% |
| **Alojamiento de no mercado** | Vivienda en propiedad | 4.990.725 | 5% |
| | Vivienda de familiares o amigos | 10.303.691 | 11% |
| | Resto Alojamiento de no mercado | 1.203.007 | 1% |

**Fuente:** INE-FRONTUR (2025).

Desde los años 60, una de las debilidades estructurales del modelo turístico español ha sido la dependencia de turoperadores extranjeros. Estas empresas han controlado históricamente los flujos de demanda internacional hacia los destinos del litoral mediterráneo y los archipiélagos. Con la progresiva digitalización de la cadena de valor turística cabría esperar una reconfiguración de este patrón, favoreciendo la desintermediación y un mayor control sobre la comercialización de su oferta por parte de los proveedores locales. Sin embargo, no sucede así. El 24,8% de los turistas internacionales llegaron en 2024 con un paquete turístico ya comprado en su país (INE-FRONTUR, 2025).

Lejos de eliminar la intermediación, la digitalización ha dado lugar a una nueva concentración en manos de grandes plataformas tecnológicas internacionales. Según datos de Phocuswright (2023), las agencias de viajes *online* (OTAs) mantuvieron una cuota de mercado del 50% en las reservas turísticas realizadas en los principales mercados emisores europeos en 2022, alcanzando niveles similares a los registrados antes de la pandemia. España se sitúa, junto con Reino Unido, Alemania, Francia e Italia, entre los cinco países que concentran más del 70% de todo el volumen de reservas *online* en Europa. Estos datos ponen de manifiesto que, en lugar de desintermediar, la digitalización ha consolidado nuevas formas de dependencia respecto a los operadores internacionales, especialmente por lo que se refiere a la distribución del alojamiento. Así pues, el acceso a la demanda continúa mediado por actores externos al sistema empresarial turístico español, reproduciendo ahora en un entorno tecnológico distinto las dinámicas de dependencia configuradas en los orígenes del turismo de masas.

### *3.3. ¿Demasiados turistas?*

El indicador de presión turística, entendido como el número de turistas por cada 100 habitantes, constituye una medida relativa de la intensidad de uso turístico del territorio en relación con su población residente. Aunque no permite captar de forma directa los impactos sociales, ambientales o económicos derivados del turismo, su utilidad reside en la capacidad para señalar, de forma preliminar, posibles situaciones de desequilibrio entre la actividad turística y la estructura demográfica local, particularmente en destinos con una fuerte especialización funcional.

Según los datos publicados por Dataestur (2025) en su *Informe de indicadores*, en febrero de 2024 el valor del indicador se aproxima a 6 turistas por cada 100 habitantes, mientras que en agosto supera los 16. Estas cifras, elaboradas a partir de la estadística experimental de pernoctaciones (que incluye tanto turismo receptor como turismo interno) y de la población residente según la Estadística Continua de Población del INE (dato de enero de 2023), no deben enmascarar la existencia de fuertes desigualdades territoriales además de la persistencia de la estacionalidad de la demanda turística. Este es uno de los principales rasgos estructurales del modelo turístico español.

Tal como se ha señalado en estudios recientes (Simancas-Cruz y González-Medina, 2024), el valor analítico del indicador de presión turística se acentúa cuando se aplica a escalas territoriales más reducidas. Mientras que el promedio estatal homogeneiza la diversidad de situaciones locales, los niveles de presión alcanzan cifras notablemente más altas en determinados destinos con una elevada concentración de turistas y una baja densidad de población residente. En esos contextos, la actividad turística puede generar tensiones sobre infraestructuras y servicios públicos, distorsionar el mercado residencial, alterar la morfología urbana e intensificar los procesos de turistificación.

En el año 2019, por ejemplo, municipios como Calvià (Illes Balears), Peñíscola (Comunitat Valenciana) o San Bartolomé de Tirajana (Canarias) registraron niveles de presión superiores a los 100 turistas por habitante durante los meses de temporada alta. Esta intensidad se ve agravada por la expansión de la oferta extrahotelera, sobre todo la relativa a las viviendas de uso turístico, cuya contabilización todavía presenta importantes limitaciones metodológicas. En estos casos, el indicador de presión turística permite identificar posibles situaciones de saturación funcional, entendida como el punto en el que la actividad turística empieza a generar efectos adversos sobre la cohesión social, el medio ambiente o la calidad de vida de la población residente.

Con el fin de afinar la aproximación metodológica, se ha argumentado la necesidad de complementar este indicador con otros instrumentos de medida que permitan caracterizar de forma más precisa la presión ejercida por el turismo sobre los territorios. Entre ellos cabe destacar la densidad de plazas alojativas por superficie urbanizada, la proporción de viviendas turísticas respecto al parque residencial, la capacidad efectiva de carga de los sistemas de movilidad y saneamiento, o la relación entre visitantes y espacios naturales protegidos. Asimismo, resulta pertinente considerar factores como el tipo de alojamiento utilizado, la duración media de la estancia, los patrones de movilidad y consumo, o la estacionalidad del destino, pues todos los flujos turísticos no tienen la misma magnitud ni generan el mismo tipo de impactos.

La presión turística no debe entenderse como un fenómeno homogéneo. Su intensidad y sus consecuencias varían en función del contexto territorial, de las tipologías turísticas predominantes, de la gobernanza institucional o de la capacidad de resiliencia de las comunidades receptoras. Un elevado número de visitantes no implica necesariamente saturación, siempre que el destino cuente con mecanismos eficaces de distribución espacial, planificación urbana, regulación de la oferta y participación ciudadana. Por el contrario, contextos con cifras absolutas más moderadas pueden provocar una percepción aguda de congestión si carecen de las infraestructuras o marcos normativos adecuados.

Por tanto, la interpretación del indicador requiere un enfoque integral y contextualizado. Más que una cifra aislada, su utilidad reside en la posibilidad de analizar tendencias, comparar dinámicas territoriales y orientar políticas públicas hacia modelos más sostenibles. El indicador de presión turística es una herramienta útil para la detección temprana de riesgos de insostenibilidad en determinados destinos. Su integración en marcos analíticos más amplios, junto con la incorporación de variables sociales, ambientales y de gobernanza, puede ayudar a mejorar las relaciones entre turismo y territorio.

## 4. Los retos de la (in)sostenibilidad del turismo

### *4.1. El turismo en el territorio*

La eclosión turística que se produce en España en la década de 1960 se articula de manera predominante a través del turismo vacacional, de masas, especializado en el producto de sol y playa. La persistencia durante la democracia de las inercias impulsadas en la dictadura deja su impronta en el presente. Así, según el *Atlas de contribución municipal del turismo en*

*España* elaborado por Exceltur (2023), 81 de los 100 destinos más turísticos (teniendo en cuenta el tamaño de su oferta turística alojativa) se ubican en la costa. Esto supone que el 56% de la oferta de alojamiento turístico y el 28% de la población se localiza en la franja litoral. Esta circunstancia se agudiza al considerar que 251 de los 500 municipios turísticos más importantes (pues concentran el 82% de toda la oferta turística española –unos 3 millones de plazas– y al 56% de la población) son también destinos costeros. De estos últimos, 193 municipios se sitúan en el Mediterráneo y las islas Canarias, aglutinando el 54% de toda la oferta de alojamiento turístico español de mercado (2,8 millones de plazas).

Esta dinámica territorial normalmente se ha explicado a partir de la capacidad de atracción generada por los recursos naturales, servicios y equipamientos que ofrecían las áreas costeras, favoreciendo economías de aglomeración. Ello deriva en la configuración de un modelo básico, en un principio limitado casi en exclusiva a su implementación en el espacio litoral, donde todo aquello susceptible de ser incorporado a la mercantilización turística era presentado como un recurso distintivo, a la vez que se catalogaban como periféricos o complementarios los elementos de potencial interés turístico existentes en el entorno circundante[1].

El turismo de sol y playa español responde principalmente a un modelo asistido por turoperadores y su crecimiento se ha sustentado en el volumen, supeditando cualquier consideración al cumplimiento del objetivo prioritario: aumentar el número de visitantes. Su caracterización no puede disociarse de su profunda imbricación con la producción y revalorización de activos inmobiliarios, confundiendo constantemente el desarrollo turístico con la expansión de la economía inmobiliaria (Mantecón, 2017; Mantecón et al., 2023). El dinamismo económico ligado al binomio "turismo-construcción" ha generado extraordinarias expectativas de enriquecimiento como consecuencia de los incentivos públicos a la inversión y de la promoción de un marco de actuación orientado por los principios de desregulación, privatización y liberalización. Uno de sus resultados más evidentes ha sido la naturalización de las prácticas especulativas y clientelares, con las consecuencias sobradamente conocidas.

La expansión e intensificación del turismo hoy ya no se limita a la franja litoral. Desde la década de 1990, en el contexto de la resaca producida por

[1] Aclaramos que cuando en este informe empleamos el término "modelo" en referencia al modelo turístico español lo hacemos en un sentido más narrativo que analítico, pues normalmente, al menos en la literatura académica, la palabra "modelo" suele utilizarse para aludir a una realidad más compleja en la que, en todo caso, es posible percibir ciertas pautas o regularidades que permiten intuir una sensación de orden. La simplificación que se imagina a través del análisis de la realidad estaría dotada de ciertas connotaciones arquetípicas. Nada de esto encaja con el modelo turístico español, históricamente caracterizado por el desorden y la ausencia de una adecuada planificación.

la llamada reconversión industrial, aumentan los espacios que se incorporan al sistema turístico, a pesar de no haber sido el turismo el eje articulador de su modernización socioeconómica. Es el caso de muchas ciudades capitales de provincia poseedoras de un patrimonio significativo. En el citado *Atlas* de Exceltur (2023), representan el 16% de toda la oferta turística alojativa de España. Así, a Madrid y Barcelona, que lideran los destinos con mayor volumen de plazas alojativas de mercado (152.000 y 127.000, respectivamente) y de empleo directo vinculado a las actividades turísticas (72.912 y 47.143, respectivamente), se añaden otras ciudades con un pasado turístico variable (Valencia, Granada, Zaragoza, Santiago de Compostela, Murcia, Pamplona, Cuenca, etc.).

Entre los factores que explican la ampliación de los espacios expuestos al turismo se identifica una compleja red de elementos interconectados. Aquí sólo mencionamos algunos que nos parecen de particular relevancia:

a) Se observan formas de gestión municipal cada día más recurrentes en ciudades con escasa tradición turística que convierten a las administraciones locales en organismos promotores de proyectos de transformación y creación de la imagen urbana. Su objetivo es atraer inversiones privadas y gestionar según criterios de eficiencia empresarial los recursos físicos y humanos sobre los que ejercen influencia. Tras convencerse de que el turismo generará riqueza y prosperidad social, sus esfuerzos se concentran en atraer a una parte de los millones de personas que cada año viajan motivadas por el consumo de experiencias de ocio.

b) El creciente dinamismo del mercado turístico internacional a su vez confluye con la eclosión del turismo de cruceros en las ciudades marítimas y, también, con la proliferación de tipos de movilidad y estrategias residenciales emergentes (jubilados con estilos de vida multirresidenciales, nómadas digitales, etc.). Estos comportamientos se extienden a causa del aumento y mejora de la conectividad de los vuelos (en estrecha relación con el auge de las compañías aéreas de bajo coste), las facilidades existentes para acceder a viajes de corta duración o la propagación de las viviendas de uso turístico.

c) Crece el número de personas orientadas por motivaciones turísticas alternativas a aquellas que conducen a los destinos tradicionales de sol y playa. Los recursos culturales han pasado de representar el 10,6% del motivo de los viajes realizados por la población residente en España en 2015 a un 11,8% en 2024 (INE-ETR/FAMILITUR, 2024). A su vez, la cultura atrajo al 15,7% de los turistas extranjeros que visitaron España en 2023, siendo la segunda razón después del clima (26,2%) y antes que las playas (7,4%) y la diversión (6,7%) (INE-FRONTUR, 2023).

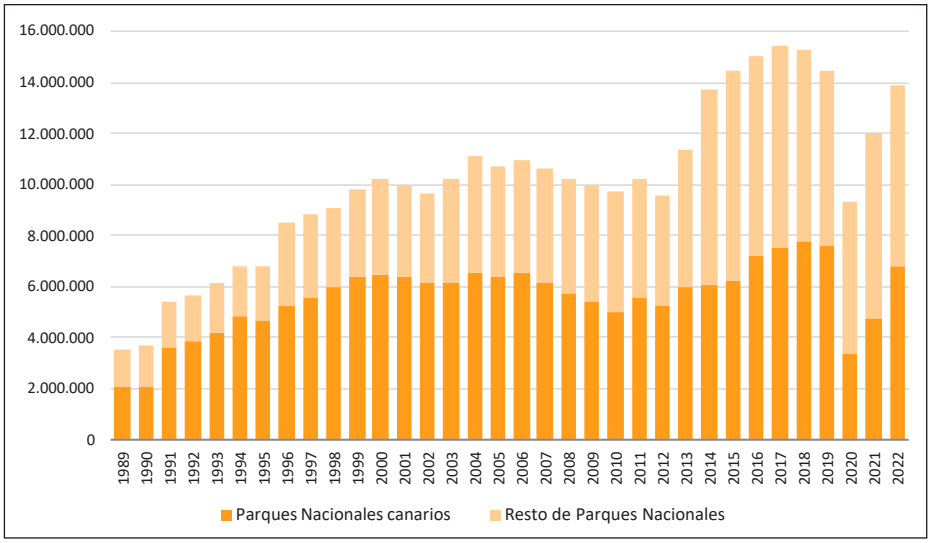
d) El auge de una cultura que exalta los valores individualistas (frente a los comunitarios) y de las emociones (frente a la argumentación racional)

propicia la personalización de los hábitos de consumo y su concreción en productos experienciales "únicos", capaces de generar un impacto sentimental digno de ser rememorado. Así, el turismo se adapta a los cambios en los gustos de segmentos de mercado más fragmentados, dispuestos a pagar por acceder a productos genuinos, dotados de autenticidad y diseñados "a medida". Ello, por supuesto, exige ampliar la oferta de posibilidades más allá de los productos turísticos consolidados (y estandarizados) identificando la potencial explotación de elementos hasta el momento ajenos a la mirada turística y movilizando recursos que faciliten el acceso a los mismos. Esta situación otorga una gran complejidad al territorio, que, en definitiva, impulsa la reconfiguración de España en un "multidestino" turístico.

e) La expansión turística no se limita a las ciudades. Los intensos procesos de urbanización que la sociedad española experimenta durante la segunda mitad del siglo XX generan efectos ambivalentes. Con el cambio de centuria, los nuevos urbanitas (ya nacidos y socializados en ciudades) redefinen los significados con los que las generaciones anteriores dotaban de sentido al mundo rural y, al fin y al cabo, a la propia naturaleza. Esta pasa a cargarse de connotaciones recreativas. Una de las consecuencias es la extensión del ocio, el deporte y el turismo a los espacios rurales y naturales, favoreciendo el desarrollo de nuevos productos: turismo rural, agroturismo, ecoturismo, etc. La actividad económica generada en torno a estas tipologías ha ayudado a paliar los impactos del despoblamiento del mundo rural y de las crisis sufridas por las actividades agrarias tradicionales, facilitando iniciativas empresariales que crean nuevas fuentes de ingresos, ayudan a conservar el patrimonio cultural o sirven para mejorar los equipamientos e infraestructuras de uso público. Aunque, en ocasiones, también provocan graves impactos en el medio ambiente, en la perturbación de las culturas locales o en sus estructuras económicas, fomentando nuevas tensiones y desigualdades sociales.

Las estadísticas que registran la afluencia a la Red de Parques Nacionales son ilustrativas de esta reorientación de la mirada turística hacia la naturaleza. Estos datos ponen de manifiesto el interés social que despiertan las áreas protegidas y, en particular, los parques nacionales. La afluencia a estos lugares se mantuvo relativamente estable durante la primera década del siglo –en torno a los 10,4 millones de visitas anuales–, hasta iniciar una clara tendencia al alza en 2013, que llega en 2017 al máximo histórico de 15.406.476 visitas estimadas (gráfico 6). Tras el desplome de 2020, motivado por la crisis sanitaria de la COVID-19, en 2021 se observa un incremento de los visitantes de más del 28% respecto al año anterior, alcanzado en 2023 la segunda cifra más alta de visitantes de la serie histórica, estimada en 15.016.250 visitantes.

**Gráfico 6 – Evolución del número de visitantes a la Red española de Parques Nacionales y Parques Nacionales en las islas Canarias. 1989-2022**




**Fuente:** Organismo Autónomo Parques Nacionales.

De esta manera, el territorio es el soporte de los recursos turísticos y, al mismo tiempo, es un recurso en sí mismo. En este contexto, la territorialidad resultante se percibe a través de distintos procesos de jerarquización, integración y especialización, conformándose sistemas productivos sobre la base de relaciones asimétricas entre los espacios y entre los actores sociales implicados. Un ejemplo ilustrativo de esta situación son los parques nacionales canarios: ya no constituyen meros recursos complementarios de la oferta turística litoral, sino que se han transformado en puntos de interés turístico, entendidos como espacios a los que se dirigen los visitantes para realizar ciertas actividades, al tener capacidad de atracción y de generación de experiencias turísticas, llegando incluso a influir de manera decisiva en la elección de cada destino insular. En este sentido, el hecho que de que Canarias sea uno de los destinos más importantes de Europa explica que sus cuatro parques nacionales acaparen prácticamente la mitad de los visitantes de la totalidad de la red (ver gráfico 6).

## *4.2. La insostenibilidad ambiental del modelo turístico español*

El modelo turístico español se ha fundamentado en una lógica de crecimiento continuo que prioriza la expansión de flujos, infraestructuras y rendimientos económicos, sin considerar de manera suficiente los límites ecológicos del territorio ni las consecuencias ambientales de dicho crecimiento.

Este modelo, sustentado en una alta dependencia del transporte aéreo, una fuerte presión sobre los recursos naturales y una ocupación intensiva del suelo ha generado un conjunto de impactos ambientales acumulativos que lo sitúan en abierta contradicción con los principios de sostenibilidad ecológica y con los compromisos internacionales en materia de lucha contra el cambio climático.

Uno de los factores más significativos que ilustran esta insostenibilidad es la elevada contribución del turismo al calentamiento global, provocado principalmente por la emisión de gases de efecto invernadero. A nivel mundial, el turismo representa entre el 8% y el 10% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (OCDE, 2024). La complejidad del sector, su carácter transversal y la dificultad para asignar responsabilidades entre sus múltiples subsectores y cadenas de valor globales complican la implementación de políticas de mitigación eficaces. La mayoría de los países aún no ha establecido objetivos específicos de reducción de emisiones para el sector turístico ni presupuestos de carbono asociados. En muchos casos, el turismo se incluye de forma genérica dentro de los sectores del transporte o los servicios. No obstante, los países firmantes de la *Glasgow Declaration on Climate Action in Tourism* se han comprometido a reducir sus emisiones en un 50% para 2030 y alcanzar la neutralidad climática antes de 2050 (One Planet Sustainable Tourism Programme, 2021).

El transporte es una de las principales fuentes de emisiones dentro del sector turístico español. En 2022 generó el 30,7% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en España, con el transporte por carretera aportando un 28,4% del total (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2024). Aunque estas cifras abarcan todas las actividades de transporte, una proporción considerable está vinculada a desplazamientos turísticos, según el propio ministerio. La movilidad aérea internacional, en la que se basa una parte sustancial del turismo receptor en España, constituye una fuente importante de emisiones de gases de efecto invernadero. Promovida por el abaratamiento del billete aéreo y por una estructura fiscal que no penaliza lo suficiente el uso del queroseno, refuerza un modelo de hipermovilidad difícil de compatibilizar con los objetivos de neutralidad climática. Sobre el impacto específico de los *jets* privados, Greenpeace (2024a) ha elaborado informes que evidencian cómo estos aviones generan entre 5 y 14 veces más emisiones de $CO_2$ por pasajero que un avión comercial medio y 50 veces más que los trenes. En 2018, el 50% de todas las emisiones de la aviación fueron causadas por sólo el 1% de la población mundial. Sobre la sostenibilidad energética y ambiental del transporte aéreo, no existen indicios de una transformación estructural en los sistemas de propulsión que permita compensar el incremento previsto en los consumos energéticos y en las emisiones derivadas del aumento de la demanda. Aunque el sector ha formulado compromisos institucionales ambiciosos y promueve programas

de desarrollo tecnológico de alta sofisticación, parte de estas iniciativas presentan una credibilidad limitada o un impacto real marginal, lo que pone en cuestión su eficacia como mecanismos de mitigación a medio y largo plazo (Jiménez Crisóstomo, 2020).

Mención aparte merecen los cruceros, un tipo de turismo que está en auge y cuya capacidad contaminante es denunciada una y otra vez por las asociaciones ecologistas: "Un crucero consume tanto gasoil como 12.000 coches, con emisiones 100 veces más tóxicas debido al alto contenido de azufre del combustible utilizado" (Greenpeace, 2024b).

Las proyecciones realizadas a escala regional para Europa permiten anticipar que el turismo en España será uno de los sectores más afectados por el cambio climático en el horizonte de 2100 (European Commission, 2023). Los modelos utilizados estiman una pauta clara en la evolución futura de la demanda turística: mientras que las regiones del norte y el centro del continente podrían beneficiarse de condiciones climáticas más favorables para el turismo, los destinos del sur –y en particular los de costa– experimentarán reducciones significativas de visitantes, sobre todo en verano. En el caso español, los escenarios de calentamiento global considerados muestran un patrón progresivo de pérdida de atractivo turístico, en especial en el sur peninsular y en los archipiélagos, a medida que se intensifiquen los efectos. En un escenario de calentamiento global de 4 °C respecto al periodo preindustrial, España podría registrar una disminución estimada del 3,1% en el número total de pernoctaciones respecto al año 2019. Este descenso se acentuará de manera no lineal a medida que se incremente el calentamiento, lo que indica una elevada sensibilidad del sistema turístico español a los cambios en el confort climático.

La combinación de temperaturas elevadas, humedad alta y aumento de fenómenos climáticos extremos reduce el atractivo de estos espacios para los visitantes, afectando gravemente a la oferta de sol y playa (European Commission, 2023). La vulnerabilidad climática a la que se expone España es reconocida por organismos internacionales y por diversos estudios económicos. Entre ellos, destaca el análisis de BBVA Research (2024). En él se advierte de que el cambio climático podría causar una gran alteración tanto de la estacionalidad como de la distribución geográfica de la demanda turística en España. Las altas temperaturas en los meses estivales podrían disuadir las visitas a los destinos tradicionales de sol y playa, provocando un desplazamiento hacia otras regiones y temporadas, con un acortamiento de la temporada alta tradicional y un crecimiento relativo de la demanda en primavera y otoño. Este desplazamiento estacional, sin embargo, no va a compensar las pérdidas de los meses de julio y agosto. Al mismo tiempo, algunas zonas del interior y del norte del país podrían ganar atractivo turístico relativo, al experimentar condiciones climáticas más moderadas. Pero,

a escala nacional, los incrementos de la demanda en esos lugares tampoco compensarán las pérdidas previstas en las zonas tradicionalmente más turísticas del sur y del litoral mediterráneo. La exposición de muchas áreas costeras a riesgos climáticos, como la subida del nivel del mar, la regresión de las playas y el aumento de fenómenos meteorológicos extremos compromete los activos ambientales, pero también la sostenibilidad económica del sector.

España se enfrenta a una paradoja particularmente aguda: es a la vez uno de los principales destinos turísticos del mundo y uno de los países europeos más vulnerables al cambio climático. Esta doble condición incrementa la urgencia de transformar el modelo turístico vigente. Las proyecciones climáticas apuntan a un aumento de las temperaturas medias, una mayor frecuencia de las olas de calor, una disminución de las precipitaciones en buena parte del territorio, episodios de sequía más prolongados y riesgos asociados al ascenso del nivel del mar en zonas costeras densamente urbanizadas. Todos estos factores amenazan la viabilidad futura de muchos destinos tal como están configurados en la actualidad, y requieren una adaptación que no puede basarse únicamente en soluciones técnicas, sino que debe implicar una redefinición del modelo de desarrollo.

La configuración espacial del turismo ha implicado una transformación profunda del territorio, especialmente en áreas litorales, donde la urbanización de la costa y la proliferación de infraestructuras turísticas ha supuesto la pérdida de ecosistemas, la drástica perturbación del paisaje y la alteración de la dinámica ecológica de zonas sensibles. La intervención en el medio físico no sólo ha degradado la biodiversidad, sino que ha generado estructuras urbanas vulnerables frente a los impactos del cambio climático, como la subida del nivel del mar o la intensificación de fenómenos meteorológicos extremos. A menudo, la especialización turística ha sido acompañada por una simplificación funcional del territorio, alejándose de criterios de resiliencia ecológica y convirtiendo el turismo en un monocultivo económico. Aunque hay otros muchos, uno de los ejemplos más dramáticos se observa en La Manga del Mar Menor, donde la construcción de infraestructuras turísticas y la ampliación del canal del Estacio han alterado la salinidad y la composición biológica de la laguna, permitiendo la entrada de especies del Mediterráneo y afectando negativamente a las especies autóctonas. Además, la desecación de espacios lagunares y la pérdida de áreas pesqueras tradicionales han sido consecuencias directas de estas perturbaciones.

El impacto ambiental más significativo asociado al desarrollo turístico en España se relaciona con la urbanización extensiva del territorio. Históricamente, la actividad turística ha mantenido una estrecha vinculación con los procesos de construcción, compraventa y alquiler de inmuebles, constituyendo un eje estructural del modelo turístico nacional. Este fenómeno ha tenido una especial incidencia en el litoral mediterráneo, donde el

crecimiento urbanístico ha respondido a una lógica de valorización inmobiliaria estrechamente vinculada al llamado turismo residencial (Mantecón, 2017). No obstante, la progresiva turistificación del espacio ha impulsado la expansión de desarrollos urbanísticos más allá de las áreas costeras tradicionales, extendiéndose hacia el interior peninsular y a otros espacios que se hallaban al margen de los circuitos turísticos tradicionales.

Las segundas residencias han desempeñado un papel central en este proceso al permitir la articulación de un modelo basado en la conversión del territorio en un activo financiero-inmobiliario (Mantecón et al., 2023; Murray, 2015). La implantación y la dispersión territorial de estas viviendas –concebidas en origen tanto para su uso vacacional como para el alquiler temporal– no siempre han obedecido a motivaciones turísticas, pues otros factores (intereses puramente especulativos u otros tipos de movilidad y estrategias residenciales) han contribuido a su difusión. Sin embargo, el turismo ha sido el principal motor de consolidación y expansión de este fenómeno. Sus implicaciones sociales y ambientales resultan fundamentales para comprender los desafíos actuales.

Otro aspecto crítico de este modelo es la presión hídrica que ejerce la actividad turística. El consumo de agua por parte del sector –en particular en los alojamientos o en los complejos construidos en torno a instalaciones recreativas, como los campos de golf, o en espacios de gran riqueza paisajística– supera con frecuencia al de la población residente agravando el estrés hídrico estructural. El consumo energético vinculado a las instalaciones turísticas, tanto en el ámbito hotelero como en los espacios de ocio, suele concentrarse en los meses en los que se alcanzan las temperaturas más elevadas, incrementando todavía más la presión sobre las redes eléctricas y los recursos disponibles. Por ejemplo, en la Costa del Sol, conocida también como la "Costa del Golf", se han desarrollado numerosos campos de golf que requieren grandes cantidades de agua para su mantenimiento, lo que ha generado preocupación por su impacto ambiental y la sostenibilidad de los recursos hídricos en la región. Esta sobreexplotación compromete la disponibilidad del recurso para otros sectores estratégicos y debilita el equilibrio hídrico de acuíferos, humedales y cuencas fluviales. En paralelo, la capacidad de los sistemas locales de saneamiento y depuración se ve sobrepasada durante los picos de afluencia turística, lo que contribuye a la contaminación de aguas interiores y marinas, afectando negativamente a la calidad del entorno. El encarecimiento del agua, debido a las sequías y a los costes asociados al tratamiento de aguas regeneradas, sin duda repercutirá en la rentabilidad del sector turístico.

La generación de residuos se ha convertido en otro problema estructural del modelo turístico español. Diversas investigaciones han puesto de manifiesto la escasa visibilidad de los residuos generados por las actividades

turísticas, lo que constituye uno de los principales obstáculos para la adopción de medidas específicas en el sector. En general, la industria turística tiende a ser encuadrada dentro del ámbito comercial, lo que conlleva que los residuos que produce sean clasificados mayoritariamente como residuos urbanos o equiparables a los generados en los hogares, es decir, no peligrosos. Aunque en aquellos países con sistemas de gestión de residuos más desarrollados se exige a las actividades económicas una separación específica de los residuos peligrosos, lo cierto es que la mayoría de los vinculados al turismo pueden ser categorizados como residuos municipales (Díaz-Farina et al., 2024).

Algunos estudios señalan que más del 50% de los residuos del sector hostelero corresponden a desperdicios alimentarios, de los cuales un 60% serían evitables mediante una gestión más eficiente. En este marco, y dado que la competencia en materia de gestión y tratamiento de residuos domésticos corresponde a las administraciones locales, una parte muy significativa de los residuos generados por la actividad turística queda sujeta a las normativas e infraestructuras diseñadas originariamente para atender las necesidades del sector residencial. Esto revela la ineficiencia del sistema actual y la necesidad de avanzar hacia modelos circulares en los que los residuos se conviertan en recursos (Segittur, 2022).

El volumen de residuos generados, la emisión de contaminantes atmosféricos y el deterioro de los suelos son efectos recurrentes de una actividad que, al desarrollarse con una alta concentración espacial y temporal, desborda con frecuencia la capacidad de acogida ecológica de los destinos. La infraestructura turística ha promovido un modelo de consumo intensivo de materiales y energía que es difícilmente compatible con una transición hacia una economía descarbonizada y circular. Este patrón de funcionamiento se refleja en la generación de residuos sólidos urbanos, muy por encima de la media anual, así como en la huella ecológica que deja cada visitante, medible tanto en términos físicos como en costes indirectos sobre los ecosistemas.

A pesar de la creciente visibilidad de todos estos problemas, la política turística ha mantenido una orientación marcada por objetivos de competitividad y crecimiento económico, relegando las exigencias de sostenibilidad ecológica a un nivel retórico o, en todo caso, a un segundo plano. Si bien el lenguaje de la sostenibilidad se ha incorporado progresivamente a los discursos institucionales, en la práctica las actuaciones han seguido ancladas en un modelo extractivo del territorio, que considera el medio ambiente más como un soporte pasivo de la actividad turística que como un sistema con límites biofísicos que deben ser respetados. La falta de planificación ambiental rigurosa y la débil integración entre las políticas turísticas y las políticas de conservación del medio han impedido una evaluación efectiva de los impactos y una corrección de las dinámicas más nocivas.

El desfase entre el discurso y la práctica se expresa en la ausencia de indicadores ambientales vinculantes, en la escasa fiscalidad ambiental del sector y en la falta de mecanismos de control sobre las emisiones derivadas del transporte y del funcionamiento de las instalaciones turísticas. A menudo, las actuaciones se han limitado a iniciativas de eficiencia energética o compensación voluntaria de emisiones, sin abordar los elementos estructurales que hacen insostenible el modelo: la dependencia del transporte aéreo, el consumo intensivo de recursos, la concentración de la demanda y la vulnerabilidad territorial ante los efectos del cambio climático.

En este contexto, resulta ineludible avanzar hacia un modelo turístico compatible con los límites ecológicos del territorio y con los escenarios climáticos previsibles. Ello implica superar la lógica de crecimiento constante y orientarse hacia una reducción estructural de flujos, una diversificación territorial de la oferta, una redistribución temporal de la demanda y una priorización de formas de movilidad y alojamiento con menor impacto ambiental. También es necesario revisar los incentivos institucionales, los criterios de planificación territorial y los indicadores de evaluación del éxito turístico, de modo que reflejen no sólo los beneficios económicos, sino también los costes ambientales y las capacidades de regeneración de los ecosistemas.

La sostenibilidad ambiental no puede considerarse un añadido o una dimensión secundaria, sino el criterio central a partir del cual debe redefinirse el futuro del turismo. En un planeta con recursos finitos y bajo una amenaza climática global, el turismo sólo puede tener viabilidad a largo plazo si se somete a una estricta racionalidad ecológica. Esta transformación requiere voluntad política, innovación institucional, corresponsabilidad empresarial y participación ciudadana. El desafío ha adquirido tal magnitud que ya no bastan los ajustes marginales: se requiere un replanteamiento profundo de las relaciones entre turismo, territorio y medio ambiente.

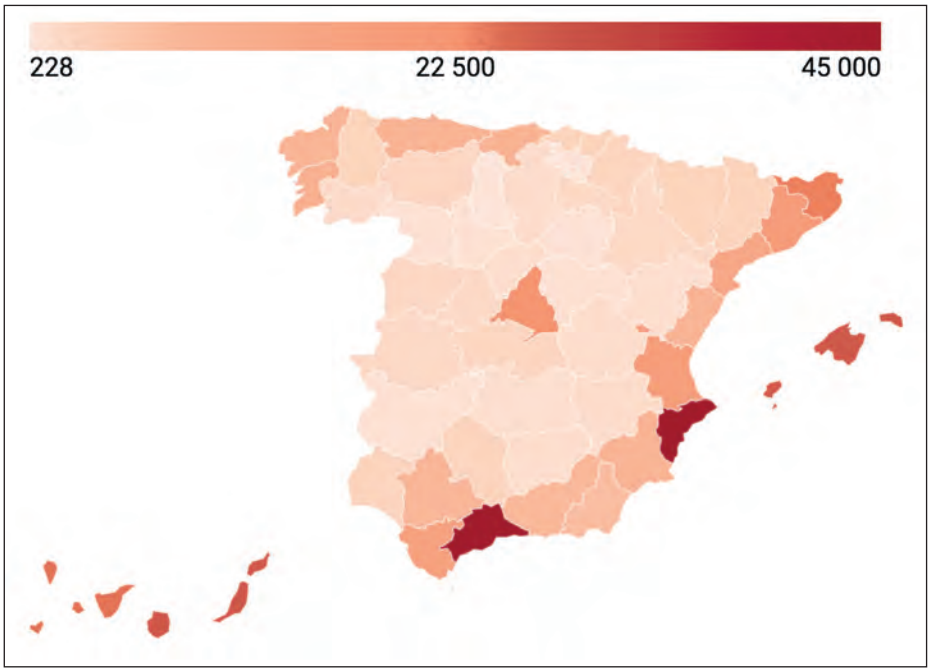
### *4.3. La vivienda turística como problema*

El fenómeno de las viviendas de uso turístico[2] (VUT) ha experimentado un crecimiento notable en España en los últimos años, situándose en el centro de los debates sobre el impacto del turismo en la sostenibilidad social de las ciudades. En agosto de 2024, el número de VUT en España se aproximaba a las 400.000, lo que representa un incremento del 16,5% respecto

[2] No hay una única definición para "vivienda de uso turístico" o "vivienda turística". Las comunidades autónomas clasifican los alojamientos turísticos siguiendo criterios no unificados. A efectos estadísticos, el INE aclara que después de un análisis de la legislación en cada una de ellas, se seleccionaron los tipos de alojamiento definidos como vivienda turística. Los datos que se presentan proceden de: https://www.ine.es/experimental/viv_turistica/experimental_viv_turistica.htm

al año anterior. El análisis territorial revela una concentración significativa en determinadas provincias (gráfico 7) y municipios. Por ejemplo, Madrid experimentó un aumento superior al 30% en el último año, alcanzando cerca de 19.000 VUT y duplicando la cifra registrada en Barcelona. La provincia de Alicante lideró el incremento absoluto con aproximadamente 6.500 nuevas VUT, seguida de Madrid y Málaga, que superaron las 5.000 nuevas incorporaciones cada una. Además, seis provincias superaron las 20 VUT por cada 1.000 habitantes: Girona, Málaga, Las Palmas, Alicante, Santa Cruz de Tenerife y Baleares. Este dato es relevante, pues indica una alta densidad en relación con la población residente, lo que puede intensificar las dinámicas de turistificación y sus consecuencias asociadas.

**Gráfico 7 – Viviendas de uso turístico por provincia. Agosto de 2024**




**Fuente:** Dataestur, https://www.dataestur.es/blog/datos-viviendas-uso-turistico-destinos-agosto-2024/

Por lo que se refiere a la distribución de las plazas de alojamiento, las plazas en VUT (36,5%) ya superan a las hoteleras (35,1%), aunque con una cierta diferenciación geográfica: mientras predominan en Andalucía, Asturias, Cantabria, Comunitat Valenciana, Galicia y Región de Murcia, las hoteleras lo hacen en Illes Balears, Comunidad de Madrid, Canarias, Extremadura y País Vasco. Se da una alta concentración en destinos urbanos: las ciudades de Madrid, Barcelona, Málaga y Valencia albergan más del 11%.

En cuanto a su impacto en el parque de viviendas, representan el 1,5% de la totalidad de viviendas de España, con un crecimiento del 17,9% respecto al año 2023. La situación se acentúa en Canarias, donde suman el 4,7% del total, y en Illes Balears, donde representan el 4,1%. A estas cifras le siguen Cantabria con una participación del 2,3%, la Comunitat Valenciana con el 2,2% y Andalucía, donde representan el 1,9% del total de viviendas. En realidad, 15 provincias se reparten el 80% de las VUT de España y casi el 85% de la oferta se concentra en el litoral (Dataestur, agosto de 2024).

Esta expansión ha generado un notable incremento de la conflictividad social e institucional. La reacción por parte de las autoridades ha sido iniciar procesos de intervención normativa. De tal modo, los gobiernos autonómicos y locales han puesto en marcha nuevas regulaciones destinadas a limitar, ordenar o incluso prohibir determinadas formas de oferta alojativa vinculadas al mercado turístico. Un ejemplo es el Plan RESIDE, que a partir de agosto de 2025 no permite que operen pisos turísticos en edificios residenciales en el centro de Madrid, apostando por su concentración en bloques destinados íntegramente a la actividad turística (Diario de Madrid, 2024).

Más allá del debate político y mediático que suele acompañar a estas medidas, conviene situar el asunto en el marco más amplio de las competencias públicas en materia de ordenación urbanística y planificación turística. La regulación de las VUT es una función legítima de la administración pública orientada a la protección del interés general, el equilibrio territorial y el bienestar de la población residente.

El análisis de la cuestión exige partir de un principio básico que en muchas ocasiones se omite: la función de la política turística y urbanística no es otra que la de ordenar el uso del espacio y los recursos colectivos en función de las necesidades sociales, ambientales y económicas de la comunidad a la que se dirige. Esta orientación normativa se inscribe en el marco constitucional y estatutario de las competencias autonómicas y responde a la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a una vivienda digna, la cohesión social y la sostenibilidad del modelo de desarrollo urbano. Un ejemplo de disfunción observable en distintas ciudades es la transformación de bajos comerciales en pisos turísticos (de 2015 a 2024 se transformaron 3.306 locales comerciales en Madrid). Esta tendencia acelera el deterioro del comercio local y consecuentemente la calidad de vida de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, la discusión no debería centrarse exclusivamente en los efectos económicos que puedan derivarse de la limitación o liberalización de las VUT, sino en la capacidad de estas fórmulas alojativas para integrarse en un modelo de ciudad habitable, accesible y justo. En otras palabras, la pregunta clave no es únicamente si existe demanda turística

para este tipo de alojamiento, sino si dicha demanda puede articularse de manera que no vulnere otros derechos fundamentales ni comprometa la estabilidad social.

Aceptar sin matices que toda demanda turística debe ser atendida y es susceptible de crecer indefinidamente conduce a un reduccionismo economicista que ignora los costes sociales de la turistificación de los barrios, el encarecimiento de los alquileres, el desplazamiento de población residente o la degradación de los vínculos comunitarios. Por el contrario, sostener que la única respuesta posible es la prohibición generalizada muestra desconocimiento hacia la diversidad de contextos, la pluralidad de intereses y la complejidad de los procesos urbanos en los que se insertan estas viviendas. Por ello, se requiere un enfoque de ordenación que combine el reconocimiento de la heterogeneidad de la oferta turística con la necesidad de establecer límites claros allí donde se produzca una afectación negativa sobre el tejido social. Este equilibrio sólo puede alcanzarse mediante un trabajo riguroso de planificación, basado en la evidencia empírica, el conocimiento experto y la deliberación democrática (García-Amaya, 2025).

En este marco, la política de ordenación turística debe entenderse como una herramienta para garantizar la calidad de la oferta, evitar la competencia desleal, distribuir adecuadamente los costes y beneficios del turismo y, en definitiva, asegurar que la actividad turística contribuya al interés general. Ello implica alejar el debate de planteamientos polarizados y recuperar una lógica de construcción de acuerdos en la que todos los actores –administraciones, sector empresarial, residentes, turistas– puedan participar en la definición de los objetivos comunes.

La regulación no debe considerarse una amenaza para la competitividad del destino. Antes bien, es necesario asumirla como condición indispensable para su sostenibilidad a medio y largo plazo. De hecho, se trata ya de una demanda ciudadana: el estudio 3471 del CIS (2024a) indica que el 76,3% de la población se manifiesta favorable al control de la expansión de los pisos turísticos. Esta clara mayoría pone de relieve la creciente preocupación ciudadana por los efectos que este tipo de alojamiento provoca en la vida urbana y en el acceso a la vivienda.

La planificación turística y urbanística no puede seguir respondiendo a impulsos reactivamente mercantiles o a presiones corporativas coyunturales, sino que ha de orientarse a la producción de valor social. Sólo desde esta base será posible consolidar un modelo de convivencia donde el turismo, en lugar de erosionar los derechos sociales, se integre armónicamente en el desarrollo de nuestras comunidades.

### *4.4. La crisis del trabajo en el sector turístico*

La ciudadanía ha dejado de percibir el turismo como un asunto económico poco conflictivo para pasar a identificarlo como un problema social o, en todo caso, como una realidad controvertida. En España, quienes defienden de un modo más vehemente la legitimidad de las dinámicas turísticas predominantes lo suelen hacer apelando en primer lugar a su capacidad para generar empleo. Esta premisa, repetida una y otra vez por los empresarios, los representantes de los partidos políticos mayoritarios y los principales medios de comunicación no es discutida por la sociedad en general, ni siquiera por sus sectores más críticos. Sin embargo, una amplia mayoría de la población reconoce el empleo turístico como un empleo poco cualificado y con malas condiciones laborales (CIS, 2023).

El informe sobre el empleo en turismo publicado por Turespaña, a partir de las estadísticas producidas por la Encuesta de Población Activa[3] referidas al último trimestre de 2024, refleja una situación muy positiva (Turespaña, 2024). En ese periodo, esta organización registra 2.936.697 trabajadores ocupados en actividades turísticas (un 9,7% más que en el mismo trimestre del año anterior), ascendiendo los asalariados a 2.449.999 (un aumento interanual del 10,8%, que se une a las subidas de los catorce trimestres anteriores). De hecho, el 42,6% de los 611.000 nuevos ocupados en España en los últimos tres meses de 2024 (respecto al mismo periodo de 2023) correspondió a actividades vinculadas al turismo, afianzando la especialización del mercado laboral español en este sector.

Se estima que los activos en el turismo representan el 13,2% del total de la economía española en el trimestre mencionado (tabla 2). De ellos, el 75,9% se concentra en las seis comunidades con más flujos turísticos: Cataluña, Illes Balears, Canarias, Andalucía, Comunitat Valenciana y Comunidad de Madrid (tabla 3). Pero la evaluación del volumen de empleo asociado al turismo no es una tarea sencilla, como tampoco lo es el análisis de su

[3] Siguiendo las recomendaciones internacionales, se consideran en esta explotación de la Encuesta de Población Activa las actividades características del turismo correspondientes a las siguientes ramas de actividad de la CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas) 2009: 55 y 56 Hostelería; 491 Transporte interurbano de pasajeros por ferrocarril; 493 Otro transporte terrestre de pasajeros; 501 Transporte marítimo de pasajeros; 503 Transporte de pasajeros por vías navegables interiores; 511 Transporte aéreo de pasajeros; 522 Actividades anexas al transporte; 791 Actividades de agencias de viajes y operadores turísticos; 7711 Alquiler de automóviles y vehículos de motor ligeros; 7734 Alquiler de medios de navegación; 7735 Alquiler de medios transporte aéreo; 7990 Otros servicios de reservas y actividades relacionadas con los mismos; 900 Actividades de creación, artísticas y espectáculos; 910 Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales; 931 Actividades deportivas; 932 Actividades recreativas y de entretenimiento. Esta aproximación constituye una infraestimación, al no considerar otras actividades económicas que en parte pueden contribuir a la actividad del sector turístico, y al tiempo, una sobreestimación en la medida en que las ramas consideradas no desarrollan su actividad exclusivamente para el sector turístico.

aportación al Producto Interior Bruto (el *lobby* empresarial Exceltur prevé un 13,5% en 2025). Al abarcar un conjunto de actividades tan heterogéneas y relacionadas, se generan efectos de arrastre muy difíciles de acotar. En cualquier caso, se observa un aumento de activos en todas las actividades consideradas.

**Tabla 2 – Evolución del empleo en el sector turístico. 2019-2024**

| | Activos total economía | Activos sector turismo | Peso del turismo sobre el total de activos |
|---|---|---|---|
| 2019 | 23.158.812 | 3.046.302 | 13,2% |
| 2020 | 23.064.070 | 2.693.251 | 11,7% |
| 2021 | 23.288.790 | 2.733.988 | 11,7% |
| 2022 | 23.487.838 | 2.955.845 | 12,6% |
| 2023 | 24.077.422 | 3.018.820 | 12,5% |
| 2024 | 24.453.339 | 3.227.396 | 13,2% |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información sobre el número de activos en las actividades económicas características del sector turístico, según la Encuesta de Población Activa (EPA) que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE 2009). Encuesta de Población Activa. Datos referidos al cuarto trimestre de cada año.

**Tabla 3 – Distribución del empleo por comunidad autónoma en el último trimestre del 2024**

| | Ocupados | % del total del empleo turístico nacional |
|---|---|---|
| Cataluña | 543.307 | 18,5% |
| Comunidad de Madrid | 509.637 | 17,4% |
| Andalucía | 451.488 | 15,4% |
| Comunitat Valenciana | 309.540 | 10,5% |
| Canarias | 268.210 | 9,1% |
| Illes Balears | 147.682 | 5,0% |

**Fuente:** Turespaña (2024).

Según los datos que ofrece Segittur (2025), las empresas turísticas representan el 20,5% del tejido empresarial español en 2024, un 0,5% más que en 2023. La hostelería concentra el 40% de las empresas turísticas y el 60% de su empleo. El 50,9% tienen entre 1 y 9 asalariados y el 45,5% no tiene ninguno. Es decir, son autónomos sin asalariados (tabla 4). Se trata de un porcentaje muy significativo de lo que la Organización Internacional del Trabajo cataloga como empleo atípico o no estándar y que, a menudo, encaja mejor con la imagen de falso autónomo (una persona que trabaja para una única empresa que le exige darse de alta como autónomo para

poder trabajar, cumpliendo las características del trabajo por cuenta ajena, ahorrándose así la empresa el coste de la Seguridad Social y perdiendo el trabajador los derechos correspondientes).

**Tabla 4 – Trabajadores según régimen laboral en la hostelería por subsector. 2024**

| | Régimen General | Régimen Especial de Trabajadores Autónomos | Porcentaje de autónomos sobre el total |
|---|---|---|---|
| Hostelería | 1.509.434 | 319.911 | 17% |
| *Alojamiento* | *371.351* | *22.966* | *6%* |
| *Restauración* | *1.138.083* | *296.945* | *21%* |
| Todos los sectores | 16.685.590 | 3.369.478 | 17% |

**Fuente:** CCOO (2025), a partir de Seguridad Social. Estadística de afiliación a la Seguridad Social, dato promedio de enero hasta diciembre 2024.

Aunque la estacionalidad de la actividad turística ha disminuido, sigue concentrándose en ciertos periodos del año. Así, un tercio del empleo se genera en los momentos de mayor afluencia. En este sentido, la entrada en vigor de la reforma laboral de 2021 (Real Decreto Ley 32/2021 de 28 de diciembre) ha permitido que el 30% de los asalariados en el sector accedan a un contrato indefinido fijo-discontinuo (dato promedio de enero a diciembre de 2024, según la Estadística de Afiliación a la Seguridad Social), posibilitando la acumulación de derechos de antigüedad y el acceso a protección social durante las etapas de inactividad. El aumento de esta modalidad ha reducido las situaciones de encadenamiento de contratos temporales sin expectativas de estabilización laboral. La prioridad que la reforma laboral de 2021 otorga a la contratación indefinida redujo al año de su entrada en vigor un 5,5% el total de contratos anuales del mercado laboral español; sin embargo, en el turismo el descenso de la contratación temporal y su sustitución por el fijo-discontinuo fue acompañada de un incremento del 11,5% de la contratación total. Finalmente, los contratos indefinidos en el sector turístico representaban en 2023 el 44,3% del total y los temporales el 55,7%, siendo el porcentaje de contratos temporales de duración inferior a un mes del 31,4%, frente al 25,2% en el conjunto del mercado laboral (SEPE, 2023).

El informe de Comisiones Obreras sobre la hostelería y el turismo en España, publicado en enero de 2025, subraya igualmente el incremento del empleo turístico y el papel esencial que desempeña en la economía española, pero ofrece una imagen más preocupante (CCOO, 2025). Su diagnóstico, inequívocamente crítico, se sustenta en la persistencia de plantillas con una sobrerrepresentación de personas sin formación superior o especializada (72% frente al 59% en el conjunto del mercado laboral), mujeres (57% ante el 46% en el total) e inmigrantes (27% ante el 18%, de los cuales el 58% son

mujeres). En sí mismos, estos porcentajes podrían reflejar la capacidad del turismo para incorporar al mercado laboral a perfiles de difícil integración por otras actividades económicas. En cambio, lo que hacen es proyectar la imagen de un sector caracterizado por la precarización de grupos sociales vulnerables. El dato que de modo más evidente constata esa situación es el que se refiere al salario medio bruto: quienes trabajan en el sector hostelero cobran 1.818 euros al mes en 2023, muy por debajo de los 2.273 euros de media en el conjunto de la economía[4]. En realidad, el 90% del personal asalariado empleado en hostelería recibe un salario inferior a esos 2.273 euros. La situación se agrava al tener en cuenta que las categorías que agrupan a los trabajadores con menores ingresos se encuentran muy feminizadas y que, en consecuencia, existe una brecha salarial por razón de género de 173 euros al mes: las mujeres empleadas en actividades vinculadas al turismo ganan un 13% menos que los hombres.

También podría pensarse que el salario medio inferior al de los otros sectores es la consecuencia de las dinámicas propias de mercados que ofrecen márgenes de beneficios menores. Esta idea se desmiente al comprobar que en 2024, como documenta el referido informe de CCOO, el margen empresarial sobre las ventas llega al 16%, quedando el crecimiento salarial restringido al 4,2% (frente al 7,3% de media estatal). De hecho, en 2024 la rentabilidad hotelera se dispara gracias al incremento de la actividad y de los precios, de tal manera que los ingresos por habitación disponible (RevPAR) aumentan un 38,1% (+22,9€ por habitación) y los ingresos medios diarios obtenidos por habitación ocupada (ADR) un 32,9% (+29,4€ por tarifa). Estas cifras son relevantes considerando que el 2% de las personas que trabajaron en España en 2024 lo hicieron en hoteles (un promedio de más de 230.000 de enero a diciembre según la Estadística de Afiliación a la Seguridad Social). Superada la crisis derivada de la pandemia, la recuperación del sector turístico se sostiene a costa del encarecimiento de los productos que oferta y del empeoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores: la remuneración de las plantillas en la hostelería pasa de representar un 6,4% sobre el total de la remuneración en 2019 a un 5,1% en 2023.

Una clave explicativa de la gestión empresarial del turismo en España es su uso intensivo de población inmigrante, directamente relacionada con su apuesta por asentar la rentabilidad de los negocios turísticos en una política de bajos salarios: el 73% de las cerca de 500.000 personas extranjeras que trabajan en la hostelería procede de fuera de la Unión Europea, sobre todo de países norteafricanos y sudamericanos, donde la situación socioeconómica de origen, propia de contextos empobrecidos o en todo caso con rentas per

[4] Según las estadísticas que produce Turijobs (2025) a partir de sus ofertas de empleo (se trata del principal portal de empleo especializado en turismo y hostelería que opera en España), el salario medio en el sector es un 26,3% menor que la media del resto de la economía.

cápita más bajas que la española, favorece la aceptación de condiciones de trabajo precarias.

Otro indicador ilustrativo de la precariedad laboral en la hostelería es el porcentaje de personas que trabajan a tiempo parcial: el 16% del empleo frente al 9% en el total de la economía. De las personas que integran ese 16%, casi la mitad (el 49%) lo hacen con empleos a tiempo parcial no deseados (su primera opción es trabajar con contratos a tiempo completo).

Tras esta situación se advierte un reparto injusto de los beneficios económicos. Lejos de ser una cuestión formal, esa injusticia adquiere tintes inadmisibles al comprobar las condiciones en las que habitualmente desempeñan su trabajo las camareras de piso, a menudo empleadas en empresas externalizadas que no se acogen al convenio laboral de la hostelería. Este colectivo reúne a más del 40% de las personas que trabajan en hoteles y está integrado en un 97% por mujeres. De ellas, el 52% son mayores de 45 años y el 38% son extranjeras. Los riesgos que acompañan a su cotidianidad laboral han sido analizados en detalle (de especial interés resultan los estudios de Cañada, 2015, 2016, 2018 y Martínez-Gayo, 2020).

Las evidencias acumuladas a lo largo de los años por investigaciones independientes (al margen de las promovidas por organizaciones empresariales) asocian el turismo a un conjunto de actividades económicas que producen ante todo sensaciones de insatisfacción, y no sólo porque los salarios sean más bajos que en otros sectores, fomentando así un escaso reconocimiento laboral; también por su escaso reconocimiento social (Albarracín y Castellanos, 2013; Cañada, 2015, 2016, 2018, 2023; Casado et al., 2022; Castellanos y Pedreño, 2006; Mantecón et al., 2023; Marrero y Huete, 2013; Martínez-Gayo, 2020). Ello acaba por caracterizar el mercado laboral configurado en torno al turismo como un espacio de transición, poco profesionalizado y con serias dificultades para retener talento. Ha pasado más de medio siglo desde que Mario Gaviria (1974) acuñase la expresión "braceros del turismo". Utilizó ese término para establecer una serie de equivalencias entre el trabajo turístico y el que desempeñaban los braceros del medio rural: eventualidad, falta de formación profesional, bajos salarios, desprotección, dureza (explotación laboral derivada de economías informales) y, a menudo, serios impactos en la salud. Obviamente, desde que Gaviria escribió su informe la sociedad española ha experimentado cambios muy profundos y la situación del turismo ha mejorado mucho. Pero, igualmente es cierto que el trabajo turístico no ha dejado de arrastrar algunos problemas estructurales como sector aglutinador de actividad laboral.

Los estudios realizados en ciudades especializadas en el turismo de sol y playa muestran cómo estos espacios se convierten en lugares poco atractivos para residir entre los adultos jóvenes, sensación más acusada

entre aquellos que poseen una mayor formación. El motivo principal tiene que ver con que las expectativas profesionales, al margen de las dinámicas turísticas conocidas, quedan muy restringidas. La generación de sus padres se lamenta de la situación, a la vez que entiende que los problemas asociados al trabajo turístico tienen menos que ver con las actividades que lo integran que con las condiciones en las que se llevan a cabo (Mantecón et al., 2023). Las personas con posibilidad de probar fortuna en sectores de actividad diferentes reorientan su mirada hacia otras latitudes (geográficas y laborales), pero quienes no pueden utilizar la movilidad como un recurso quedan "atrapadas" en territorios bien delimitados y con un margen de elección mínimo. El resultado, en definitiva, es un aumento del malestar, la polarización y la fragmentación social.

La valoración del trabajo en el turismo debe realizarse desde unos marcos conceptuales alternativos a la imprudente y arraigada ideología cuantofrénica. Esta se ha preocupado en primer lugar por garantizar la rentabilidad económica y no tanto el desarrollo social, a pesar de la equivalencia que de forma recurrente (e interesada) suele establecer entre ambos términos. La posición hegemónica de esta visión es reconocible en la tradicional celebración que los representantes de las principales instituciones políticas y económicas, y sus altavoces mediáticos, hacen del incremento del número de llegadas de turistas, de las pernoctaciones, del gasto o del incremento de la duración de la estancia media. Desde que la idea de sostenibilidad social penetra en la agenda de discusión pública, se parapeta tras las estadísticas que muestran su capacidad para crear empleo. Pero el trabajo turístico requiere:

a) Desincentivar la creación de empleos mal valorados y, al mismo tiempo, invertir recursos públicos en el suministro de un trabajo no precario (y de utilidad social) a personas con dificultades de reubicación en el tejido empresarial. Esta línea de actuación lleva implícita la crítica a los discursos que priorizan las políticas dirigidas a la creación de empleo sobre las consideraciones relativas a su calidad. La expansión de las lógicas empresariales derivadas de ese principio acaba degradando los espacios de trabajo y los contextos más amplios en los que se insertan, mostrando su incapacidad para configurar alternativas de desarrollo socioeconómico percibidas como aceptables por la ciudadanía.

b) Desarrollar marcos reguladores de las relaciones laborales basados en principios de justicia social, donde la distribución de los beneficios generados por la actividad turística sea legitimada por los trabajadores, con atención a la eliminación de las desigualdades por razón de género que caracterizan al sector (Acevedo y Martínez-Quintana, 2021; Huete et al., 2016; Martínez-Gayo y Martínez-Quintana, 2020). Esto exige mejorar los canales de participación de las personas trabajadoras en los espacios en los que se toman las decisiones al respecto. En sintonía con el punto anterior, esta línea

de actuación también requiere dejar de aprovechar el pretexto de mejorar las estadísticas sobre el empleo juvenil para justificar el desarrollo de una cobertura legal que ampare la precarización. La reducción de la informalidad económica no implica necesariamente la percepción de condiciones laborales dignas.

c) Diversificar la oferta de productos turísticos, explorando segmentos de demanda que estimulen la creación de empleos bien valorados.

d) Intensificar los recursos dedicados a combatir la explotación laboral y la economía sumergida, prestando especial atención a las condiciones en las que se externalizan los servicios mediante la subcontratación de empresas y trabajadores.

e) Favorecer la creación de puestos de trabajo en los que incorporar a personas que, una vez pasados los periodos de prueba pertinentes, puedan estabilizarse y advertir expectativas de desarrollo (en una carrera profesional reconocible) asociadas a los méritos demostrados. Ello también implicaría compromisos para extender y mejorar los programas de formación interna en las empresas y avanzar en la disminución de la contratación temporal.

### *4.5. La convivencia entre residentes y turistas: el aumento de la crítica social al turismo*

En España, durante la segunda mitad del siglo XX, las repercusiones de la expansión turística se sintieron con más nitidez en pequeñas poblaciones costeras mediterráneas y de las islas Canarias, cuyas estructuras socioeconómicas, morfología urbana y entorno natural cambiaron radicalmente. Hasta el siglo XXI, las voces críticas acerca de los impactos del turismo fueron marginales y circunscritas a contextos ajenos a los problemas considerados relevantes desde las grandes ciudades, tanto en la academia (con excepciones sobresalientes) como en la sociedad civil, donde las movilizaciones, muy puntuales, sobre todo eran promovidas por organizaciones ecologistas preocupadas por los impactos ambientales de la actividad turística.

Sólo en los últimos años, y en particular desde el verano de 2017, cuando se populariza en los medios de comunicación el uso de la expresión "turismofobia", los problemas sociales del turismo se incorporan plenamente a la agenda de discusión pública. Entonces la contestación social al turismo pasó a integrarse en luchas ideológicas más amplias, a veces quedando la crítica instrumentalizada por intereses que trascendían la denuncia de los impactos más nocivos del turismo (Huete y Mantecón, 2018; Velasco y Carrillo, 2021). Tras superarse el colapso provocado por la pandemia, la acentuación de las dinámicas turísticas predominantes ha dado lugar a una proliferación de manifestaciones y expresiones contestatarias, aunque no tanto al turismo en

sí mismo como a su mala planificación y a sus efectos más indeseables: los impactos ambientales; la superespecialización y precarización del mercado laboral; el aumento de los comportamientos incívicos, con la contaminación acústica asociada y la degradación del mobiliario urbano; la saturación del espacio público; la vulgarización y alteración de las culturas locales; o, muy especialmente, la creciente integración de viviendas privadas dentro de una economía informal sostenida sobre el alojamiento de turistas (entre otras tipologías residenciales imbricadas) y amplificada por plataformas digitales de alquiler de viviendas (con sus consecuencias: gentrificación, pérdida de calidad de vida para los residentes permanentes o actividades empresariales vinculadas al fraude fiscal) (Cocola-Gant y López-Gay, 2020; García-Amaya, 2025; Gil, 2024; Jover y Barrero-Rescalvo, 2024; Mazorra et al., 2025). A propósito de las nuevas tensiones residenciales, es importante fijar la atención en los nexos que se establecen entre la precarización del trabajo turístico y la exclusión socioespacial que padecen las personas empleadas en el sector, con dificultades crecientes para acceder a viviendas dignas cerca de sus lugares de trabajo (Valente et al., 2023).

En 2024 se convocan manifestaciones en las calles de unas 15 ciudades de la Comunidad de Madrid, Cataluña, Cantabria, Illes Balears, Canarias y Andalucía, algunas realmente multitudinarias. En 2017 el epicentro más significativo de las protestas se localizaba en Barcelona, si bien en ese año se produjeron también movilizaciones en Santander, Bilbao y San Sebastián. Desde entonces, las manifestaciones se han extendido a ciudades con tamaños y geografías diversas.

El aumento del malestar viene motivado por una industria turística que, en sintonía con las élites políticas locales, en lugar de priorizar la mejora del bienestar social de los residentes, subordina la voluntad de la ciudadanía a las expectativas de rentabilidad económica de los empresarios del sector. De esta forma, el turismo contribuye a consolidar y acelerar un proceso más amplio de mercantilización del espacio urbano que antepone determinadas funciones comerciales a aquellas que garantizan la habitabilidad. El proceso de transformación del centro de las ciudades en zonas intensivas de explotación comercial a disposición de la industria del ocio (no sólo del ocio turístico) y las plataformas de alojamiento temporal encuentra su correlato en la expansión del negocio inmobiliario en las nuevas periferias urbanas creadas alrededor de las ciudades, a las que se desplazan muchos de los antiguos residentes de los centros.

No obstante, la transformación de la ciudad en un producto total esconde interrogantes que requieren análisis específicos. Una de esas preguntas es la siguiente: ¿por qué ciudades expuestas a una intensa actividad turística no generan respuestas parecidas a las observadas en otras con una presión turística similar o a veces menor? Al respecto, se suele indicar que unas

ciudades han sabido planificar el turismo mejor que otras. Quienes adoptan esta posición simpatizan con la idea de que el problema no es tanto el volumen como la gestión de los flujos de movilidad (siendo el turismo uno más de esos flujos). Otra respuesta posible es que es una cuestión de tiempo. Es decir, las tensiones latentes ligadas a la afluencia de turistas están alimentando una atmósfera de crispación que, antes o después, detonará una conflictividad social. Los dos razonamientos tienen una importante capacidad explicativa y no son excluyentes entre sí.

Aquí vamos a ampliar el marco interpretativo con otra línea argumental. En todo caso, y teniendo en cuenta el actual estado de conocimientos relativo al estudio de la percepción social del turismo y de sus dinámicas de legitimación y contestación, sólo debe valorarse como una hipótesis de investigación. La idea en cuestión requiere considerar dos factores estrechamente conectados.

**a) La distribución del poder en la sociedad**

Aquellas ciudades en las que existe una sociedad civil dinámica, con un tejido asociativo heterogéneo habituado a participar en la vida pública, disponen de una infraestructura que facilita la integración de la crítica turística dentro de una agenda reivindicativa preexistente. Igualmente, aquellas ciudades que concentran sus fuerzas políticas, económicas y culturales en grupos reducidos, compuestos por perfiles sociales homogéneos ligados a objetivos compartidos bien definidos y arraigados a lo largo del tiempo, tienen una mayor probabilidad de imponer una definición de la situación acorde a sus propios intereses y, al mismo tiempo, de diluir propuestas de actuación que perciban como amenazadoras para esos intereses.

**b) La diferenciación entre ciudades turistificadas y ciudades turísticas**

Llamamos ciudades turistificadas a aquellas en las que se reconoce una historia de prosperidad al margen del turismo. En ellas el turismo se percibe como un fenómeno social reciente y hasta cierto punto coyuntural. Con independencia de que su economía actual pueda ser sostenible prescindiendo de la actividad turística, una parte significativa de sus residentes está convencida de ello. En estas ciudades es posible imaginar un futuro más allá del turismo, porque también es posible recordar un pasado feliz (más o menos idealizado) en el que el turismo desempeñaba un papel secundario. La memoria colectiva vincula el turismo a un conjunto de actividades en las que algunos de sus residentes actúan como turistas, visitando otros lugares que se benefician de su presencia. Pero los habitantes de estas ciudades no se reconocen como parte de un paisaje urbano que es visitado, ni mucho menos están dispuestos a aceptar que como consecuencia de ello vayan a perder calidad de vida. La contestación al turismo emergente en España durante la

última década encuentra sus primeros centros expansivos en estas ciudades y, más en concreto, en barrios cuyos ritmos sociales se ven más perturbados a causa del turismo. Ante la ausencia de atención recibida por parte de las instituciones, los vecinos buscan la manera de organizarse para reivindicar su derecho a la ciudad. Barcelona es, sin duda, el ejemplo paradigmático.

Por otro lado, las ciudades turísticas son aquellas cuya configuración urbana es indisociable del propio hecho turístico. El espacio abandona su carácter rural e inicia un proceso de modernización debido a la eclosión del turismo. Hoy sus residentes pueden expresar malestar hacia las dinámicas turísticas predominantes y pensar en un futuro diferente, pero de un modo u otro –y en referencia a ese lugar– será un futuro asociado al turismo, pues casi nadie es capaz de imaginar cualquier noción colectiva de progreso o bienestar separada de una economía especializada en el turismo. Aquí, las posibilidades de articulación sociopolítica de una respuesta al turismo son mucho más reducidas que en las ciudades turistificadas. Benidorm es un caso prototípico. Al respecto, la única movilización social de crítica al modelo turístico de esa ciudad ha sido la protagonizada por Las Kellys (la asociación de camareras de piso que, organizadas bajo ese nombre, lucha por mejorar sus condiciones laborales), obteniendo un apoyo popular bastante reducido. En cambio, las movilizaciones más multitudinarias que se han emprendido en España en los últimos dos años han problematizado el turismo como un fenómeno social conflictivo asociándolo en primer lugar al encarecimiento de las viviendas, la pérdida de calidad de vida en los centros de las ciudades y la consiguiente expulsión de los vecinos habituales. Estos son reconocidos como problemas sociales entre quienes residen en espacios para los que el turismo masivo es una realidad relativamente reciente y para quienes han visto cómo las plataformas digitales han favorecido la transformación de viviendas privadas destinadas a uso residencial en apartamentos turísticos. En este sentido, los estudios sociológicos realizados en las ciudades turísticas –no en las ciudades turistificadas, siguiendo la diferenciación propuesta– en la primera década del siglo XXI, y antes del estallido de la burbuja inmobiliaria entre 2007 y 2008, documentaban contextos ideológicos más próximos a la legitimación que a la crítica al turismo (Mantecón, 2010, 2012).

En fin, más allá de la exploración de estos factores y de su mayor o menor capacidad explicativa, lo cierto es que el turismo se ha convertido en un tema que preocupa a la sociedad española. En el barómetro de mayo de 2024, el CIS lo registra por primera vez como problema entre las respuestas espontáneas a la pregunta "¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España?" y también a la cuestión "¿Y cuál es el problema que a Ud., personalmente, le afecta más?", quedando agrupadas las respuestas en la categoría "Problemas derivados del turismo. Masificación" (CIS, 2024b). En el barómetro de enero de 2025 vuelve a aparecer (CIS, 2025). Los porcentajes son pequeños, pero antes no se habían registrado y

todo hace sospechar que no se trata de una inquietud coyuntural. También resulta interesante apreciar cómo la afectación personal es más alta que la afectación sobre el país. Así, parece que las personas que perciben el turismo como un problema experimentan realmente una importante sensación de padecimiento asociada al mismo y, al respecto, sería factible pensar que se encuentran localizadas en lugares expuestos a una presión turística muy intensa. Ello, insistimos, no minimiza la gravedad del asunto. Al contrario, su identificación (repetida) en los barómetros mencionados la pone de manifiesto. Debe tenerse en cuenta que las respuestas obtenidas no son el resultado de preguntas directas sobre la opinión relativa al turismo, sino que emergen en el contexto de una pregunta de respuesta abierta.

## 5. Las respuestas

### *5.1. Las respuestas institucionales*

En España, la gobernanza turística se articula en torno al Ministerio de Industria y Turismo. En el marco de este ministerio, la Secretaría de Estado de Turismo y la Dirección General de Políticas Turísticas asumen las competencias de definición, desarrollo, coordinación e implementación de la política turística a escala estatal, así como la interlocución con instituciones nacionales e internacionales. Siendo el turismo una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, el Gobierno central mantiene un nivel de acción relevante a través de las competencias de coordinación de la economía y de comercio exterior. Desde ellas, ha impulsado varios planes que han tenido un impacto simbólico significativo en la política turística del país (Velasco, 2022).

La Secretaría de Estado coordina tres entidades de ámbito nacional: Segittur, organismo público encargado de la innovación y la gestión de la tecnología turística; Turespaña, entidad autónoma dedicada a la promoción turística internacional del país a través de una red de 33 oficinas en el extranjero; y Paradores de Turismo, empresa pública que gestiona una red de 97 establecimientos ubicados en lugares históricos, parques nacionales o áreas protegidas.

En términos de coordinación institucional, se han establecido mecanismos entre la administración central, las comunidades autónomas y el sector privado, aunque estos órganos no cuentan con dotación presupuestaria y plantilla propia. Entre ellos destacan la Conferencia Sectorial de Turismo, órgano colegiado y ejecutivo presidido por el Ministerio; el Consejo Español de Turismo, de carácter consultivo; el Comité Interministerial de Turismo, con participación de distintos ministerios competentes; y el Consejo Asesor

de Turespaña, que incluye representantes públicos y privados para asesorar en la estrategia de promoción exterior.

A partir de la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19, cuando se implementaron los fondos Next Generation, España decidió incorporar un capítulo específico dedicado exclusivamente al turismo en su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este capítulo, identificado como el componente 14 "Plan de modernización y competitividad del sector turístico", comenzó su implantación en el verano de 2021 y se estructuró en cuatro grandes líneas de acción:

a) Transformar el modelo turístico hacia la sostenibilidad.

b) Fomentar la digitalización e inteligencia de destinos y del sector.

c) Desarrollar estrategias de resiliencia para territorios extrapeninsulares.

d) Generar actuaciones especiales en el ámbito de la competitividad.

Desde 2021 hasta la actualidad, se han desarrollado 133 líneas de acción organizadas en torno a estos ejes principales, encontrándose el proceso en fase de implantación en 2025.

Cuando se escriben estas líneas, la Secretaría de Estado de Turismo está finalizando la redacción de la Estrategia de Turismo Sostenible España 2030. Este plan servirá como elemento de conexión entre la inversión procedente de los mencionados fondos Next Generation y la siguiente etapa de desarrollo del sector. El objetivo es sentar las bases de la transformación del turismo español hacia un modelo que permita mantener la posición del país en los *rankings* de competitividad internacionales armonizando el crecimiento económico con la sostenibilidad.

No obstante, el concepto de sostenibilidad abarca múltiples dimensiones y, si no se definen herramientas y criterios concretos que permitan su materialización, son evidentes los riesgos de que ese objetivo derive en un envoltorio retórico al servicio de un único fin: garantizar el crecimiento de los beneficios de las grandes empresas.

Uno de los principales retos del turismo español es la elevada fragmentación del tejido empresarial, compuesto mayoritariamente por pequeñas y medianas empresas que requieren apoyo en su proceso de digitalización y adaptación tecnológica. La Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S.A.M.P (SEGITTUR), dependiente del Ministerio de Industria y Turismo, y adscrita a la Secretaría de Estado de Turismo, es la responsable de impulsar la innovación (I+D+i) en el sector turístico español, tanto en el sector público (nuevos modelos y canales de promoción, gestión y creación de destinos inteligentes, etc.)

como en el sector privado (apoyo a emprendedores, modelos de gestión sostenible, exportación de tecnología española). La entidad trabaja en la implementación de procesos de digitalización que faciliten la adopción de nuevas prácticas de trabajo en el sector turístico a través de dos líneas de acción fundamentales: por un lado, la creación de herramientas de apoyo a destinos y empresas; por otro, el desarrollo de una infraestructura digital pública para el turismo, concretada en la Plataforma Inteligente de Destinos, actualmente en fase de diseño.

En conjunto, las políticas públicas turísticas que se llevan a cabo tanto desde la administración central como desde las autonomías comparten la aspiración de modernizar el sector turístico, aumentar su capacidad de adaptación a contextos de crisis y consolidar una oferta diversificada, digitalizada y más sostenible.

### *5.2. Redistribución de la riqueza: las medidas fiscales*

Para que la población local sienta que el turismo mejora su calidad de vida, la promesa de la creación de empleo ya no es suficiente. Son necesarias políticas de redistribución de la riqueza que genera la actividad turística. Así, la creación de nuevos impuestos que graven el transporte aéreo, las emisiones de cruceros o las pernoctaciones en hoteles es una tendencia que parece haber tomado impulso en la Unión Europea. Algunos de estos gravámenes se han dado a conocer como "ecotasas".

La idea que impulsa la creación de una tasa turística es que, si los turistas utilizan unos servicios públicos (ya sea directa o indirectamente), es necesario que afronten parte del gasto que supone su uso. El impuesto por pernoctación –entendida como estancia turística– es la modalidad más utilizada, y su importe depende de la ciudad o región de aplicación, el número de noches –en algunos casos hay un máximo de noches– y el tipo y categoría del establecimiento de alojamiento. Esta medida no está exenta de debate, con defensores, especialmente decisores políticos que proponen la imposición, y detractores, esto es, gran parte del empresariado y parte de los responsables políticos que creen que no resuelve el desafío de la sostenibilidad y, en cambio, lastra la competitividad haciendo que los destinos sean más caros.

La masificación turística no ha disminuido en las comunidades autónomas donde se ha implementado: Cataluña e Illes Balears, desde 2012 y 2016, respectivamente. En general, no hay un acuerdo entre los expertos acerca de si la imposición de tasas turísticas tiene un impacto relevante en la llegada de visitantes, es decir, si la elasticidad de la demanda de cada destino es más o menos sensible a un ligero incremento en el coste como consecuencia de un impuesto añadido, a la coyuntura económica o al valor

percibido de ese destino. Si bien, parece claro que a largo plazo el impacto que ejerce una tasa en la afluencia de turistas es mínimo. Puesto en la balanza, las tasas parecen positivas porque no desincentivan los viajes –pues representan una minúscula proporción del presupuesto del turista– y sin embargo la recaudación, bien gestionada, revierte en acciones para la mejora del destino. Ante la duda acerca de su incidencia sobre la demanda, podría argumentarse que en aquellos lugares en los que se reciben más turistas de los deseados las tasas posibilitan obtener ingresos que contribuyen al mantenimiento de las ciudades, la conservación del patrimonio cultural y la protección de la naturaleza. La cuestión es cómo decidir el número de turistas que un destino "desea".

### *5.3. La respuesta tecnológica: los Destinos Turísticos Inteligentes*

Con la iniciativa de los Destinos Turísticos Inteligentes (DTI), España se ha destacado a escala internacional defendiendo su valor como estrategia innovadora que facilita la transición ecológica de los destinos turísticos. Según la definición de SEGITTUR (s.f.), un DTI es un "espacio turístico innovador, accesible para todos, consolidado sobre una infraestructura tecnológica de vanguardia que garantiza el desarrollo sostenible del territorio, facilita la interacción e integración del visitante con el entorno e incrementa la calidad de su experiencia en el destino y la calidad de vida de los residentes". Este concepto, que bebe en buena medida de la idea de las "*smart cities*", ha cristalizado en un marco institucional y técnico que pretende responder a los principales retos de la planificación y la gestión turísticas.

En este sentido, desde la puesta en marcha del Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015, las instituciones españolas (encabezadas por la Secretaría de Estado de Turismo, SEGITTUR y algunas comunidades autónomas, como la valenciana a través de Invat·tur) han diseñado programas y herramientas que pretenden impulsar la adopción del modelo inteligente en múltiples destinos. Gracias a este impulso, se han creado redes de trabajo y sistemas de indicadores que permiten diagnosticar el nivel de desarrollo de los DTI, fomentando la mejora continua de la gestión local. Como resultado, numerosos municipios se han sumado a la Red de DTI, identificando oportunidades de modernización y aprendizaje mutuo en áreas como el *marketing* digital, la inteligencia turística, la accesibilidad y la sostenibilidad.

Sin embargo, como señala Ivars-Baidal (2024), pese a los progresos evidentes en algunos ámbitos, las iniciativas de DTI siguen siendo muy dependientes de los incentivos públicos y, en ocasiones, se enfrentan a problemas de coordinación y continuidad en el tiempo. En la práctica, el modelo ha funcionado de manera más efectiva cuando se han desarrollado proyectos concretos de carácter tecnológico –por ejemplo, sistemas de *big data* para el

análisis de flujos de visitantes–, pero no siempre se ha logrado un enfoque integrado que articule los niveles estratégico, instrumental y operativo. Con frecuencia, las intervenciones se fragmentan en soluciones puntuales que, aunque generan avances, no culminan en transformaciones profundas del destino.

Un rasgo especialmente destacable es que los DTI no se limitan al plano tecnológico: incluyen también la necesidad de reforzar la gobernanza, la sostenibilidad, la innovación y la accesibilidad. En efecto, el modelo propuesto busca superar la visión puramente sectorial del turismo y asumir un enfoque verdaderamente holístico. Para lograrlo, se hace hincapié en la colaboración entre administraciones públicas, empresas, centros de investigación y la sociedad civil local, de modo que la adopción de tecnologías sirva a metas más amplias, como la equidad en el reparto de los beneficios turísticos, la protección del medio ambiente, la generación de empleos de calidad y la mejora de la calidad de vida de los residentes.

No obstante, los DTI no pueden considerarse una fórmula universal para todos los problemas que aquejan a la gestión turística. Persiste una brecha entre los discursos institucionales –que presentan a los DTI como una solución integral– y las medidas finalmente ejecutadas a escala local, con sus limitaciones presupuestarias, técnicas y organizativas. Esta problemática se acentúa en destinos de menor tamaño o con menor capacidad institucional, que encuentran dificultades para acceder a fondos, a personal cualificado o a asesoría especializada. Aun en contextos urbanos más sólidos, se observa una tendencia a priorizar intervenciones de corto plazo, vinculadas a proyectos experimentales financiados por organismos públicos, en lugar de estrategias a largo plazo que comprometan la totalidad de la estructura de gobernanza del destino.

La gobernanza, uno de los pilares clave del modelo de DTI, no suele recibir la atención que merece. La gobernanza implica coordinar un abanico de intereses y actores, así como promover la participación real de la sociedad y la industria locales en la definición de objetivos, en la toma de decisiones y en el seguimiento de los proyectos. Aunque se han observado mejoras significativas en algunos destinos (por ejemplo, con la consolidación de oficinas o laboratorios de inteligencia turística y en la creciente apertura de datos en plataformas digitales), todavía falta un impulso más decidido hacia la participación ciudadana y la transversalidad entre diferentes departamentos municipales (urbanismo, medio ambiente, movilidad, cultura, etc.). Sólo con la efectiva integración de estos niveles podría superarse la fragmentación habitual entre las áreas de gestión urbana y las de gestión turística.

El énfasis en la sostenibilidad y la accesibilidad, previsto en la definición oficial de DTI (SEGITTUR, s.f.), también enfrenta retos importantes.

Por un lado, la sostenibilidad ambiental requiere no sólo de la implantación de sensores o herramientas de recolección de datos, sino de una firme voluntad política para actuar sobre la presión urbanística, la capacidad de carga y la necesidad de adaptarse al cambio climático. Por otro lado, la accesibilidad universal, si bien se ha convertido en una bandera de los DTI, exige inversiones en infraestructuras y un diseño universal de los servicios y recursos, algo que puede resultar complejo de abordar en destinos que siguen sin satisfacer otras carencias básicas. De nuevo, se pone de manifiesto que la mera incorporación de tecnología no es suficiente para garantizar un verdadero progreso social.

Respecto al uso de la tecnología y de las fuentes de datos, existe un riesgo latente de replicar iniciativas tecnológicas similares en lugares con necesidades diversas, lo que podría derivar en un efecto de "imitación" que prescinda de una verdadera adaptación a las necesidades de cada contexto. Para evitarlo, las estrategias de DTI deberían promover mecanismos de diagnóstico y planificación específicos, de manera que las herramientas implantadas respondan a problemáticas concretas (por ejemplo, saturación turística, alta estacionalidad, déficits de movilidad o escasa implicación de la población local) y contribuyan así a soluciones a medida.

La brecha entre el discurso y la práctica se aprecia también en la interrelación entre los planes de DTI y otras políticas locales o supramunicipales. Con frecuencia, las intervenciones para avanzar en la digitalización y la innovación turística no se coordinan lo suficiente con planes de urbanismo, programas de movilidad sostenible o estrategias ambientales. Esta carencia de integración revela un potencial desaprovechado para resolver problemas complejos de manera holística, sobre todo en destinos consolidados donde el turismo incide de forma directa en la gestión urbana. Aun así, se vislumbra cierta tendencia a la corrección de este sesgo, en la medida en que se promueve la madurez de los proyectos de inteligencia turística y se incorporan dinámicas de gobernanza más sólidas que priorizan la coherencia entre distintas políticas públicas.

En síntesis, si bien los DTI pueden desempeñar un papel relevante en la modernización del modelo turístico español, su capacidad de transformación estructural depende de cómo se inserten en un marco de gobernanza coherente y estratégico. Para que su efecto sea más profundo y duradero, es necesario que el uso de la tecnología vaya acompañado de participación ciudadana, generación de conocimiento colectivo y una perspectiva integral de la sostenibilidad (económica, social y ambiental). Además, deben diseñarse políticas de apoyo que ayuden a reducir las brechas de recursos y capacidades, tanto entre diferentes tipos de destinos (urbanos y rurales) como entre organizaciones públicas y privadas de distintos tamaños.

Como concluye Ivars-Baidal (2024), el avance de los DTI en España, aunque aún incompleto, confirma el potencial de la inteligencia turística para enfrentar algunos de los retos actuales, tales como la mejora de la competitividad, el ordenamiento de los flujos de visitantes o la resiliencia frente a crisis. Este potencial se materializará únicamente si los destinos sitúan la gobernanza en el centro de sus decisiones y reconocen que la tecnología y la innovación son componentes instrumentales al servicio de un proyecto de gestión turística sostenible enfocado a mejorar el bienestar de la población local. El modelo español de DTI se vislumbra como un campo de continuo perfeccionamiento, cuyos resultados finales dependerán de la voluntad institucional, la implicación del sector empresarial y la demanda social de una modernización más responsable y equitativa del turismo.

### *5.4. ¿Economía colaborativa o capitalismo de plataformas?*

La digitalización de la economía ha impactado de manera decisiva en la estructura del turismo, hasta el punto de plantear escenarios en los que se reconfiguran las relaciones tradicionales de producción y consumo (Huete, 2019). La emergencia de plataformas tecnológicas asentadas en la inicialmente llamada "economía colaborativa" ha propiciado que cualquier persona con un activo o servicio disponible pueda ofertarlo directamente, alterando así la cadena de valor turística. Este proceso, si bien ha facilitado el surgimiento de oportunidades para individuos y empresas, ha generado también nuevos focos de competencia y tensiones en materia regulatoria, social y económica.

La economía colaborativa se fundamenta en la posibilidad de compartir recursos ociosos, como una vivienda o un vehículo, a través de una infraestructura digital que conecta la oferta con la demanda. Sin embargo, en la práctica se ha demostrado que una parte significativa de este mercado está siendo colonizado por fondos de inversión y gestores profesionales (Gil y Sequera, 2022). De este modo, se tiende a concentrar un gran número de activos en pocas manos. Ello diluye el carácter colaborativo e incrementa la percepción de competencia desleal frente a sectores tradicionales como el hotelero. En el ámbito del alojamiento, la proliferación de plataformas que promueven el alquiler de viviendas para uso turístico ha derivado en un notable aumento de la oferta y en la intensificación de tensiones sociales, especialmente en entornos urbanos consolidados (Gil y Sequera, 2018).

La conversión de viviendas residenciales en inmuebles de uso turístico ha acelerado procesos de revalorización del mercado del alquiler en zonas con alta afluencia de visitantes. Aunque no siempre se puede determinar una relación causal directa entre el incremento de precios y la presencia de este tipo de alojamientos, sí es evidente que el uso intensivo de plataformas

digitales potencia la orientación turística de los centros urbanos, con el consecuente desplazamiento de la población local hacia áreas periféricas (García-Amaya, 2025; Valente et al., 2023). Al mismo tiempo, la concentración de propiedades en manos de inversores o empresas altera la convivencia y el tejido social de los barrios, introduciendo cambios en el comercio de proximidad y en la propia fisonomía de las calles.

La defensa de la economía colaborativa se apoya a menudo en un discurso que alude a la experiencia local y a la participación de la comunidad. Pero a la vez se observa la concentración de recursos y beneficios por empresas que operan a escala global. Dicha dinámica pone en cuestión el reparto equitativo de los ingresos en el territorio, así como la transparencia fiscal de los operadores.

Estos fenómenos también suscitan un debate acerca de la calidad y la regulación del trabajo en el sector turístico. La flexibilidad propia de la economía colaborativa ha abierto vías de empleo para colectivos que hasta ahora se encontraban en situación de desventaja en el mercado laboral. Sin embargo, se ha documentado la precarización laboral de muchos prestadores de servicios, que a menudo funcionan como falsos autónomos y carecen de la protección social y de los derechos asociados a un empleo más estable. La ausencia de un marco legal claro sobre la figura de quien ofrece servicios puntuales o recurrentes mediante plataformas dificulta el control de prácticas irregulares. Además, fomenta condiciones de competencia desequilibradas con empresas que cumplen con normativas más exigentes de seguridad, fiscales y laborales.

Las estructuras turísticas tradicionales, reguladas y basadas en intermediarios institucionalizados, observan la expansión de un ámbito flexible, digital y globalizado donde nuevos modelos de negocio confluyen con las propuestas más consolidadas. Este panorama genera oportunidades (la diversificación de la oferta, la aparición de nuevos nichos de mercado y la posibilidad de que los destinos se beneficien del gasto de los visitantes) y riesgos asociados con la normalización de la precariedad laboral, la especulación inmobiliaria y la sobreexplotación de los espacios urbanos.

Las estrategias de adaptación de las empresas y de las administraciones públicas se articulan de forma diversa. En cuanto al plano normativo, se enfrentan dos posturas principales. Por un lado, aquella que reclama equiparar las exigencias de registro, licencias y cargas impositivas de la vivienda de uso turístico a las de los establecimientos convencionales y, por otro, la que considera que el mero alquiler de un espacio no equivale a la explotación hotelera, por lo que no debería someterse a las mismas obligaciones. En fin, mientras algunas empresas turísticas tradicionales optan por la innovación tecnológica y por establecer acuerdos con las plataformas, otras presionan

para regular de forma estricta esta nueva economía. Autoridades locales y regionales se han esforzado por diseñar marcos normativos específicos con el fin de equilibrar los derechos de residentes, turistas y proveedores de servicios, sin frenar la innovación ni sacrificar la cohesión social. Pero la velocidad de la expansión tecnológica y la complejidad jurídica de estas plataformas complican la respuesta.

El capitalismo de plataformas parece haber llegado para quedarse. Queda por determinar si se logrará un equilibrio en el que se combinen los beneficios de la digitalización de la economía con la protección de los derechos de quienes viven y trabajan en los destinos turísticos. En este sentido, la capacidad de diálogo y cooperación entre las diferentes instancias –administraciones, empresas, comunidades locales y organizaciones de trabajadores– será decisiva para configurar un modelo inclusivo, sostenible y tecnológicamente innovador que evite las desigualdades y la degradación de la vida urbana.

### *5.5. Decrecimiento*

Ante el surgimiento de conflictos derivados de la expansión turística –a menudo asociados a la especulación inmobiliaria y a la mercantilización del territorio– y la evidencia de que el modelo de turismo global basado en el crecimiento como meta primordial muestra signos de agotamiento desde hace tiempo, han surgido reflexiones en torno a la necesidad de introducir cambios profundos. Para muchos investigadores, la aplicación de herramientas dirigidas a favorecer un turismo sostenible resulta insuficiente, pues estas tienden a utilizar los beneficios económicos como si fueran mecanismos compensatorios de los conflictos sociales y ambientales, sin modificar las causas estructurales que generan las tensiones. De tal manera, se pone de relieve la urgencia de explorar modelos que trasciendan las limitaciones actuales y contribuyan a forjar un turismo social y ambientalmente más justo.

Así, han surgido corrientes de opinión que proponen explorar alternativas como el decrecimiento turístico (Blázquez et al, 2019). Las iniciativas vinculadas al decrecimiento persiguen la implementación de soluciones prácticas capaces de trascender las medidas paliativas vinculadas al paradigma del desarrollo sostenible o al denominado capitalismo verde. Entre estas se incluyen, por ejemplo, la prolongación de la duración de las estancias, el fomento de los mercados de proximidad o la adopción de modelos que incorporen mayor valor añadido y generación de beneficios en el ámbito local, frente al control de fondos y plataformas globales de origen externo. Asimismo, se aboga por evitar los desplazamientos con elevadas emisiones de carbono, como sucede en el caso de los cruceros (Blanco-Romero et al., 2020). En la misma línea, estas propuestas recomiendan avanzar hacia un

decrecimiento turístico que sea justo, lo que implica promover un enfoque más inclusivo, accesible a las clases sociales con menores recursos, y vincular de forma ineludible la justicia social y ambiental con la participación ciudadana.

Por lo tanto, se requiere una radicalización democrática de los procesos de gestión. De acuerdo con Blanco-Romero et al. (2020), las nuevas formas de planificación del turismo y de los territorios implicados deben concebirse bajo un enfoque de participación, donde el sector público se erija como motor del cambio social. En este marco, se defiende una economía guiada por el bien común y la transparencia, cuyo objetivo final sea la creación de mecanismos económicos que protejan los derechos sociales de las personas, reduzcan la dependencia de los resortes del mercado y evolucionen hacia una gobernanza efectiva del turismo.

Este planteamiento implica una transformación tanto de la política turística como de la política económica en su conjunto. No obstante, el cambio de paradigma se vislumbra complejo, pues el sistema actual se halla estrechamente vinculado a la evolución de la economía capitalista y a las estrategias que impulsa a nivel global. Pese a ello, ya se están llevando a cabo experiencias y se constatan buenas prácticas, a escala local y regional, en el sentido al que apuntan estas líneas alternativas. Un ejemplo es la denominada "moratoria turística" implementada en Canarias en 2003. Ante la posibilidad de que un total de 215.388 plazas turísticas pudieran incorporarse al mercado turístico, el "efecto evasivo" de la moratoria y sus propósitos de decrecimiento –en concreto los relativos a la caducidad de los derechos urbanísticos cuando se hubieran incumplido deberes o plazos– provocaron que 143.133 plazas no se ejecutasen. A su vez, al menos se reclasificaron 213 sectores de suelo urbanizable o apto para urbanizar clasificados pero no desarrollados, con la consiguiente supresión de unas 7.100 hectáreas de suelo urbanizable turístico o turístico-residencial (Simancas, 2023).

## 6. Algunas conclusiones: la sociedad local en el centro del debate

La política turística debe garantizar el desarrollo del turismo como catalizador de prosperidad económica, pero esta producción de riqueza sólo es asumible si se sostiene en principios de justicia social, ambiental y de respeto por la identidad cultural. Este reto tiene un componente sociopolítico ineludible, porque exige articular mecanismos de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones capaces de desplazar las inercias cuantitativistas que históricamente han condicionado la planificación turística (o más bien su ausencia). Asociar el desarrollo turístico a la superación de

récords numéricos y a principios que anteponen la rentabilidad empresarial sobre el bienestar social y el cuidado de la naturaleza ha desembocado en un contexto cuyo rasgo distintivo es la insostenibilidad.

Teniendo en cuenta el presente clima de crispación con el que los medios de comunicación y ciertos actores políticos agitan las discusiones sobre prácticamente cualquier asunto de relevancia pública, la dificultad que conlleva acometer acciones colectivas es máxima, pero tampoco es una tarea imposible ni se parte de cero.

Durante años, el análisis de la sostenibilidad del turismo ha prestado atención preferente a sus consecuencias económicas y ambientales, mientras que sus implicaciones sociales apenas se han explorado o se ha hecho de forma marginal. Esta omisión resulta significativa si se tiene en cuenta que los impactos sociales del turismo afectan de forma directa a la vida cotidiana de la población residente en los destinos, y que las transformaciones que provoca en el territorio inciden en aspectos fundamentales como el acceso a la vivienda, la calidad del empleo, la cohesión social o la pertenencia a un lugar (Mantecón et al., 2024)

Buena parte de las políticas de sostenibilidad implementadas en el sector turístico se limitan a estrategias de responsabilidad social corporativa, cuyo alcance es por lo general modesto y cuya eficacia queda supeditada al principio de máxima acumulación de beneficios empresariales (Hughes y Scheyvens, 2016). Además, el reducido tamaño de las empresas y la gran heterogeneidad del tejido económico relacionado con el turismo dificultan la implementación de estándares comunes que puedan aplicarse de forma sistemática.

Lejos de constituir un mero complemento al análisis ambiental y económico, la sostenibilidad social alude a un conjunto de procesos y principios que remiten al respeto de los derechos fundamentales, la promoción de la equidad y la mejora de las condiciones de vida de las personas. Emerge tras constatarse que los modelos de crecimiento turístico generan efectos desiguales. Estos no pueden entenderse sin considerar las relaciones de poder que estructuran el acceso a los recursos, la toma de decisiones y el control del territorio.

A pesar de la creciente bibliografía sobre la materia, la sostenibilidad social continúa siendo un concepto de contornos imprecisos. Numerosos trabajos coinciden en señalar la ambigüedad con la que suele ser tratada, así como la dificultad que conlleva su operativización mediante indicadores aplicables a contextos concretos (Mantecón et al., 2024). Dependiendo de la tradición disciplinar desde la que se aborde y de los intereses que orienten su formulación, se priorizan unos aspectos u otros. Aun así, es posible identificar un conjunto de temas recurrentes que forman parte de su campo

semántico: calidad de vida, cohesión social, acceso a infraestructuras, gobernanza, capital social, derechos humanos o justicia distributiva, entre otros.

En el ámbito académico, destacan algunas líneas de trabajo. Una primera se ha centrado en analizar las condiciones laborales del sector, subrayando la baja calidad del empleo, su carácter precario y su escasa capacidad de promoción profesional (Cañada, 2018; Casado et al., 2022). Otra investiga los procesos de turistificación y desplazamiento de residentes, atendiendo a la pérdida de vínculos comunitarios y a la alteración de los equilibrios sociales en los barrios afectados (Jover y Díaz-Parra, 2022; Cocola-Gant y López-Gay, 2020). Una tercera línea aborda la desigual capacidad de influencia de los diferentes actores que componen el sistema turístico, prestando atención a la distribución del poder, los capitales disponibles y los mecanismos institucionales que median la participación (Aspinall et al., 2011; De Jong y Varley, 2018). El estudio de las percepciones de los residentes constituye otro de los enfoques más presentes en la literatura especializada. Sin embargo, la utilización reiterada de enfoques inspirados en la teoría del intercambio social como marco explicativo ha mostrado sus limitaciones, sobre todo cuando se trata de comprender cómo se construye la opinión pública en contextos atravesados por relaciones de poder asimétricas (Mantecón, 2016; Mantecón y Velasco, 2020; Nunkoo y Ramkissoon, 2012). La acumulación de estudios centrados únicamente en la satisfacción o insatisfacción de los residentes ofrece claves insuficientes para interpretar las causas profundas del conflicto y mucho menos para anticipar procesos de contestación.

"Las comunidades locales constituyen el núcleo de los destinos turísticos" es una afirmación del informe *The Future of Travel and Tourism: Navigating Industry Headwinds and Fostering Sustainable Growth* (WEF, 2025). Este dosier añade que la implicación activa de la sociedad local es esencial no sólo para evitar los impactos negativos derivados del turismo, sino también para generar experiencias socialmente enriquecedoras. La sostenibilidad del sector pasa, en gran medida, por su capacidad para integrar a las comunidades en la toma de decisiones, promoviendo modelos que favorezcan una distribución más equitativa de los beneficios generados. Situar el desarrollo de las sociedades locales en el centro de las políticas turísticas es una condición básica para lograr un turismo más sostenible e inclusivo. Asimismo, se subraya que el apoyo institucional a través de la educación, la inversión y la tecnología no sólo contribuye a la conservación del patrimonio natural y cultural, también puede tener un efecto positivo sobre las condiciones de vida de la población residente.

El turismo es una actividad económica y social que genera riqueza y mejora la calidad de vida de muchas personas, pero no puede obviarse que también agudiza las desigualdades existentes o genera otras nuevas. Por ello, su gestión exige una mirada crítica sobre el modo en que se produce, regula

y consume, sin perder de vista los intereses que dirigen su planificación. Esto obliga a encarar las relaciones de poder que estructuran el sistema turístico, e implica reconocer a la población residente como sujeto político y no únicamente como objeto de estudio o receptor pasivo de impactos. En esta perspectiva, la sostenibilidad social se configura no sólo como una categoría técnica, sino como una orientación ética y política fundamental para pensar el futuro del turismo.

## Bibliografía

Acevedo, A.J., & Martínez-Quintana, V. (2021). Hacia una explotación de la Encuesta de Estructura Salarial en Hostelería desde el Análisis Exploratorio de Datos con aplicación a la Brecha Salarial de Género. *Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Sociales*, *12*, 101-129.

Albarracín, D., & Castellanos, M.L. (2013). Las trabajadoras de los establecimientos hoteleros. *Sociología del trabajo*, *77*, 27-45.

Álvarez Sousa, A. (2018). Estado de bienestar y turismo para todos. Motivos para no viajar. *Cuadernos de Turismo*, *41*, 17-39. https://revistas.um.es/turismo/article/view/326941

Aspinall, A., Cukier, J., & Doberstein, B. (2011). Quality of life assessments and social sustainability: Ski tourism development in Invermere, British Columbia. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, *13*(2), 179-201. https://doi.org/10.1142/S1464333211003841

BBVA Research (2024). Climate change scenarios and the evolution of Spanish tourism (Working Paper No. 24/11). BBVA Research. https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2024/09/WP-24-11_Climate-change-scenarios-and-the-evolution-of-Spanish-tourism.pdf

Blanco-Romero, A., Pons, G.X., Blázquez-Salom, M., Navalón-García, R., & Troitiño-Torralba, L. (2020). La sostenibilidad turística a debate. En G.X. Pons, A. Blanco-Romero, R. Navalón-García, L. Troitiño-Torralba & M. Blázquez-Salom (Eds.), *Sostenibilidad turística: overtourism vs. undertourism* (pp. 11-20). Societat d'Història Natural de les Balears.

Blázquez-Salom, M., Blanco-Romero, A., Vera-Rebollo, F., & Ivars-Baidal, J. (2019). Territorial tourism planning in Spain: from boosterism to tourism degrowth? *Journal of Sustainable Tourism*, *27*(12), 1764-1785. https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1675073

Caixabank Research (2024). *La competitividad del sector turístico español: fortalezas y debilidades*. https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/turismo/competitividad-del-sector-turistico-espanol-fortalezas-y-debilidades

CaixaBank Research (2025). *El sector turístico vuelve a batir récords y se consolida como motor de crecimiento*. https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/turismo/sector-turistico-vuelve-batir-records-y-se-consolida-como-motor

Cañada, E. (2015). *Las que limpian los hoteles. Historias ocultas de precariedad laboral*. Icaria.

Cañada, E. (2016). *Externalización del trabajo en hoteles. Impactos en los departamentos de pisos*. Alba Sud.

Cañada, E. (2018). Too precarious to be inclusive? Hotel maid employment in Spain. *Tourism Geographies*, *20*(4), 653-674. https://doi.org/10.1080/14616688.2018.1437765

Cañada, E. (2023). Chambermaids: A Focus of Attention in Studies of Tourism Employment in Spain. En A. Blanco-Romero & M. Blázquez-Salom (Eds.), *Spanish Tourism Geographies* (pp. 383-396). Springer.

Casado, J.M., Seva, J., Simón, H., & Simón, R. (2022). La precariedad laboral en el turismo en España. *Economía Industrial*, *426*, 45-53

Castellanos, M.L., & Pedreño, A. (2006). *Los nuevos braceros del ocio. Sonrisas, cuerpos flexibles e identidad de empresa en el sector turístico*. Miño y Dávila.

CCOO (Comisiones Obreras) (2025). *Hostelería y turismo en España 2025*. https://www.ccoo-servicios.es/archivos/20250121_Informe_host-Y-turismo.pdf

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (2023). *Turismo y gastronomía. Estudio 3419*. https://www.cis.es/es/detalle-ficha-estudio?origen=estudio&codEstudio=3419

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (2024a). *Turismo y gastronomía (II). Estudio nº 3471*. https://www.cis.es/documents/d/cis/es3471marMT_a

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (2024b). *Barómetro de mayo de 2024. Estudio 3457*. https://www.cis.es/documents/d/cis/es3457marMT_a

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (2025). *Barómetro de enero de 2025. Estudio 3492*. https://www.cis.es/documents/d/cis/es3492vp_

Cocola-Gant, A., & López-Gay, A. (2020). Transnational gentrification, tourism and the formation of 'foreign only' enclaves in Barcelona. *Urban Studies*, *57*(15), 3025-3043. https://doi.org/10.1177/0042098020916111

Dataestur (2024) *Viviendas de uso turístico*. https://www.dataestur.es/alojamientos/viviendas-de-uso-turistico/

Dataestur (2025). *Informe de indicadores*. *Turismo en España*. https://www.dataestur.es/conocimiento-turistico/analisis-turismo-espana/

De Jong, A., & Varley, P. (2018). Food tourism and events as tools for social sustainability? *Journal of Place Management and Development*, *11*(3), 277-295. https://doi.org/10.1108/JPMD-06-2017-0048

Diario de Madrid (2024). Almeida presenta el Plan RESIDE para proteger el uso de la vivienda habitual y ubicar los pisos turísticos fuera de los edificios residenciales. https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/almeida-presenta-el-plan-reside-para-proteger-el-uso-de-la-vivienda-habitual-y-ubicar-los-pisos-turisticos-fuera-de-los-edificios-residenciales/

Díaz-Farina, E., García-González, S., Mirkova, I.B., Padrón-Fumero, N., & Estévez-Bauluz, A. (2024). Gestión de los residuos en el turismo. En R. Hernández-Martín & C. J. León (Coords.), *Fundamentos para la medición de la sostenibilidad del turismo: El Observatorio Turístico de Canarias* (pp. 143-160). McGraw Hill.

European Commission: Joint Research Centre, Anca Matei, N., García-León, D., Dosio, A., Batista e Silva, F., Barranco, R., & Císcar Martínez, J. C. (2023). *Regional impact of climate change on European tourism demand*. Publications Office of the European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2760/899611

European Travel Commission (2025). *European tourism ends 2024 strong, driven by robust shoulder season demand*. https://etc-corporate.org/news/european-tourism-ends-2024-strong-driven-by-robust-shoulder-season-demand/

Exceltur (2025). *Perspectivas turísticas, nº 91, enero 2025. Valoración turística empresarial de 2024 y perspectivas para 2025*. https://www.exceltur.org/wp-content/uploads/2025/01/EXCELTUR-Informe-Perspectivas-N91-Balance-del-ano-2024-y-previsiones-para-2025.pdf

García-Amaya, A. M. (2025). *Turista busca vivienda. El papel de la vivienda de uso turístico en los procesos de transformación de la ciudad de València*. Tesis doctoral. Universitat Politècnica de València.

Gaviria, M. (Dir.) (1974). *España a go-go. Turismo charter y neocolonialismo del espacio*. Turner.

Gil, J. (2024). Not gentrification, not touristification: Short-term rentals as a housing assetization strategy. *Journal of Urban Affairs*, *46*(6), 1125-1145. https://doi.org/10.1080/07352166.2023.2242532

Gil, J., & Sequera, J. (2018). Expansión de la ciudad turística y nuevas resistencias: el caso de Airbnb en Madrid. *Empiria*, *41*, 15-32. https://doi.org/10.5944/empiria.41.2018.22602

Gil, J., & Sequera, J. (2022). The professionalization of Airbnb in Madrid: Far from a collaborative economy. *Current Issues in Tourism*, *25*(20), 3343-3362. https://doi.org/10.1080/13683500.2020.1757628

Greenpeace (2024a). *El turismo de lujo y su impacto*. https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2024/09/INFORME-jETS-VESP.docx.pdf

Greenpeace (2024b). *Greenpeace denuncia el impacto ambiental y social del turismo de cruceros*. https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/greenpeace-denuncia-el-impacto-ambiental-y-social-del-turismo-de-cruceros/

Huete, R. (2019). La digitalización de la economía y el fin del turismo. En A. Álvarez-Sousa, A. Mantecón e I. Puertas-Cañaveral (Eds.), *Sociología del turismo* (pp. 299-322). Centro de Investigaciones Sociológicas.

Huete, R., Brotons, M., & Sigüenza, M.C. (2016). La desigualdad entre mujeres y hombres en el sector hostelero español. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, *25*, 73-87.

Huete, R., & Mantecón, A. (2018). El auge de la turismofobia ¿hipótesis de investigación o ruido ideológico? *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural*, *16*(1), 9-19. https://doi.org/10.25145/j.pasos.2018.16.001

Hughes, E., & Scheyvens, R. (2016). Corporate social responsibility in tourism post-2015: a Development First approach. *Tourism Geographies*, *18*(5), 469-482. https://doi.org/10.1080/14616688.2016.1208678

INE (Instituto Nacional de Estadística) (2025). *Estadística experimental. Medición del turismo a partir de teléfonos móviles. Turismo receptor*. https://www.ine.es/experimental/turismo_moviles/experimental_turismo_moviles_receptor.htm

INE-EGATUR (Instituto Nacional de Estadística) (2025). *Encuesta de Gasto Turístico*. https://ine.es/dyngs/Prensa/EGATUR1224.htm

INE-ETR/FAMILITUR (Instituto Nacional de Estadística) (2024). *Encuesta de turismo de residentes (ETR/FAMILITUR)*. https://ine.es/infografias/infografia_turismo_viajeros.pdf

INE-ETR/FAMILITUR (Instituto Nacional de Estadística) (2025). *Encuesta de turismo de residentes (ETR/FAMILITUR)*. https://ine.es/dyngs/Prensa/ETR4T24.htm

INE-FRONTUR (Instituto Nacional de Estadística) (2023) *Estadística de Movimientos turísticos en Fronteras*. https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=3616&capsel=3617

INE-FRONTUR (Instituto Nacional de Estadística) (2025). *Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR)*. https://www.ine.es/dyngs/Prensa/FRONTUR1224.htm

Ivars-Baidal, J. A. (2024). Spanish Smart Tourism Destinations: Final Considerations and Future Lines of Work. En L. Andrades et al. (Eds.), *The Spanish Model for Smart Tourism Destination Management* (pp. 297-306). Springer.

Jiménez-Crisóstomo, A. (2020). Análisis de la sostenibilidad energética del transporte aéreo y su impacto en el turismo. *Investigaciones Turísticas*, *20*, 31-49. https://doi.org/10.14198/INTURI2020.20.02

Jover, J., & Barrero-Rescalvo, M. (2024). When tourism disrupts it all: An approach to the landscapes of touristification. *Journal of Urban Affairs*, *46*(6), 1161-1179. https://doi.org/10.1080/07352166.2023.2237144

Jover, J., & Díaz-Parra, I. (2022). Who is the city for? Overtourism, lifestyle migration and social sustainability. *Tourism Geographies*, *24*(1), 9-32. https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1713878

Lash, S., & Urry, J. (1987). *The End of Organised Capitalism*. Polity.

Mantecón, A. (2010). Tourist modernisation and social legitimation in Spain. *International Journal of Tourism Research*, *12*(5), 617-626. https://doi.org/10.1002/jtr.784

Mantecón, A. (2012). El nexo entre urbanización y turismo. Análisis de la opinión pública. *Papers. Revista de Sociologia*, *97*(1), 249-272. https://doi.org/10.5565/rev/papers/v97n1.261

Mantecón, A. (2016). La opinión pública sobre el turismo. Crítica y propuesta para una nueva orientación. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, *25*(2), 110-123.

Mantecón, A. (2017). El turismo residencial no existe. Revisión de un concepto y crítica de su función ideológica. *Cuadernos de Turismo*, *40*, 405-422. https://doi.org/10.6018/turismo.40.310041

Mantecón, A., & Velasco, M. (2020). Beyond Tourismphobia: Conceptualizing a New Framework to Analyze Attitudes Towards Tourism. En C. Ribeiro, A. Quintano, M. Simancas, R. Huete & Z. Breda (Eds.), *Handbook of Research on the Impacts, Challenges, and Policy Responses to Overtourism* (pp. 60-74). IGI Global.

Mantecón, A., Garrido-Sánchez, L., & Caneva, T. (2023). *Crisis industrial y especialización turística. Estudio sobre el significado del trabajo*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Mantecón, A., Velasco, M., & Huete, R. (2024). La sostenibilidad social del turismo: un modelo multidimensional. *Estudios Turísticos*, *228*, 17-38. https://doi.org/10.61520/et.2282024.1241

Marrero, R., & Huete, R. (2013). La opinión pública sobre el empleo turístico en la Comunidad Valenciana. *Cuadernos de Turismo*, *32*, 189-206.

Martínez-Gayo, G. (2020). *Precariedad laboral y social en la industria turística española: el caso de las camareras de piso*. Tesis doctoral. UNED.

Martínez-Gayo, G., & Martínez-Quintana, V. (2020). Precariedad laboral en el turismo español bajo la perspectiva de género. *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural*, *18*(4), 649-665. https://doi.org/10.25145/j.pasos.2020.18.046

Mazorra, A., Nofre, J., & García-Ruiz, M. (2025). Gentrification and touristification in Lavapiés: Causes and consequences of a unique interplay in today's Southern Europe. *Journal of Urban Affairs*. https://doi.org/10.1080/07352166.2025.2473956

McKinsey & Company (2023). *Next stop for Spanish tourism excellence: Sustainability*. https://www.mckinsey.com/industries/travel/our-insights/next-stop-for-spanish-tourism-excellence-sustainability

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019). Nota de prensa "España revalida su liderazgo como país más competitivo del mundo en turismo". https://www.mintur.gob.es/e

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2024). *Mitigación: políticas y medidas – Transporte. Gobierno de España*. https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/mitigacion-politicas-y-medidas/transporte.htm

Murray, I. (2015). *Capitalismo y turismo en España. Del "milagro económico" a la "gran crisis"*. Alba Sud.

Nunkoo, R., & Ramkissoon, H. (2012). Power, trust, social exchange and community support. *Annals of Tourism Research*, *39*(2), 997-1023. https://doi.org/10.1016/j.annals.2011.11.017

OCDE-OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2024). *OECD Tourism Trends and Policies 2024*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/80885d8b-en

Offe, C. (1985). *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*. MIT Press.

One Planet Sustainable Tourism Programme (2021). *Glasgow Declaration: a Commitment to a Decade of Climate Action*. https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/2022-02/GlasgowDeclaration_ES_0.pdf

ONU Turismo (2025). *UN World Tourism Barometer Report*. https://www.unwto.org/es/barometro-del-turismo-mundial-de-onu-turismo

Phocuswright (2023). *Europe Travel Market Report 2022-2026*. https://www.phocuswright.com/Travel-Research/Market-Overview-Sizing/Europe-Travel-Market-Report-2022-to-2026

Segittur (2022). *Guía para la aplicación de la economía circular en el sector turístico de España*. https://www.segittur.es/wp-content/uploads/2022/05/Guia_Economia_Circular_sector_turismo.pdf

Segittur (2025). *Empresas turísticas (y su empleo): cuántas hay, cómo son y dónde están*. https://www.dataestur.es/blog/empresas-turismo-empleo/

Segittur (s.f). *¿Qué es el modelo DTI?* https://www.destinosinteligentes.es/que-es-dti/

SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal) (2023). *El empleo en el sector del turismo en España: situación y tendencia*. https://www.sepe.es/HomeSepe/es/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-mercado-trabajo/El-empleo-en-el-sector-del-turismo-en-Espana-situacion-y-tendencia.html

Simancas-Cruz, M. R., & González-Medina, D. (2024). Turismo de masas, overtourism y eficacia territorial de los destinos. En R. Hernández-Martín & C. J. León (Coords.), *Fundamentos para la medición de la sostenibilidad del turismo: El Observatorio Turístico de Canarias* (pp. 223-238). McGraw Hill.

Turespaña (2024). *Empleo en turismo. Cuarto trimestre 2024*. https://conocimiento.tourspain.es/export/sites/conocimiento/.content/Informes/epa/2024/epa4T24.pdf

Turijobs (2025). *Tendencias salariales que definirán el turismo en 2025*. https://multimedia.sender.turijobs.com/turijobs-B/documents/53ac2390-03dd-447f-9a9e-128eb9a77e9e.pdf

Valente, R., Zaragozí, B., & Russo, A. P. (2023). Labour precarity in the visitor economy and decisions to move out. *Tourism Geographies*, *25*(8), 1912-1928. https://doi.org/10.1080/14616688.2023.2172603

Velasco, M. (2022). ¿Una oportunidad para qué? Los grupos de interés del turismo ante el impacto de la COVID-19 en el sector. *Revista Española de Ciencia Política*, *60*, 225-250. https://doi.org/10.21308/recp.60.08

Velasco, M., & Carrillo, E. (2021). The short life of a concept: tourismphobia in the Spanish media. Narratives, actors and agendas. *Investigaciones Turísticas*, *22*, 1-23. https://doi.org/10.14198/INTURI2021.22.1

WEF (World Economic Forum) (2019). *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019*. https://www.weforum.org/publications/the-travel-tourism-competitiveness-report-2019/

WEF (World Economic Forum) (2024). *Travel & Tourism Development Index 2024*. https://es.weforum.org/publications/travel-tourism-development-index-2024/

WEF (World Economic Forum) (2025). *Future of Travel and Tourism: Embracing Sustainable and Inclusive Growth*. https://reports.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Travel_and_Tourism_2025.pdf

WTTC (World Travel and Tourism Council) (2024). *Sector de viajes y turismo de España batirá records este año: WTTC*. https://wttc.org/news-article/sector-de-viajes-y-turismo-de-espana-batira-records-este-ano-wttc

# Parte Cuarta

# REDES Y TERRITORIO

## Capítulo 5

# CRISIS DEMOGRÁFICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y FUTURO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO

Agustín José Menéndez
*Universidad Complutense de Madrid*

## 1. Introducción

Permítame el lector empezar con un pequeño juego. Piensen en una larga y documentada carta. Su destinario es la persona que ocupa la Presidencia de la Comisión Europea. En ella se defiende, con gran firmeza, que Europa debe actuar de forma rápida para hacer frente a los retos demográficos a los que se enfrenta no sólo el viejo continente, sino el mundo. La misiva pone esos desafíos en relación con los límites planetarios que nuestro modelo de crecimiento está llevándonos a sobrepasar, poniendo en peligro de este modo la continuidad del experimento humano en la tierra. Su autor aboga, de forma explícita, por lo que suelen denominarse las políticas de decrecimiento (y que quizás de forma más precisa hayamos de caracterizar como de postcrecimiento)[1]. ¿Cuándo cree usted que podría haber sido escrita la carta? ¿Y quién podría ser su remitente?

La carta no fue escrita en 2025, aunque su contenido y los argumentos que en ella se contienen puedan parecernos de gran actualidad. Tampoco lo fue en 2020, en 2010, en 2000, en 1990, ni tan siquiera en 1979, la primera y la última vez en que uno de los dirigentes de las principales potencias, el entonces presidente de Estados Unidos, hiciera un llamamiento a repensar el modelo socioeconómico de crecimiento (Carter, 1979). Lo fue en 1972. Es decir, hace más de cincuenta años. Su remitente no fue una de las pioneras militantes del movimiento ecologista (aunque es cierto que el autor se estaba entonces convirtiendo a la causa ecologista), ni un científico, ni un muy temprano defensor de los derechos de los inmigrantes, sino el entonces vicepresidente de la Comisión Europea, y en cuestión de meses, aunque por breve tiempo, presidente de esa institución, Sicco Mansholt (Mansholt, 1972)[2]. El autor ocupaba, por tanto, un cargo de máxima responsabilidad

---

[1] Tanto los autores favorables del decrecimiento como aquellos que argumentan en favor del postcrecimiento insisten sobre la imposibilidad material de que el producto crezca de forma indefinida en un mundo finito. Hay considerables diferencias acerca de cuál sea la alternativa y cómo se llegue a ella. La literatura sobre el postcrecimiento insiste en el error estratégico de identificar el bienestar humano con el Producto Interior Bruto como indicador económico. Entre los centenares de obras de una literatura enorme, puede consultarse Jackson (1999). Y de forma reciente, aplicado a los retos que afronta la Unión Europea, véase Turiel (2024).

[2] Las reflexiones ulteriores de Mansholt sobre los desafíos demográficos y medioambientales, profundamente influidos por el informe Meadows del Club de Roma, pueden en-

institucional, prolongación de su condición de comisario de Agricultura de la Comunidad Económica Europea desde la constitución de la misma (Van Merrienboer, 2011).

Es difícil no concluir que la carta de Mansholt fue una gran ocasión perdida. En este capítulo pretendo tomar en serio uno de los desafíos que sigue planteándonos. Trato de abordar los retos demográficos a los que se enfrenta la Unión Europea; por razones de espacio, me centraré en su crisis demográfica, cuya manifestación más espectacular, pero quizás no más profunda, es el saldo vegetativo negativo desde 2012: los fallecimientos superan desde entonces a los nacimientos, algo que hace mucho más compleja la reproducción de los sistemas sociales y económicos. Al fondo del análisis, pero sólo al fondo por razones de espacio, estarán las profundas transformaciones de la demografía mundial que no sólo tendrán grandes consecuencias a medio y a largo plazo, sino que están teniéndolas ya. Mientras que Europa se enfrenta a un escenario de decrecimiento de la población, la evolución demográfica africana es radicalmente opuesta, con una natalidad muy alta, en un contexto marcado por enormes desigualdades sociales y económicas.

El trabajo se estructura en tres partes. En la primera presento al lector los datos estadísticos que sustentan mi afirmación de que Europa lleva décadas inmersa en una crisis demográfica, que se acelera con el paso del tiempo. Esa crisis se manifiesta, fundamentalmente, en una tasa de fertilidad netamente por debajo de la tasa de reemplazo, en un saldo vegetativo en números rojos (como acabo de indicar) y en un número de personas dependientes (con frecuencia necesitadas de muchos cuidados) al alza. En tales circunstancias, los flujos inmigratorios son una condición necesaria pero no suficiente para lograr la reproducción de las estructuras sociales. Considero los datos desde dos perspectivas: agregada, correspondiente al conjunto de la Unión Europea, y desagregada, con atención a las dinámicas nacionales.

En la segunda, la más breve, formulo la paradoja europea, o lo que es lo mismo, la tensión que existe entre la crisis demográfica, a resultas de la cual los influjos migratorios son una condición necesaria pero no suficiente para la "reproducción" de los sistemas sociales y económicos, y la creciente articulación política de posiciones excluyentes que abogan no sólo por no permitir la llegada de más inmigrantes, sino por expulsar a los que ya se encuentran asentados en nuestro territorio. Mientras llevamos años preguntándonos por qué persisten los flujos pese a que haya importantes sectores de la población partidarios de la llamada "inmigración cero", creo que es

---

contrarse en Mansholt (1974). La carta a Malfatti alteró la percepción que una parte de la opinión pública europea tenía de Mansholt. En junio de 1972, el "club" de la revista francesa *Le Nouvel Observateur* reunió a varios intelectuales y actores públicos para discutir en torno a los retos ecológicos y demográficos. Sicco Mansholt fue uno de los principales intervinientes. Los textos fueron publicados en español (Marcuse et al., 1975). La carta, junto con un estudio introductorio, ha sido recientemente republicada en Francia. Véase Mansholt (2023).

pertinente interrogarse sobre por qué persiste la movilización política de los sentimientos excluyentes cuando hay razones de peso para concluir que sin los saldos migratorios positivos las sociedades europeas se enfrentarían a problemas aún más graves.

En la tercera, ofrezco algunos de los elementos necesarios para entender la paradoja europea. En particular, analizo la política migratoria de la Unión Europea, desarrollada de forma sobrevenida y durante largo tiempo presuntamente apolítica. Tomar en serio estos límites es fundamental para entender las carencias de la misma, especialmente en lo que concierne a las políticas de integración. Presto especial atención a las razones estructurales que explican la influencia que ha tenido el discurso de la "segurización" de las fronteras en el desarrollo de la política europea. Razones que hay que buscar no sólo en el impacto de algunos eventos externos de gran trascendencia (la "guerra contra el terrorismo", las "crisis de los refugiados"), sino en las oportunidades de movilización política de las contradicciones de la propia política europea.

A ello siguen las conclusiones, en las que, amén de recapitular los argumentos del capítulo, se señala la importancia fundamental de articular una filosofía política del pluralismo, capaz de trascender los paradigmas tanto del "multiculturalismo" como del "asimilacionismo".

## 2. Tendencias demográficas en la Unión Europea

Para responder a las preguntas enunciadas en la introducción, procedo primero a presentar al lector los datos que nos permiten hacernos una idea cabal de las tendencias demográficas en la Unión Europea, a partir de los proporcionados por Eurostat.

Como ya se indicó hace unas líneas, considero esa realidad demográfica desde dos perspectivas: las cifras agregadas de la Unión Europea y los números propios de los Estados (siguiendo el modelo de Le Bras, 2024[3]).

Tiene sentido considerar los datos globales de la Unión Europea porque, aun de forma incompleta y compleja, existe ya un embrión de comunidad política, que está adquiriendo rasgos de estatalidad[4]. Las instituciones supranacionales tienen competencias y poderes que pueden ejercer en lo

[3] Les Bras afronta la realidad estadística desde una tercera perspectiva, que podemos caracterizar como regional/local. Hacerlo en este trabajo me llevaría a exceder los límites razonables del mismo.

[4] Entre otros, los que derivan de la competencia exclusiva del Banco Central Europeo (BCE) para decidir e implementar la política monetaria de la Eurozona y la existencia de Frontex, un embrión de policía federal que actúa en las fronteras exteriores, y a la que nos referiremos en el apartado 4.

que se refiere a las distintas políticas capaces de incidir en la evolución de la demografía europea. No en menor medida, como veremos en el apartado 3, por lo que respecta a la política migratoria (así como a las políticas sociales). A ello se añade que la libre circulación tanto de personas como de factores económicos implica una mayor fluidez de flujos de población dentro de la Unión Europea que hacia o desde el exterior de la misma (aunque esa movilidad "interior" sigue siendo inferior a la registrada dentro de los propios Estados europeos, sin mencionar a los Estados Unidos de América[5]).

Dicho lo cual, esa mirada de conjunto es insuficiente. Resulta evidente que lo es una vez que consideramos la evolución demográfica de los distintos Estados miembros de la Unión. Como veremos, cabe reconocer, de forma prácticamente inmediata, trayectorias demográficas muy distintas; en particular, las características de los países de Europa Occidental (que designaremos como UE-15[6]) y de Europa Oriental (referidos como UE-8[7] o UE-8+3[8]).

Los datos, en la medida en que están disponibles, se presentan siempre desde 1989, año en el que se inicia la andadura social y política de la Unión Europea, al crearse las condiciones en las que se hace posible la que llegará a ser su configuración formal y jurídica en la mitad de los años 2000, con la ampliación al este de 2004 y de 2007. Cuando presente los datos desagregados por Estados, no aparecerán en las tablas los datos de los 27, sino una selección de Estados representativos, para facilitar la manejabilidad de los datos.

## *2.1. Tendencias a escala europea*

En este apartado, consideraré la evolución de la tasa de fertilidad en la UE. La misma se sitúa de forma de clara por debajo de la tasa de reemplazo (2,1 hijos por mujer) desde el año 2000, primera fecha para la que hay datos agregados. Algo que de por sí explica un saldo vegetativo que se ha adentrado ya en terreno negativo. Tras ello, presentaré los datos relativos al saldo migratorio, que registran una clara tendencia al alza. Tan fuerte que ha permitido la persistencia del crecimiento de la población total, compensando con creces el saldo vegetativo negativo.

---

[5] La comparación con los Estados Unidos es recurrente. Véase, por ejemplo, Kahanec (2013).

[6] Por corresponderse con los 15 primeros Estados que accedieron a la condición de miembros de las Comunidades Europeas primero, y de la Unión después).

[7] Por los 8 países de Europa del Este que se convirtieron en Estados miembros de la UE en 2004.

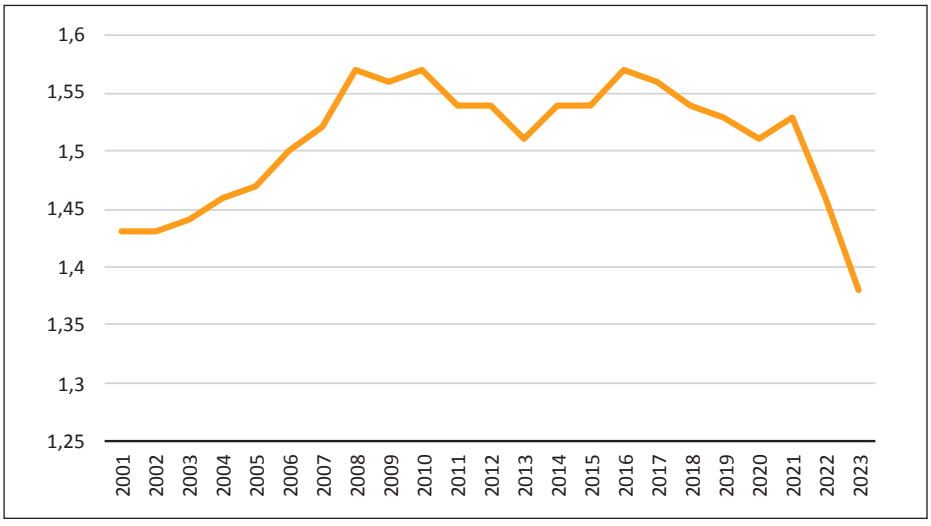
[8] Para incluir también a Rumania, Bulgaria y Croacia, que accedieron a la UE en 2007, los dos primeros, y 2013, en el caso de este último país.

### A) La tasa de fertilidad europea está muy lejos de la tasa de reemplazo

Como acabo de señalar, Eurostat sólo elabora la tasa de fertilidad de la Unión Europea en su conjunto a partir del año 2000, debido al carácter incompleto de las series nacionales. No obstante, se puede afirmar, sobre la base de los datos que ofreceremos en el apartado 1.2. a nivel desagregado, que la tasa de fertilidad ha estado sistemáticamente por debajo de la tasa de reemplazo durante todo el período que consideramos.

Aunque no de forma homogénea en todo el territorio de lo que hoy es la Unión Europea, la tasa de fertilidad comenzó a situarse por debajo de la de reemplazo en varios países de Europa Occidental ya en los años 70. No así en la Europa del Este, en la que, sin embargo, se experimentó un fuerte descenso a partir de 1989, en medio de una fuerte crisis social y económica. Pero también sabemos que la tasa comenzó a repuntar a mediados de los años 90, y mantuvo una tendencia al alza hasta el año 2010 (gráfico 1). Momento en el que el efecto combinado de la segunda policrisis europea y las políticas de austeridad se hicieron sentir en todas las dimensiones de la vida europea. A partir de ese momento, se ha experimentado un claro descenso, acelerado a partir de 2020, año en el que, como es bien sabido, comienza la sindemia[9] de la COVID-19.

**Gráfico 1 – Evolución de la tasa de fertilidad (nacimientos por mujer) en la Unión Europea. 2001-2023**

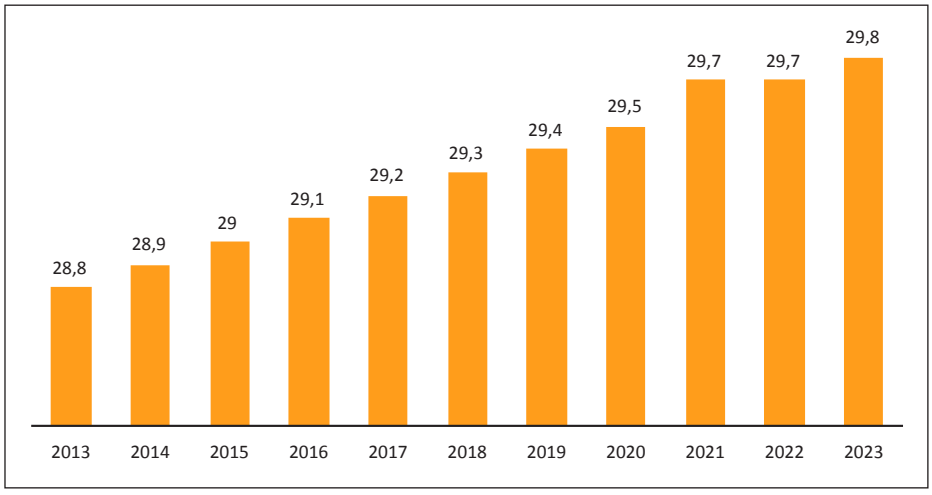



**Fuente:** Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

[9] Observará el lector que utilizo el término "sindemia" en lugar del de "pandemia". Ello se debe a que el primer término enfatiza la interacción de la pandemia con factores sociales, políticos y ecológicos. Dicho de otro modo, al referirme a "sindemia" y no a "pandemia", llamo la atención al lector sobre el hecho de que los efectos de la COVID-19, como los de otras patologías, no dependen sólo de las características puramente biológicas del virus. Véase en particular Mendenhall (2017).

El inicio del descenso de la tasa de fertilidad coincidió en el tiempo con el aumento de la edad en la que se tenía el primer hijo (gráfico 2). En la medida en la que, a partir de los 90, la tasa de fertilidad comenzó a repuntar, se pensó que lo que estaba sucediendo no era tanto un descenso de fertilidad a largo plazo, cuanto un mero cambio sociológico consistente en una maternidad más tardía. Ciertamente, parece oportuno considerar de forma diferenciada ambos parámetros. Pero mientras que en los años 90 y los 2000 era plausible sostener que la edad más avanzada del primer parto podía ser compatible con una tendencia al equilibrio demográfico (como veremos, Francia rozó la tasa de reemplazo en 2010, con una tasa de fertilidad de 2,03), esa tendencia se ha quebrado desde 2010, y hoy observamos que el retraso en la maternidad se sobrepone a una menor natalidad (aunque esta parece estar causada en mayor medida por el número de mujeres que no tienen ningún hijo a lo largo de su vida).

**Gráfico 2 – Evolución de la edad media a la que se tiene el primer hijo en la Unión Europea. 2013-2023**



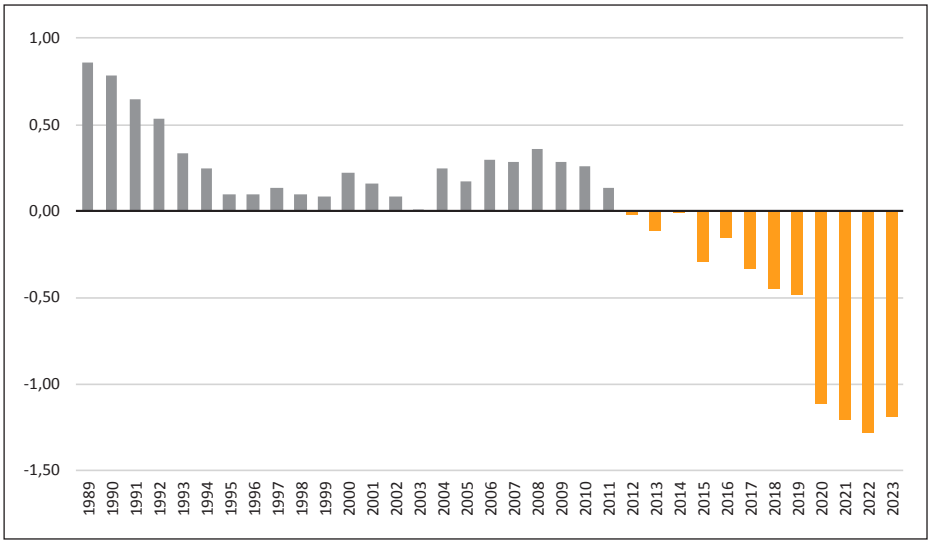

**Fuente:** Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

## B) Un saldo vegetativo que no sólo ha tendido a disminuir, sino que se ha vuelto negativo

El resultado de varias décadas en las que la tasa de fertilidad se sitúa por debajo de la tasa de reemplazo es que la Unión Europea experimente, desde 2012, un crecimiento natural de la población negativo (gráfico 3). O lo que es lo mismo, los fallecimientos superan ampliamente a los nacimientos.

En 2023 el saldo vegetativo fue negativo en quince de los veintisiete Estados de la Unión Europea, lo que se tradujo en un diferencial de casi -1,2 millones de personas (ligeramente inferior a los registrados en 2021 y 2022, probablemente por la reducción de la mortalidad excesiva que se registró en esos años, a resultas de la sindemia de la COVID-19).

**Gráfico 3 – Evolución del saldo vegetativo de la población en la Unión Europea. En millones. 1989-2023**

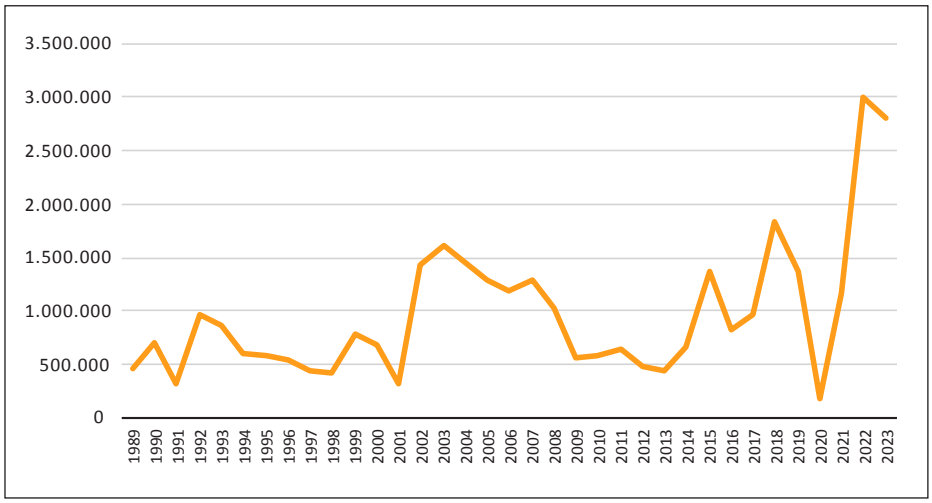



**Fuente:** Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

## C) Un saldo migratorio crecientemente positivo

Hemos visto en las secciones anteriores que en la Unión Europea fue reduciéndose la diferencia entre nacimientos y fallecimientos hasta que en 2012 experimentó por primera vez un saldo vegetativo negativo, tendencia que se ha mantenido hasta la fecha, con un progresivo incremento de los números rojos de esa variable. Sin embargo, habíamos indicado que la población total de la Unión Europea, aunque de forma muy modesta en comparación con la evolución demográfica de otros continentes, y señaladamente de África, ha seguido aumentando. La posibilidad material de que estas dos tendencias se den simultáneamente deriva de la existencia de un saldo migratorio que no sólo viene siendo positivo desde 1989, sino que ha experimentado un fuerte crecimiento en estos últimos años.

**Gráfico 4 – Evolución del saldo migratorio neto en la Unión Europea. 1989-2023**



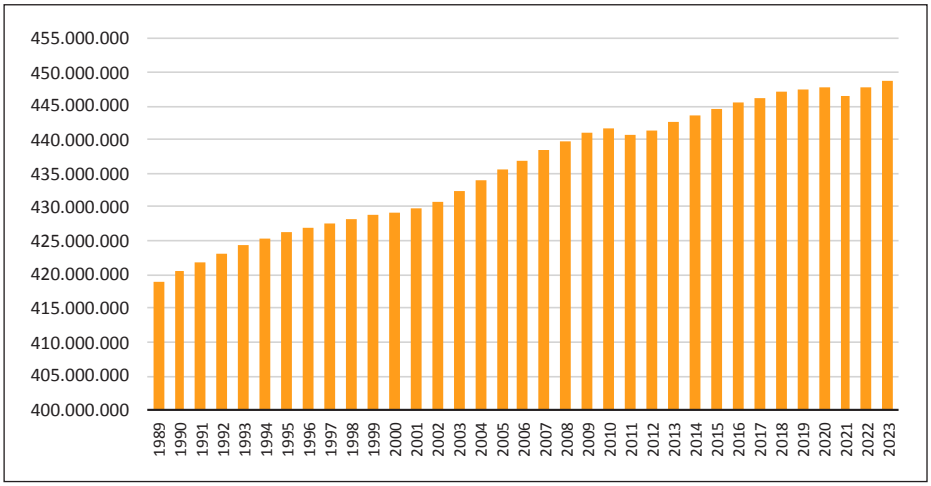

**Fuente:** Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

El gráfico 4 muestra claramente que el saldo es constantemente positivo porque el número de inmigrantes supera al de emigrantes. Aunque la tendencia a medio plazo es al alza, la coyuntura económica y social deja una clara huella en forma de oscilaciones en las cifras. La crisis de 2008 da lugar a una reducción clara del contingente de inmigrantes, que se prolonga en el tiempo. La sindemia de la COVID-19 provoca una caída puntual, con efectos mucho más limitados desde una perspectiva temporal. Además, el gráfico registra de forma clara y neta un aumento fortísimo en 2015, coincidente con la crisis humanitaria de los refugiados. De especial importancia cara a este capítulo es el incremento espectacular que se registra a partir de 2021, clara muestra de la dependencia estructural de la inmigración que la Unión Europea en su conjunto ha desarrollado a la hora de garantizar la reproducción de su sistema social y económico.

### D) Una tendencia sostenida al aumento de la población total

La población total de la Unión Europea ha experimentado un crecimiento sostenido desde 1989, pasando de aproximadamente 419 millones a 448 millones (gráfico 5), o lo que es lo mismo, un crecimiento del 6,92% en un periodo de 35 años. La tasa de crecimiento es esencialmente homogénea a lo largo del tiempo, aunque hay dos momentos en los que el crecimiento se convierte en negativo: 2011, dato que debemos asociar con la crisis fiscal de la Eurozona; y 2021, que se explica por la mortalidad excesiva causada por la sindemia de la COVID-19 y por la caída de los flujos inmigratorios. En ambos casos, las tendencias revierten a la "normalidad" en el año inmediatamente sucesivo.

**Gráfico 5 – Evolución de la población total de la Unión Europea (EUR-27). 1989-2023**

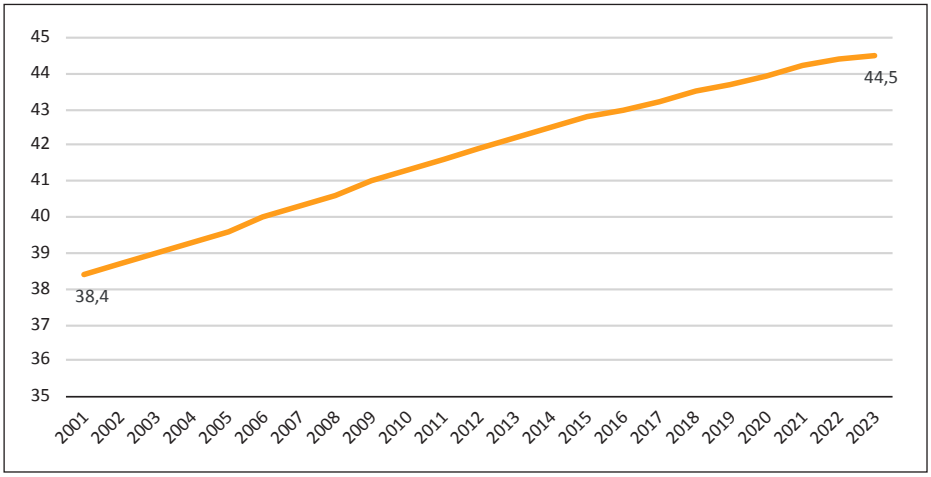



**Fuente:** Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

## E) Una población que envejece, especialmente en las ciudades

La descripción del cuadro general de evolución de la población de la Unión Europea se completa cuando consideramos la evolución de la edad mediana (gráfico 6). En lo que va de siglo XXI (período para el cual Eurostat nos ofrece datos agregados al nivel de la UE) la edad mediana ha aumentado seis años, de los 38,4 a los 44,5, lo que indica claramente una rápida tendencia al envejecimiento de la población. Se trata de un fenómeno que se

**Gráfico 6 – Evolución de la edad mediana en la Unión Europea. 2001-2023**

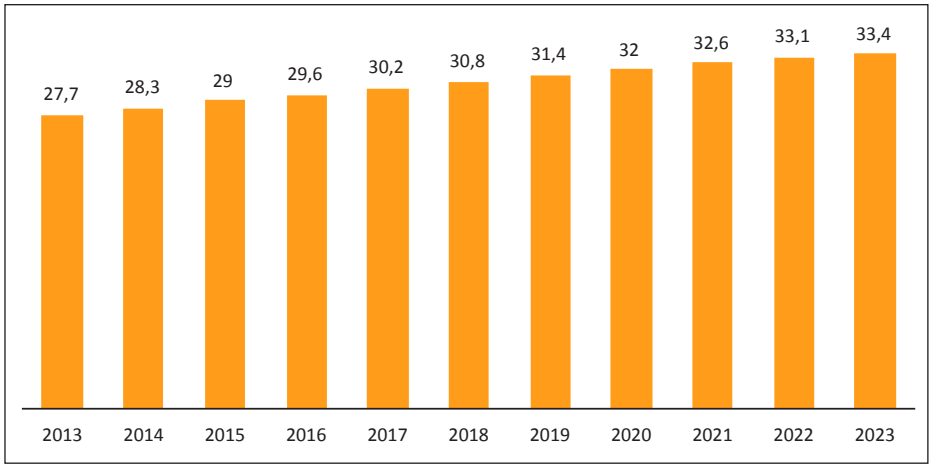



**Fuente:** Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

produce en todo el mundo, pero que se manifiesta de forma especialmente aguda en Europa (también en otras regiones del mundo, particularmente en China, y en menor medida en Estados Unidos). Piénsese a este respecto que la edad mediana de África –que ya vimos es un continente en rápida expansión demográfica que podría prolongarse en los años venideros– es de 20 años.

Este envejecimiento viene de la mano de un aumento constante de las personas que, dada su edad, pueden tener dificultades para contribuir materialmente a la sociedad y que, antes al contrario, pueden necesitar que les sean prestados cuidados por parte de los miembros de la sociedad en edad más joven. En lo que va de siglo el porcentaje de población de 65 y más años ha pasado del 16,2% al 21,3%. Es bien sabido, al mismo tiempo, que los avances médicos y, quizás de forma aún más relevante, el mantenimiento de estilos de vida activos implican que tal vez sea inadecuado fijar en los 65 años la transición de la vida activa a la vida "pasiva". Tal cuestión se encuentra en el centro de los debates sobre el eventual retraso de la edad de jubilación en toda Europa. Con independencia del juicio que merezcan tales cuestiones, parece evidente que existen límites físicos más allá de los cuales el problema del envejecimiento no puede ser resuelto con la extensión constante de la edad legal de jubilación. Basta en este sentido observar que entre 2013 y 2023 la tasa de dependencia ha aumentado en casi 6 puntos en la Unión Europea (gráfico 7), y que las proyecciones apuntan en la misma dirección.

**Gráfico 7 – Evolución de la tasa de dependencia en la Unión Europea (UE-27). 2013-2023**




**Fuente:** Eurostat. Datos en la tabla A.1 del Anexo.

Aunque la tasa de dependencia tienda a crecer de forma menos rápida en las zonas urbanas que en el total de la población, la misma también crece (tabla 1), por lo que las ciudades experimentan lo que ha dado en denominarse como un "gerontocrecimiento".

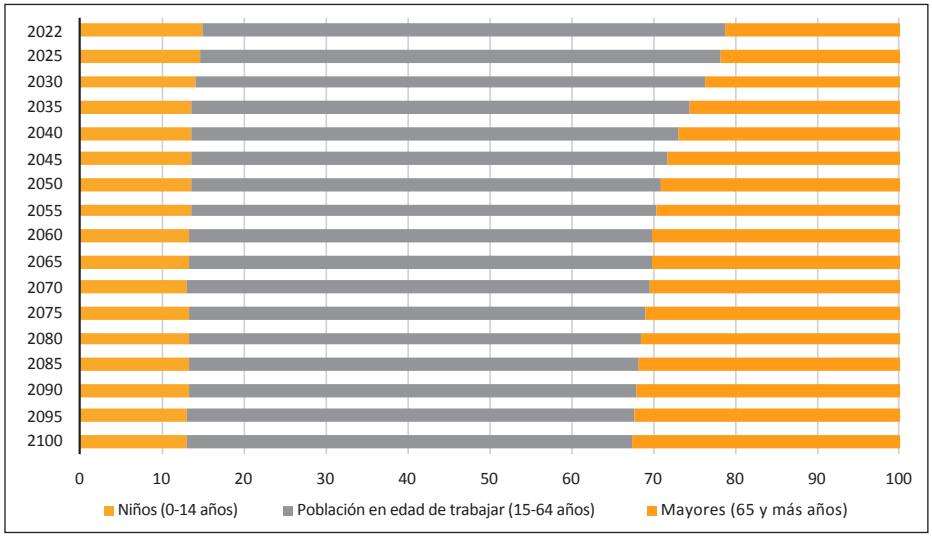
**Tabla 1 – Evolución de la tasa de dependencia en zonas urbanas en algunos países de la Unión Europea. 2012-2023**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Italia | 32,6 | 33,3 | 34 | 34,5 | 35 | 35,4 | 35,8 | 36,4 | 37 | 37,5 | 37,8 | 38,4 |
| Portugal | 29,7 | 30,6 | 31,4 | 32,1 | 33 | 33,8 | 34,6 | 35,6 | 36,5 | 37,3 | 37,8 | 38,2 |
| Grecia | 30,7 | 31,6 | 32,4 | 33,1 | 33,6 | 34,1 | 34,6 | 35,1 | 35,6 | 35,6 | 36,2 | 36,7 |
| Croacia | 27,1 | 27,7 | 28,6 | 29,4 | 30,3 | 31,5 | 32,7 | 33,8 | 34,9 | 35,6 | 36,1 | 36,6 |
| Alemania | 31,5 | 31,6 | 32 | 32 | 32,4 | 32,8 | 33,2 | 33,7 | 34,2 | 34,7 | 34,9 | 35,2 |
| Francia | 27,5 | 28,3 | 29,2 | 30,1 | 30,9 | 31,6 | 32,3 | 33 | 33,4 | 33,8 | 34,3 | 34,8 |
| Eslovenia | 25 | 25,7 | 26,6 | 27,6 | 28,6 | 29,6 | 30,5 | 31,3 | 32,1 | 33,1 | 33,7 | 34,3 |
| **Unión Europea** | **27,7** | **28,3** | **29** | **29,6** | **30,2** | **30,8** | **31,4** | **32** | **32,6** | **33,1** | **33,4** | **33,9** |
| Letonia | 28,1 | 28,8 | 29,5 | 30,2 | 30,8 | 31,4 | 31,7 | 32,3 | 32,9 | 33,1 | 33,3 | 33,9 |
| Suecia | 29,9 | 30,6 | 31,1 | 31,5 | 31,6 | 31,7 | 31,9 | 32,1 | 32,4 | 32,6 | 32,8 | 33,1 |
| República Checa | 24,6 | 25,7 | 26,6 | 27,6 | 28,6 | 29,6 | 30,4 | 31,1 | 32,3 | 32,6 | 32,1 | 32,3 |
| Hungría | 25,1 | 25,7 | 26,4 | 27 | 27,7 | 28,3 | 29 | 30,1 | 30,9 | 31,4 | 31,6 | 31,9 |
| Países Bajos | 25,5 | 26,4 | 27,2 | 27,8 | 28,4 | 29 | 29,5 | 30,1 | 30,6 | 31,1 | 31,4 | 31,8 |
| Polonia | 20,4 | 21,2 | 22,2 | 23,1 | 24,2 | 25,3 | 26,4 | 27,5 | 28,9 | 29,7 | 30,8 | 31,8 |
| Bélgica | 26,9 | 27,4 | 27,8 | 28,2 | 28,6 | 29,1 | 29,5 | 29,9 | 30,2 | 30,6 | 30,8 | 31,3 |
| Rumania | 23,9 | 24,3 | 25,2 | 25,9 | 26,7 | 27,5 | 28,1 | 29 | 29,7 | 30,3 | 30,7 | 31,2 |
| España | 26,3 | 27,2 | 27,8 | 28,2 | 28,6 | 29 | 29,2 | 29,5 | 29,7 | 30,2 | 30,4 | 30,8 |
| Eslovaquia | 18,4 | 19 | 19,7 | 20,6 | 21,5 | 22,5 | 23,5 | 24,5 | 25,5 | 26,1 | 27 | 27,9 |

**Fuente:** Eurostat.

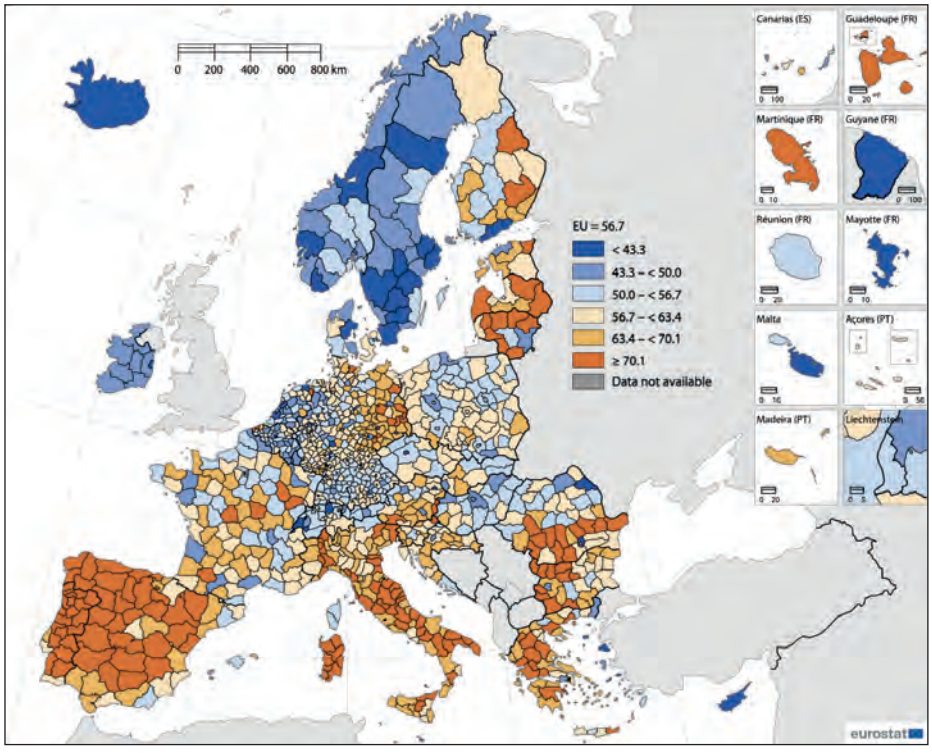
Es significativo, en este sentido, que Eurostat proyecte a medio y a largo plazo un incremento de la tasa de dependencia (gráficos 8 y 9), con una alteración de la pirámide poblacional, que se estrecha aún más por su base (población por debajo de los 18 años) y que crece fuertemente en las cohortes por encima de los 65 años.

**Gráfico 8 – Proyección de la evolución de la población por grupos de edad en la Unión Europea. En porcentaje. 2022-2100**




**Fuente:** Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:EUROPOP2023_Figure_2_Projected_population_by_broad_age_group,_EU,_1_January_2022-2100.png

**Gráfico 9 – Proyección a 2050 de la tasa de dependencia en la Unión Europea, por regiones NUT**




**Fuente:** Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210930-1

### F) La población europea representa un porcentaje decreciente de la población mundial

A ello conviene añadir que el crecimiento de la población de la Unión Europa es muy inferior al que experimentan otras zonas geográficas (tabla 2). El peso global del continente europeo en la población mundial ha descendido desde 1900. Si en esa fecha los europeos sumaban el 25% de la población del mundo (que rondaba los 1.650 millones), en 2020 sólo éramos el 10% (del cual, sólo el 6% corresponde a la Unión Europea). En 2100, la proporción habrá descendido al 5%. Dada la proximidad geográfica, y dado el sentido de los flujos de población, es especialmente relevante anotar la inversión de la relación demográfica con África. Si en 1950 la población europea suponía el doble de la de África, y en 1990 la europea (721) era todavía superior a la africana (630), en el año 2000 África había superado con creces la europea (810 frente a 727). Hoy la europea sólo ha crecido marginalmente (748) mientras África ha experimentado un aumento exponencial (1.341), casi doblando a la europea. Aunque las tendencias a largo plazo pueden verse afectadas por multitud de factores, en 2100 se espera que Europa haya descendido a 587 millones, mientras la población africana se haya más que duplicado, convirtiéndose en el segundo continente más poblado del mundo, tras Asia. Si se mantienen las circunstancias sociales y económicas actuales, es evidente que esa evolución no estaría privada de enormes consecuencias para ambos continentes. No en menor medida por lo que concierne a la generación de flujos migratorios.

**Tabla 2 – Evolución histórica de la población mundial por continentes. En millones. 1700-2100**

| | 1700 | 1800 | 1900 | 2000 | 2050 | 2100 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| África | 107 | 107 | 133 | 810 | 2.485 | 3.924 |
| Asia | 446 | 635 | 947 | 3.711 | 5.293 | 4.674 |
| *Asia sin China e India* | *129* | *87* | *262* | *1.401* | *2.310* | *2.373* |
| *India* | *179* | *190* | *285* | *1.050* | *1.670* | *1.530* |
| *China* | *138* | *358* | *400* | *1.260* | *1.313* | *771* |
| Europa | 121 | 203 | 408 | 727 | 703 | 587 |
| América | 12 | 31 | 156 | 830 | 1.170 | 1.097 |
| *Centro Sur América* | *11* | *24* | *74* | *519* | *749* | *649* |
| *Norte América* | *1* | *7* | *82* | *311* | *421* | *448* |
| Oceanía | 2 | 2 | 6 | 31 | 58 | 69 |
| **Total** | **679** | **978** | **1.650** | **6.109** | **9.709** | **10.351** |

**Fuente:** Livi Bacci, 2024.

## *2.2. Tendencias por países*

Como es regla general en todas las estructuras demográficas, las huellas del pasado europeo (lejano y reciente) son visibles, a poco que analicemos los datos, en la estructura poblacional europea. El análisis de los datos agregados, no ya a escala europea, sino a escala nacional, es en este sentido revelador. Procedo pues, antes de presentar los datos, a elaborar estos dos puntos de forma sintética.

El primero es que las cifras que se estudiarán a continuación reflejan la neta división este/oeste, que tiene profundas raíces históricas, pero que se vio fuertemente reforzada tras la Segunda Guerra Mundial por la Guerra Fría. El fin de esta en 1989 dio lugar a lo que tendemos a considerar como un proceso de convergencia política y económica de una parte de los países del este (aquellos que se convirtieron en Estados miembros de la Unión Europea). Dejando de lado por un momento la necesidad de matizar ese juicio (Betts, 2019), es evidente que la llamada "vuelta a Europa" o simplemente "transición" (al modelo socioeconómico europeo) han sido muy complejas, y han dado lugar a una dinámica demográfica que sigue dividiendo a Europa entre oeste y este. La diferencia que salta a la vista es que mientras todos los países de Europa Occidental han visto aumentar su población (pese al descenso sostenido, aunque como veremos desigual, de su tasa de fertilidad), buena parte de los países del este que se han integrado en la Unión Europea han visto como esta se reducía (una tendencia que se da, en algunos casos de forma aún más marcada, en los países del este que no forman parte de la UE, Rusia incluida). Además de un rápido descenso de la tasa de fertilidad, esta evolución demográfica (que en algunos casos cabe caracterizar como un auténtico desplome) se debe al saldo migratorio netamente negativo. O dicho de otro modo, el ajuste a las nuevas condiciones sociales y económicas ha pasado por flujos emigratorios sostenidos en el tiempo.

El segundo corresponde a los diferentes patrones demográficos observables dentro de los países "occidentales" de la Unión Europea. Dos son las líneas de diferenciación. Por una parte, el descenso de las tasas de fertilidad es general, pero hay importantes diferencias. Mientras que Francia y los países escandinavos llegaron a rozar la tasa de reemplazo a final de la década de los 2000, Alemania y los países mediterráneos no lograron en ningún momento acercarse a esa tasa de reemplazo. En ambos casos, la segunda policrisis y la sindemia de la COVID-19 parecen haber conducido a un cambio de tendencia a la baja. Por otra parte, aun cuando en todos los países occidentales la tendencia es al crecimiento de la población, cabe distinguir entre países con un fuerte saldo migratorio positivo (el caso de España, Alemania e Italia) y otros donde el mismo es mucho más débil (Portugal, Grecia). En ambos casos, parece posible hipotetizar una correlación entre la forma en la que se ha institucionalizado el Estado Social y las tendencias demográficas observadas.

## A) Tasas de fertilidad: el primer parteaguas demográfico

Un primer factor que marca diferencias entre patrones demográficos es la tasa de fertilidad. Como ya se señaló al considerar los datos agregados a nivel europeo, no disponemos de datos para todos los países de la UE hasta inicios del siglo XXI. Pero en algunos casos tenemos a nuestra disposición series completas desde 1989 (tabla 3).

**Tabla 3 – Evolución de la tasa de fertilidad por países de la Unión Europea. 1989-2023**

| | Francia | Hungría | Rumania | Portugal | Suecia | Países Bajos | Alemania | Unión Europea | Letonia | Grecia | Italia | Polonia | España |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1989 | : | 1,82 | 2,22 | 1,57 | 2,01 | 1,55 | : | : | : | 1,40 | 1,33 | : | 1,40 |
| 1990 | : | 1,87 | 1,83 | 1,56 | 2,13 | 1,62 | : | : | : | 1,39 | 1,33 | 2,06 | 1,36 |
| 1991 | : | 1,87 | 1,59 | 1,56 | 2,11 | 1,61 | : | : | : | 1,37 | 1,30 | 2,07 | 1,33 |
| 1992 | : | 1,77 | 1,51 | 1,54 | 2,09 | 1,59 | : | : | : | 1,36 | 1,30 | 1,95 | 1,31 |
| 1993 | : | 1,68 | 1,43 | 1,52 | 1,99 | 1,57 | : | : | : | 1,32 | 1,25 | 1,87 | 1,26 |
| 1994 | : | 1,64 | 1,40 | 1,45 | 1,88 | 1,57 | : | : | : | 1,33 | 1,21 | 1,81 | 1,19 |
| 1995 | : | 1,57 | 1,33 | 1,41 | 1,73 | 1,53 | : | : | : | 1,28 | 1,19 | 1,62 | 1,16 |
| 1996 | : | 1,46 | 1,30 | 1,44 | 1,60 | 1,53 | : | : | : | 1,26 | 1,20 | 1,59 | 1,14 |
| 1997 | : | 1,37 | 1,32 | 1,47 | 1,52 | 1,56 | : | : | : | 1,27 | 1,22 | 1,51 | 1,15 |
| 1998 | 1,78 | 1,32 | 1,32 | 1,47 | 1,50 | 1,63 | : | : | : | 1,24 | 1,22 | 1,44 | 1,13 |
| 1999 | 1,81 | 1,28 | 1,30 | 1,50 | 1,50 | 1,65 | : | : | : | 1,23 | 1,23 | 1,37 | 1,17 |
| 2000 | 1,89 | 1,32 | 1,31 | 1,55 | 1,54 | 1,72 | 1,38 | : | 1,25 | 1,25 | 1,26 | 1,37 | 1,22 |
| 2001 | 1,90 | 1,31 | 1,27 | 1,45 | 1,57 | 1,71 | 1,35 | 1,43 | 1,22 | 1,25 | 1,25 | 1,31 | 1,23 |
| 2002 | 1,88 | 1,30 | 1,27 | 1,46 | 1,65 | 1,73 | 1,34 | 1,43 | 1,26 | 1,28 | 1,27 | 1,25 | 1,25 |
| 2003 | 1,89 | 1,27 | 1,30 | 1,44 | 1,71 | 1,75 | 1,34 | 1,44 | 1,32 | 1,29 | 1,29 | 1,22 | 1,30 |
| 2004 | 1,92 | 1,28 | 1,33 | 1,40 | 1,75 | 1,72 | 1,36 | 1,46 | 1,29 | 1,31 | 1,34 | 1,23 | 1,31 |
| 2005 | 1,94 | 1,31 | 1,40 | 1,41 | 1,77 | 1,71 | 1,34 | 1,47 | 1,39 | 1,34 | 1,33 | 1,24 | 1,33 |
| 2006 | 2,00 | 1,34 | 1,42 | 1,37 | 1,85 | 1,72 | 1,33 | 1,50 | 1,46 | 1,40 | 1,37 | 1,27 | 1,36 |
| 2007 | 1,98 | 1,32 | 1,45 | 1,35 | 1,88 | 1,72 | 1,37 | 1,52 | 1,54 | 1,41 | 1,39 | 1,31 | 1,38 |
| 2008 | 2,01 | 1,35 | 1,60 | 1,39 | 1,91 | 1,77 | 1,38 | 1,57 | 1,58 | 1,50 | 1,44 | 1,39 | 1,45 |
| 2009 | 2,00 | 1,32 | 1,66 | 1,34 | 1,94 | 1,79 | 1,36 | 1,56 | 1,46 | 1,50 | 1,44 | 1,40 | 1,38 |
| 2010 | 2,03 | 1,25 | 1,59 | 1,39 | 1,98 | 1,79 | 1,39 | 1,57 | 1,36 | 1,48 | 1,44 | 1,41 | 1,37 |
| 2011 | 2,01 | 1,23 | 1,47 | 1,35 | 1,90 | 1,76 | 1,39 | 1,54 | 1,33 | 1,40 | 1,42 | 1,33 | 1,34 |
| 2012 | 2,01 | 1,34 | 1,52 | 1,28 | 1,91 | 1,72 | 1,41 | 1,54 | 1,44 | 1,34 | 1,42 | 1,33 | 1,32 |
| 2013 | 1,99 | 1,35 | 1,46 | 1,21 | 1,89 | 1,68 | 1,42 | 1,51 | 1,52 | 1,29 | 1,39 | 1,29 | 1,27 |
| 2014 | 2,00 | 1,44 | 1,56 | 1,24 | 1,88 | 1,71 | 1,47 | 1,54 | 1,65 | 1,30 | 1,38 | 1,32 | 1,32 |
| 2015 | 1,96 | 1,45 | 1,62 | 1,31 | 1,85 | 1,66 | 1,50 | 1,54 | 1,70 | 1,33 | 1,36 | 1,32 | 1,33 |
| 2016 | 1,92 | 1,53 | 1,69 | 1,37 | 1,85 | 1,66 | 1,60 | 1,57 | 1,74 | 1,38 | 1,36 | 1,39 | 1,33 |
| 2017 | 1,89 | 1,54 | 1,78 | 1,38 | 1,78 | 1,62 | 1,57 | 1,56 | 1,69 | 1,35 | 1,34 | 1,48 | 1,31 |
| 2018 | 1,87 | 1,55 | 1,76 | 1,42 | 1,76 | 1,59 | 1,57 | 1,54 | 1,60 | 1,35 | 1,31 | 1,46 | 1,26 |
| 2019 | 1,86 | 1,55 | 1,77 | 1,44 | 1,71 | 1,57 | 1,54 | 1,53 | 1,61 | 1,34 | 1,27 | 1,44 | 1,23 |
| 2020 | 1,82 | 1,59 | 1,80 | 1,42 | 1,67 | 1,54 | 1,53 | 1,51 | 1,55 | 1,39 | 1,24 | 1,39 | 1,18 |
| 2021 | 1,83 | 1,61 | 1,81 | 1,35 | 1,67 | 1,62 | 1,58 | 1,53 | 1,57 | 1,43 | 1,25 | 1,33 | 1,18 |
| 2022 | 1,78 | 1,56 | 1,71 | 1,43 | 1,53 | 1,49 | 1,46 | 1,46 | 1,47 | 1,32 | 1,24 | 1,29 | 1,16 |
| 2023 | 1,66 | 1,55 | 1,54 | 1,45 | 1,45 | 1,43 | 1,39 | 1,38 | 1,36 | 1,26 | 1,21 | 1,20 | 1,12 |

**Fuente:** Eurostat.

Sobre la base de los mismos, cabe distinguir cuatro grandes patrones:

- El correspondiente a Francia, los países escandinavos y Países Bajos, con tasas sostenidamente más altas que el resto de la UE, y que en la década de los 90 y los 2000 rozan la tasa de reemplazo, aunque a partir de 2010 ven mermar la misma, acelerándose el declive tras la sindemia de la COVID-19. El caso francés es paradigmático: el repunte de los 2000 es claro y consistente, alcanzándose prácticamente la tasa de reemplazo en 2010, para dar paso a un descenso ligero en la década sucesiva (mucho menos marcado que el que observamos en la periferia mediterránea y en el este de Europa) y un descenso neto tras la sindemia (con una tasa en 2023 del 1,66).

- El propio de los países mediterráneos (España, Italia, Portugal o Grecia), donde el repunte de los 2000 no devuelve la tasa de fertilidad a niveles cercanos al reemplazo, y donde, a partir de 2010, la misma entra en claro declive, alcanzando niveles que conducen a una rápida aceleración del saldo vegetativo negativo. España es en este sentido paradigmática. Tras una fuerte caída de la tasa de fertilidad en los años 80, España parte en 1989 con una tasa de fertilidad baja (1,40), que se reduce aún más durante la década de los 90 (alcanzando el nivel de 1,13 en 1998). Durante los 2000 se produce un repunte (que alcanza su máximo de 1,45 en 2008), tras el cual se produce un nuevo desplome, agudizado con la sindemia de la COVID-19, superando en 2023 el dato de reducción de 1998 (con una tasa de fertilidad de 1,12).

- El propio de Alemania, donde se parte de valores no disímiles a los de los países mediterráneos (con una tasa de fertilidad de 1,38 en 2001), pero donde la misma se mantiene estable durante los 90 y los 2000, y sólo repunta, a contratendencia, en la segunda mitad de los 10 (alcanzando 1,60 en 2016); sin embargo, la sindemia de la COVID-19 lleva también a un empeoramiento de las cifras, que retornan a la media de los años 90 y 2000.

- El de los países del este, donde se parte de tasas de fertilidad generalmente superiores a las de reemplazo antes de 1989, pero donde las mismas disminuyen de forma rápida en el periodo de transición, para recuperarse en los 2000 y volver a iniciar una trayectoria descendente, llegando a niveles muy bajos tras la crisis de 2008 (especialmente allí donde, como es el caso de los países bálticos, Rumania y Hungría, las políticas de austeridad empiezan a aplicarse en 2008, con antelación a la "periferia" mediterránea e irlandesa de la Eurozona y al Reino Unido fuera de la misma). Ejemplares son trayectorias como las de Rumania, con una tasa de 2,2 en 1989, que desciende en siete años a 1,30, para comenzar a repuntar a mediados de los 2000, pero para volver a caer a partir de 2008. O la de Letonia, donde la caída post-1989 es aún más profunda (1,22 en 2001), y donde el impacto de la crisis de 2008 es más breve (la tasa repunta en 2016

**Tabla 4 – Evolución de la edad mediana del primer hijo en países de la Unión Europea. 1989-2023**

| | Italia | España | Grecia | Países Bajos | Portugal | Suecia | UE27 | Alemania | Bélgica | Francia | Hungría | Polonia | Lituania | Eslovaquia | Rumania |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1989 | : | 26,6 | : | : | : | : | : | : | 26,3 | : | : | : | : | : | : |
| 1990 | : | 26,8 | : | : | 24,9 | 26,3 | : | : | 26,4 | : | : | : | : | : | : |
| 1991 | : | 27,2 | : | : | 25,1 | : | : | : | 26,5 | : | : | : | : | : | : |
| 1992 | : | 27,5 | 26,0 | 28,0 | 25,2 | : | : | : | 26,7 | : | : | : | : | : | : |
| 1993 | : | 27,8 | 26,3 | 28,2 | 25,4 | : | : | : | 26,9 | : | : | : | : | : | : |
| 1994 | : | 28,1 | 26,4 | 28,2 | 25,6 | : | : | : | 27,1 | : | 23,6 | : | : | : | : |
| 1995 | : | 28,4 | 26,7 | 28,4 | 25,7 | : | : | : | 27,3 | : | 23,8 | 23,7 | : | : | 23,0 |
| 1996 | : | 28,5 | 26,9 | 28,6 | 25,9 | : | : | : | 27,4 | : | 24,0 | 23,9 | : | : | 23,1 |
| 1997 | : | 28,7 | 27,1 | 28,6 | 26,0 | : | : | : | 27,6 | : | 24,2 | 24,0 | : | : | 23,3 |
| 1998 | : | 28,9 | 27,2 | 28,7 | 26,1 | 27,7 | : | : | 27,0 | 27,7 | 24,5 | 24,2 | : | : | 23,4 |
| 1999 | : | 29,0 | 27,4 | 28,7 | 26,4 | 27,9 | : | : | 26,8 | 27,8 | 24,8 | 24,3 | : | 23,8 | 23,5 |
| 2000 | : | 29,1 | 28,0 | 28,6 | 26,5 | 27,9 | : | : | 27,0 | 27,8 | 25,1 | 24,5 | 24,0 | 24,2 | 23,6 |
| 2001 | : | 29,2 | 27,7 | 28,6 | 26,6 | 28,2 | : | : | 27,0 | 28,0 | 25,3 | 24,8 | 24,2 | 24,3 | 23,8 |
| 2002 | : | 29,2 | 27,9 | 28,7 | 26,8 | 28,3 | : | : | 27,2 | 28,1 | 25,6 | 25,0 | 24,4 | 24,7 | 24,1 |
| 2003 | 29,7 | 29,3 | 28,1 | 28,8 | 27,1 | 28,5 | : | : | 27,3 | 28,3 | 25,9 | 25,2 | 24,6 | 25,0 | 24,2 |
| 2004 | 29,6 | 29,4 | 28,4 | 28,9 | 27,1 | 28,6 | : | : | 27,5 | 28,4 | 26,3 | 25,5 | 24,8 | 25,3 | 24,5 |
| 2005 | 29,7 | 29,4 | 28,6 | 29,0 | 27,3 | 28,7 | : | : | 27,6 | 28,5 | 26,6 | 25,7 | 25,0 | 25,7 | 24,8 |
| 2006 | 29,9 | 29,4 | 28,6 | 29,0 | 27,5 | 28,8 | : | : | 27,7 | 28,6 | 26,9 | 25,9 | 25,1 | 25,9 | 25,0 |
| 2007 | 29,9 | 29,4 | 28,8 | 29,0 | 27,6 | 28,8 | : | : | 27,8 | : | 27,1 | 26,0 | 25,2 | 26,2 | 25,0 |
| 2008 | 30,0 | 29,3 | 28,8 | 29,1 | 27,7 | 28,8 | : | : | 27,8 | : | 27,2 | 26,0 | 25,3 | 26,4 | 25,1 |
| 2009 | 30,1 | 29,6 | 29,0 | 29,2 | 27,9 | 28,9 | : | 28,7 | 28,1 | : | 27,4 | 26,2 | 25,7 | 26,7 | 25,1 |
| 2010 | 30,3 | 29,8 | 29,1 | 29,2 | 28,1 | 28,9 | : | 28,9 | 28,0 | : | 27,7 | 26,5 | 26,0 | 27,0 | 25,5 |
| 2011 | 30,4 | 30,1 | 29,4 | 29,3 | 28,4 | 29,0 | : | 29,0 | 28,1 | : | 27,7 | 26,6 | 25,9 | 27,4 | 25,6 |
| 2012 | 30,5 | 30,3 | 29,6 | 29,3 | 28,6 | 29,1 | : | 29,1 | 28,2 | : | 27,7 | 26,6 | 26,0 | 26,8 | 25,7 |
| 2013 | 30,6 | 30,4 | 29,9 | 29,4 | 28,9 | 29,1 | 28,8 | 29,3 | 28,5 | 28,1 | 27,7 | 26,7 | 26,1 | 26,9 | 25,9 |
| 2014 | 30,7 | 30,6 | 30,0 | 29,5 | 29,2 | 29,2 | 28,9 | 29,4 | 28,5 | 28,3 | 27,7 | 26,9 | 26,3 | 27,0 | 26,2 |
| 2015 | 30,8 | 30,7 | 30,2 | 29,7 | 29,5 | 29,2 | 29,0 | 29,5 | 28,7 | 28,4 | 27,9 | 27,0 | 26,5 | 27,1 | 26,3 |
| 2016 | 31,0 | 30,8 | 30,3 | 29,8 | 29,6 | 29,2 | 29,1 | 29,4 | 28,8 | 28,5 | 27,8 | 27,2 | 26,8 | 27,0 | 26,4 |
| 2017 | 31,1 | 30,9 | 30,4 | 29,9 | 29,6 | 29,3 | 29,2 | 29,6 | 29,0 | 28,7 | 28,0 | 27,3 | 26,9 | 27,1 | 26,6 |
| 2018 | 31,2 | 31,0 | 30,4 | 30,0 | 29,8 | 29,3 | 29,3 | 29,7 | 29,0 | 28,7 | 28,2 | 27,4 | 27,2 | 27,1 | 26,7 |
| 2019 | 31,3 | 31,1 | 30,6 | 30,1 | 29,9 | 29,5 | 29,4 | 29,8 | 29,1 | 28,9 | 28,3 | 27,6 | 27,3 | 27,2 | 26,9 |
| 2020 | 31,4 | 31,2 | 30,7 | 30,2 | 30,2 | 29,7 | 29,5 | 29,9 | 29,2 | 28,9 | 28,4 | 27,9 | 27,3 | 27,2 | 27,1 |
| 2021 | 31,6 | 31,5 | 31,0 | 30,3 | 30,4 | 29,8 | 29,7 | 30,1 | 29,5 | 29,1 | 28,6 | 28,1 | 27,7 | 27,3 | 27,1 |
| 2022 | 31,7 | 31,6 | 31,0 | 30,3 | 30,4 | 30,0 | 29,7 | 29,9 | 29,5 | 29,1 | 28,7 | 28,2 | 27,6 | 27,3 | 27,0 |
| 2023 | 31,8 | 31,5 | 31,0 | 30,4 | 30,2 | 30,0 | 29,8 | 29,8 | 29,5 | 29,1 | 28,8 | 28,4 | 28,0 | 27,3 | 27,1 |

**Fuente:** Eurostat.

a un valor de 1,74, entre los más altos de la UE), pero donde la sindemia genera una nueva caída (1,36).

El estudio a nivel de los Estados pone de relieve, como ya anticipamos al considerar los datos agregados a nivel de la Unión, que el retraso, generalizado y constante, en la edad en la que se tiene el primer hijo no guarda una relación inmediata y directa con la evolución de la tasa de fertilidad. El repunte de la fertilidad no viene acompañado de una reducción de la edad en la que se tiene el primer hijo (tabla 4).

Aunque llegar a conclusiones definitivas requeriría estudios comparativos detallados, parece posible establecer dos conclusiones. La primera, que parece existir claramente una relación entre la tasa de fertilidad y las circunstancias sociales y económicas. No son sólo estas últimas, claro está, las que explican la caída "secular" del número de hijos. Pero sí que estas influyen decisivamente. La trayectoria agregada europea y la desagregada de los distintos países apuntan en esa dirección. A ello se une, segunda conclusión, la importancia de las políticas sociales como factor que amplifica o amortigua los efectos de las circunstancias sociales y económicas. Que las políticas públicas importan lo pone de relieve la comparación de las trayectorias de los distintos Estados. Por ejemplo, por qué Francia y España experimentan incrementos de la tasa de fertilidad en los 2000, pero sólo Francia se acerca a la tasa de reemplazo. O por qué la tasa no desciende en Alemania en la década de los 10, siendo este un país donde se aplican en muy limitada medida políticas de austeridad.

### B) Saldo vegetativo

Los patrones que cabe observar en lo que concierne a la tasa de fertilidad acaban proyectándose, con el paso del tiempo, a los del saldo vegetativo (tabla 5). De los países seleccionados, tan sólo Francia y Suecia siguen presentando un saldo vegetativo positivo; Países Bajos estuvo ya cerca de un crecimiento negativo en 2020, y entró en saldo negativo en 2021.

En el caso de los países mediterráneos, todos ellos ahora presentan saldos netamente negativos. El salto a los números rojos se ha producido en momentos distintos en cada uno de ellos: en Italia ya en 1993, en Grecia en 1996 (aunque volvió a registrar saldos positivos en los 2000), en Portugal en 2007 y en España en 2015. Esas tendencias reflejan la huella de distintas crisis socioeconómicas. Como es también tendencia general, la sindemia de la COVID-19 ha agravado las tendencias preexistentes.

Desde 1989 Alemania sólo registró un año de crecimiento natural positivo (en 1990). Desde entonces, el crecimiento vegetativo es negativo (supone más de un cuarto del total de los habitantes que pierde Europa por la diferencia entre nacimientos y defunciones).

**Tabla 5 – Evolución del saldo vegetativo en países de la Unión Europea. 1989-2023**

| | Francia | Suecia | Bélgica | Eslovaquia | Lituania | Portugal | Grecia | Rumania | España | Polonia | Italia | Alemania | UE 27 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1989 | : | 23.913 | 13.568 | 26.214 | 17.632 | 22.740 | 8.937 | 122.238 | 83.638 | 181.357 | 28.835 | -16.193 | 857.484 |
| 1990 | : | 28.777 | 19.646 | 25.370 | 17.108 | 13.553 | 8.099 | 67.660 | 68.283 | 157.377 | 27.509 | 13.864 | 770.593 |
| 1991 | : | 28.535 | 21.775 | 23.951 | 15.006 | 12.417 | 7.122 | 23.515 | 58.298 | 142.003 | 10.798 | -81.226 | 599.582 |
| 1992 | : | 28.138 | 20.574 | 21.217 | 12.962 | 14.286 | 5.850 | -3.462 | 65.232 | 120.485 | 24.132 | -76.329 | 533.330 |
| 1993 | : | 20.990 | 14.024 | 20.549 | 1.357 | 8.010 | 4.380 | -13.329 | 46.125 | 102.051 | -490 | -98.823 | 323.514 |
| 1994 | : | 20.413 | 12.735 | 14.984 | -4.110 | 9.995 | 5.956 | -19.365 | 31.906 | 94.887 | -20.961 | -115.058 | 247.819 |
| 1995 | : | 9.467 | 10.645 | 8.741 | -4.111 | 3.622 | 1.337 | -35.032 | 17.242 | 47.026 | -28.714 | -119.367 | 93.712 |
| 1996 | : | 1.164 | 12.167 | 8.887 | -3.830 | 3.380 | -22 | -54.810 | 11.177 | 42.708 | -24.225 | -86.830 | 92.109 |
| 1997 | : | -2.824 | 12.362 | 6.987 | -3.331 | 8.155 | 2.300 | -42.424 | 19.514 | 32.435 | -22.412 | -48.216 | 130.263 |
| 1998 | 225.056 | -4.243 | 9.664 | 4.426 | -3.738 | 7.186 | -1.774 | -31.869 | 4.682 | 20.265 | -34.936 | -67.348 | 91.864 |
| 1999 | 229.171 | -6.553 | 9.266 | 3.821 | -3.588 | 8.131 | -2.661 | -30.594 | 9.028 | 587 | -20.499 | -75.586 | 87.622 |
| 2000 | 267.532 | -3.020 | 11.493 | 2.427 | -4.770 | 14.644 | -1.952 | -21.299 | 37.241 | 10.321 | -12.463 | -71.798 | 220.697 |
| 2001 | 262.868 | -2.286 | 11.925 | -844 | -9.214 | 7.682 | -277 | -39.235 | 47.733 | 4.985 | -12.972 | -94.066 | 162.647 |
| 2002 | 248.253 | 806 | 7.454 | -691 | -11.531 | 8.125 | -346 | -59.137 | 51.642 | -5.721 | -19.195 | -122.436 | 79.939 |
| 2003 | 231.302 | 6.196 | 6.966 | -517 | -11.013 | 3.720 | -1.109 | -54.116 | 58.076 | -14.158 | -42.405 | -147.225 | 11.266 |
| 2004 | 280.651 | 10.396 | 16.039 | 1.895 | -11.571 | 7.286 | 713 | -42.629 | 83.608 | -7.391 | 15.941 | -112.649 | 250.257 |
| 2005 | 269.580 | 9.636 | 16.344 | 955 | -14.289 | 1.935 | 2.454 | -41.081 | 79.755 | -3.902 | -13.282 | -144.432 | 165.633 |
| 2006 | 303.252 | 14.736 | 20.942 | 603 | -15.207 | 3.459 | 6.566 | -38.611 | 111.904 | 4.558 | 2.118 | -148.903 | 291.207 |
| 2007 | 288.332 | 15.692 | 23.437 | 568 | -15.604 | -1.020 | 2.031 | -37.237 | 107.889 | 10.647 | -6.868 | -142.293 | 279.444 |
| 2008 | 286.577 | 17.852 | 22.618 | 4.196 | -12.296 | 314 | 10.323 | -31.302 | 134.305 | 35.100 | -8.467 | -161.925 | 362.814 |
| 2009 | 276.875 | 21.721 | 23.344 | 8.304 | -9.867 | -4.943 | 9.617 | -34.825 | 110.508 | 32.649 | -22.806 | -189.418 | 280.627 |
| 2010 | 282.285 | 25.154 | 24.948 | 6.965 | -11.444 | -4.572 | 5.682 | -47.524 | 105.018 | 34.822 | -25.544 | -180.821 | 259.211 |
| 2011 | 279.042 | 21.832 | 24.413 | 8.910 | -10.769 | -5.990 | -4.671 | -55.197 | 84.536 | 12.915 | -46.842 | -189.643 | 139.569 |
| 2012 | 251.858 | 21.239 | 18.975 | 3.098 | -10.994 | -17.771 | -16.297 | -54.435 | 52.226 | 1.469 | -78.697 | -196.038 | -24.206 |
| 2013 | 242.978 | 23.191 | 16.272 | 2.734 | -12.650 | -23.767 | -17.660 | -58.876 | 35.840 | -17.736 | -86.436 | -211.756 | -116.969 |
| 2014 | 259.893 | 25.931 | 20.259 | 3.687 | -10.888 | -22.476 | -21.591 | -56.225 | 32.342 | -1.307 | -95.768 | -153.429 | -12.373 |
| 2015 | 205.864 | 23.963 | 11.733 | 1.776 | -11.711 | -23.039 | -29.336 | -60.447 | -1.976 | -25.613 | -161.791 | -187.625 | -290.899 |
| 2016 | 190.320 | 26.443 | 13.799 | 5.206 | -11.592 | -23.447 | -25.890 | -52.631 | 503 | -5.752 | -141.823 | -118.761 | -155.760 |
| 2017 | 163.635 | 23.444 | 10.024 | 4.055 | -12.231 | -23.604 | -35.948 | -51.731 | -30.772 | -870 | -190.910 | -147.371 | -333.142 |
| 2018 | 149.452 | 23.647 | 7.626 | 3.346 | -12.782 | -26.031 | -33.856 | -62.219 | -54.326 | -26.022 | -193.386 | -167.351 | -450.275 |
| 2019 | 140.620 | 25.757 | 8.912 | 3.820 | -13.308 | -25.214 | -41.202 | -60.169 | -57.355 | -34.755 | -214.333 | -161.430 | -486.797 |
| 2020 | 66.711 | 14.953 | -12.546 | -2.439 | -19.991 | -38.866 | -46.283 | -99.956 | -151.812 | -122.046 | -335.425 | -212.428 | -1.115.455 |
| 2021 | 80.823 | 22.305 | 6.018 | -16.896 | -24.416 | -45.259 | -58.577 | -142.336 | -112.326 | -188.006 | -301.097 | -228.195 | -1.208.839 |
| 2022 | 51.262 | 9.997 | -2.329 | -6.915 | -20.816 | -40.690 | -64.000 | -94.720 | -133.250 | -143.316 | -321.744 | -327.522 | -1.278.890 |
| 2023 | 38.907 | 5.666 | -526 | -5.506 | -16.382 | -32.596 | -55.920 | -83.983 | -113.590 | -136.585 | -291.175 | -335.217 | -1.186.538 |

**Fuente:** Eurostat.

Entre los países seleccionados de Europa del Este, podemos observar los dos patrones ya indicados al ocuparnos de la tasa de fertilidad. Eslovaquia mantiene un saldo positivo, aunque muy moderado, hasta 2020, donde la cifra se vuelve negativa. Por el contrario, Rumania, Polonia y Lituania ven como el crecimiento natural se reduce rápidamente durante los primeros años de la transición política y económica. En Rumania el saldo es ya negativo en 1992, en Lituania en 1994 (aunque el mismo recuperará territorio positivo ocasionalmente) y en Polonia en 1999, si bien entre 2006 y 2012 se sitúa en cifras positivas, para caer a plomo desde 2018.

### C) Saldos migratorios

Como habíamos visto en la primera subsección, el saldo migratorio ha sido siempre netamente positivo –la única excepción, y sólo parcial, está representada por el año 2020, a causa de la sindemia de la COVID-19– (tabla 6).

Hay un grupo de países con fuerte saldo migratorio positivo: Alemania (que sólo ha experimentado saldos negativos en 2008 y en 2009, con picos de flujos inmigratorios coincidiendo con la llegada masiva de refugiados en el post-1989 y en 2015), Suecia (con una trayectoria semejante a la alemana, también modulada por los flujos migratorios de los refugiados), España (que abandona su condición de país de emigración en 1990 y experimenta influjos muy considerables durante el *boom* del ladrillo de 2002 a 2008, vuelve al negativo en 2012-2015 y recupera un fuerte ritmo inmigratorio a partir de 2019, con la excepción del año 2020), Italia (que a diferencia de España ha mantenido siempre un saldo positivo, salvo el año excepcional de 2020) y Países Bajos (salvo la excepción de los años en rojo de 2004 a 2007; a partir de 2021 la aceleración de los flujos inmigratorios es considerable).

Francia, uno de los pocos países con un crecimiento natural positivo, presenta cifras mucho más contenidas en lo que respecta al saldo migratorio; el mismo se vuelve negativo en 2015 y en 2016, aunque posteriormente recupera la senda positiva.

Entre los países del este, Eslovaquia representa la excepción minoritaria. Tras saldos negativos en los primeros años post-1989, el saldo se vuelve positivo a partir de 1994 y las cifras se estabilizan, oscilando hacia el terreno positivo en los 90 y hacia el negativo en los 2000. Las cifras se vuelven sistemáticamente positivas en los 2010, y siguen siéndolo en la década actual, con la única excepción de 2021.

Polonia ocupa una posición intermedia entre los países del Este. El saldo negativo se mantiene, aunque con tendencia a la disminución, hasta 2016. Desde entonces los números son positivos, aunque muy moderados, salvo la enorme y colosal cifra de 2020.

**Tabla 6 – Evolución del saldo migratorio en países de la Unión Europea. 1989-2023**

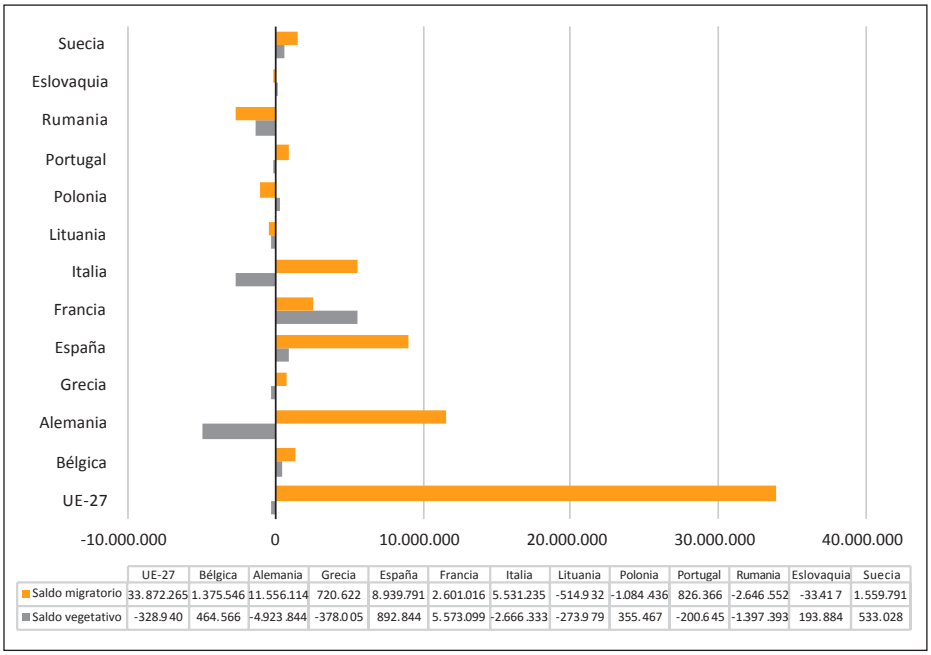
| | Unión Europea | Alemania | España | Italia | Portugal | Francia | Países Bajos | Rumania | Bélgica | Lituania | Grecia | Hungría | Suecia | Polonia | Eslovaquia |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1989 | 458.051 | 746.078 | -32.711 | 16.324 | -40.750 | : | 27.260 | -22.364 | 6.602 | 1.274 | 53.852 | -192.400 | 44.238 | -27.609 | -2.771 |
| 1990 | 696.706 | 656.166 | -40.094 | 22.250 | -39.107 | : | 48.730 | -86.781 | 19.547 | -8.848 | 143.700 | 18.313 | 34.814 | -12.620 | -2.322 |
| 1991 | 309.918 | 602.563 | 111.622 | 18.006 | -32.829 | : | 49.998 | -405.754 | 13.247 | -10.675 | 87.350 | 18.101 | 24.955 | -15.937 | -38.785 |
| 1992 | 965.712 | 776.397 | 147.466 | 24.195 | -9.357 | : | 43.185 | -28.040 | 25.748 | -25.332 | 57.945 | 18.446 | 19.755 | -11.603 | -2.939 |
| 1993 | 868.894 | 462.284 | 148.330 | 21.632 | 11.423 | : | 44.418 | -17.177 | 18.288 | -23.990 | 54.533 | 18.186 | 32.106 | -15.452 | 1.751 |
| 1994 | 607.730 | 315.568 | 149.331 | 22.977 | 24.273 | : | 20.429 | -16.268 | 17.208 | -24.195 | 40.146 | 17.981 | 50.859 | -18.997 | 4.768 |
| 1995 | 587.552 | 398.263 | 151.406 | 28.503 | 31.412 | : | 14.929 | -21.217 | 1.828 | -23.668 | 51.022 | 17.906 | 11.648 | -18.224 | 2.842 |
| 1996 | 539.584 | 281.493 | 151.778 | 56.392 | 37.123 | : | 21.258 | -19.473 | 15.012 | -23.369 | 40.957 | 17.876 | 5.839 | -12.766 | 2.255 |
| 1997 | 443.286 | 93.433 | 152.606 | 50.427 | 41.407 | : | 30.425 | -13.345 | 9.676 | -22.421 | 61.683 | 17.561 | 5.950 | -11.797 | 1.731 |
| 1998 | 423.443 | 46.980 | 155.437 | 39.666 | 45.690 | -1.407 | 44.107 | -5.629 | 11.824 | -22.122 | 56.292 | 17.261 | 10.940 | -13.261 | 1.306 |
| 1999 | 778.199 | 202.050 | 157.586 | 34.914 | 54.257 | 157.318 | 43.767 | -2.516 | 16.067 | -20.739 | 30.520 | 16.793 | 13.657 | -14.011 | 1.454 |
| 2000 | 689.677 | 167.863 | 158.122 | 49.631 | 67.108 | 166.761 | 57.033 | -3.729 | 12.836 | -20.306 | 62.314 | 16.658 | 24.386 | -19.669 | -22.301 |
| 2001 | 325.512 | 274.835 | 322.000 | 45.550 | 56.213 | 181.853 | 55.984 | -557.739 | 34.386 | -23.147 | 52.562 | 9.691 | 28.622 | -16.743 | 1.012 |
| 2002 | 1.437.212 | 218.807 | 740.918 | 212.303 | 41.798 | 191.799 | 27.559 | -146.837 | 38.665 | -11.609 | 27.842 | 3.538 | 30.854 | -17.945 | -3.387 |
| 2003 | 1.620.807 | 142.216 | 661.537 | 468.017 | 24.738 | 196.851 | 7.099 | -52.251 | 33.611 | -21.555 | 25.708 | 15.556 | 28.686 | -13.765 | -2.481 |
| 2004 | 1.457.501 | 81.827 | 665.279 | 416.437 | 14.336 | 199.978 | -9.960 | -96.159 | 33.392 | -32.138 | 28.830 | 18.162 | 25.326 | -9.382 | -1.085 |
| 2005 | 1.289.498 | 81.578 | 633.878 | 257.910 | 15.381 | 187.185 | -22.824 | -84.257 | 49.186 | -51.096 | 32.350 | 17.268 | 26.724 | -12.878 | -712 |
| 2006 | 1.182.252 | 25.814 | 662.791 | 219.611 | 17.141 | 112.178 | -25.903 | -87.902 | 52.210 | -24.645 | 24.726 | 21.309 | 50.769 | -36.134 | -351 |
| 2007 | 1.280.359 | 45.224 | 776.384 | 497.912 | 21.771 | 73.796 | -907 | -457.806 | 58.895 | -21.774 | 22.898 | 14.568 | 53.978 | -20.485 | 2.316 |
| 2008 | 1.030.804 | -53.556 | 436.029 | 427.290 | 9.361 | 56.456 | 30.890 | -163.868 | 63.596 | -16.453 | 23.485 | 16.452 | 55.568 | -14.865 | 2.141 |
| 2009 | 556.529 | -10.681 | 136.838 | 292.530 | 15.408 | 31.755 | 38.522 | -110.782 | 63.481 | -32.013 | 14.927 | 17.321 | 62.614 | -1.196 | -295 |
| 2010 | 586.472 | 130.166 | 75.537 | 283.725 | 3.814 | 37.580 | 32.471 | -48.100 | 86.413 | -77.944 | -1.579 | 11.519 | 49.734 | 5.027 | -4.929 |
| 2011 | 640.316 | 295.478 | 66.509 | 203.530 | -7.781 | 19.220 | 30.230 | -47.866 | 50.838 | -38.178 | -32.315 | 12.755 | 45.453 | -11.841 | 2.966 |
| 2012 | 486.974 | 391.884 | -142.555 | 250.821 | -37.290 | 71.509 | 14.081 | -21.487 | 43.110 | -18.010 | -66.494 | 16.044 | 51.799 | -2.726 | 3.416 |
| 2013 | 439.495 | 455.473 | -252.746 | 155.044 | -36.030 | 98.939 | 19.618 | -13.887 | 26.594 | -14.125 | -59.148 | -7.880 | 65.780 | -26.943 | 2.379 |
| 2014 | 655.755 | 583.503 | -102.364 | 45.348 | -26.495 | 32.280 | 35.479 | -20.439 | 36.175 | -10.330 | -47.198 | -1.346 | 76.560 | -10.935 | 1.713 |
| 2015 | 1.367.695 | 1.165.772 | -4.862 | 30.006 | -3.528 | -25.626 | 55.018 | -49.615 | 62.110 | -19.360 | -44.934 | 3.234 | 79.699 | -12.792 | 3.127 |
| 2016 | 820.577 | 464.730 | 78.006 | 44.845 | -629 | -18.895 | 78.864 | -64.005 | 26.811 | -24.904 | 10.335 | -8.058 | 117.693 | 11.507 | 3.885 |
| 2017 | 964.624 | 418.069 | 178.449 | 61.945 | 14.896 | 52.773 | 79.955 | -58.737 | 36.838 | -20.646 | 8.920 | 11.029 | 101.645 | 4.593 | 3.722 |
| 2018 | 1.841.766 | 394.213 | 328.207 | 615.163 | 23.757 | 114.795 | 85.917 | -56.804 | 49.304 | -1.218 | 17.290 | 24.397 | 86.296 | 22.147 | 3.955 |
| 2019 | 1.366.768 | 308.928 | 456.454 | 39.148 | 67.113 | 42.560 | 107.627 | -25.451 | 58.009 | 11.085 | 35.168 | 25.896 | 71.647 | 20.081 | 3.632 |
| 2020 | 179.338 | 200.748 | 234.560 | -69.850 | 57.768 | 188.206 | 67.827 | -27.220 | 44.873 | 20.775 | 6.350 | 9.604 | 36.753 | -762.735 | 4.347 |
| 2021 | 1.173.671 | 310.288 | 198.371 | 95.017 | 72.079 | 147.662 | 106.788 | -16.871 | 56.838 | 19.653 | -160.273 | 21.070 | 50.726 | 4.410 | -8.173 |
| 2022 | 3.002.216 | 208.899 | 731.768 | 288.812 | 136.194 | 134.245 | 223.227 | 106.813 | 127.502 | 72.097 | 18.200 | 36.495 | 59.233 | 7.291 | 995 |
| 2023 | 2.797.372 | 672.761 | 647.924 | 265.204 | 155.701 | 151.245 | 136.685 | 97.011 | 74.826 | 44.994 | 42.658 | 26.051 | 24.485 | 3.819 | 1.401 |

**Fuente:** Eurostat.

Rumania y Lituania presentan una trayectoria en la que el saldo es persistentemente negativo, lo que, como veremos, contribuye decisivamente a acelerar la pérdida de población. Sólo en la década actual el saldo se vuelve positivo.

El resultado de la disparidad en la evolución del saldo vegetativo y del saldo migratorio en la Unión Europea se aprecia con claridad en el gráfico 10, donde se compara el saldo migratorio acumulado con el saldo vegetativo acumulado en el período 1989-2023 en el conjunto de la UE y en algunos países miembros. El contraste no puede ser más revelador de la realidad demográfica general y de las diferencias significativas por países que hemos ido comentando.

**Gráfico 10 – Saldo migratorio y saldo vegetativo acumulado en países de la UE en el período 1989-2023**




| | UE-27 | Bélgica | Alemania | Grecia | España | Francia | Italia | Lituania | Polonia | Portugal | Rumania | Eslovaquia | Suecia |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Saldo migratorio | 33.872.265 | 1.375.546 | 11.556.114 | 720.622 | 8.939.791 | 2.601.016 | 5.531.235 | -514.932 | -1.084.436 | 826.366 | -2.646.552 | -33.417 | 1.559.791 |
| Saldo vegetativo | -328.940 | 464.566 | -4.923.844 | -378.005 | 892.844 | 5.573.099 | -2.666.333 | -273.979 | 355.467 | -200.645 | -1.397.393 | 193.884 | 533.028 |

**Nota:** Los saldos de Francia corresponden al período 1998-2023.

**Fuente:** Eurostat.

**D) Evolución de la población**

*Europa del Este*

Cabe destacar esencialmente dos grandes patrones (tabla 7):

- Países estacionarios, que aumentan ligeramente su población o pierden un número reducido de habitantes, como es el caso de la República Checa (de 10,3 a 10,9 millones), Eslovenia (de 1,9 a 2,1), Eslovaquia (de 5,2 a 5,4) o Polonia (de 37,8 a 36,6)

- Países que sufren una fortísima caída demográfica: Croacia (de 4,7 a 3,8 millones), Letonia (de 2,6 a 1,8), Lituania (de 3,6 a 2,8), Hungría (de 10,5 a 9,5), Rumania (de 23,1 a 19) y Bulgaria (de 8,9 a 6,4).

Estas cifras son especialmente significativas si las comparamos no sólo con las de la parte occidental de la UE, sino con las de Chipre (de 570.000 a 960.000 habitantes) y Malta (de 350.000 a 563.000 habitantes), que también accedieron a la Unión Europea en 2004.

El segundo bloque de países del este comparte muchas características demográficas con otros países de Europa del Este que no forman parte de la Unión Europea y que han registrado un descenso de población acusadísimo, como Bosnia y Herzegovina, Ucrania (de 49 a 41 millones, a lo que se une la hemorragia demográfica de la guerra) y la propia Rusia (de 161 a 145 millones).

*Europa Occidental*

Todos los países de Europa Occidental crecen, aunque lo hacen de forma distinta (tabla 8). España (de 38,8 a 48,6 millones), Francia (de 58,3 a 68,4), Suecia (de 8,4 a 10,5), Dinamarca (de 5,1 a 5,9), Bélgica (de 9,9 a 11,8), Países Bajos (de 14,8 a 17,9) crecen de forma sostenida y a tasas relativamente rápidas en comparación no sólo con Europa del Este sino con otros países de la UE-15. Alemania crece también de forma importante, pero más lenta: de 79,7 a 83,4 millones, registrando un período de caída desde mediados de los 2000 hasta la crisis de los refugiados de 2015. Italia presenta una trayectoria semejante a la alemana. Si la población ha pasado de 56,6 a 58,9 millones, alcanzó una cota máxima de más de 60 millones en 2014, y desde entonces la misma tiende a descender. Portugal pasa de 10 a 10,6 millones, pero se ha estancado básicamente en este nivel desde 2006. Finalmente, Grecia pasa de 10 a 10,4 millones, habiendo entrado en una tendencia de decrecimiento desde la crisis de 2010.

**Tabla 7 – Evolución de la población total a 1 de enero en países de la Unión Europea 8+3. 1989-2024**

| | Unión Europea | Polonia | Rumania | República Checa | Hungría | Bulgaria | Eslovaquia | Croacia | Lituania | Eslovenia | Letonia | Chipre | Malta |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1989 | 416.715.205 | 37.884.655 | 23.111.521 | 10.360.034 | 10.588.614 | 8.986.636 | 5.264.220 | 4.761.965 | 3.674.802 | 1.996.325 | 2.665.770 | 562.693 | 349.014 |
| 1990 | 418.030.739 | 38.038.403 | 23.211.395 | 10.362.102 | 10.374.823 | 8.767.308 | 5.287.663 | 4.772.556 | 3.693.708 | 1.996.377 | 2.668.140 | 572.655 | 352.430 |
| 1991 | 419.504.036 | 38.183.160 | 23.192.274 | 10.304.607 | 10.373.153 | 8.669.269 | 5.310.711 | 4.782.179 | 3.701.968 | 1.999.945 | 2.658.161 | 587.141 | 361.908 |
| 1992 | 420.413.536 | 38.309.226 | 22.810.035 | 10.312.548 | 10.373.647 | 8.595.465 | 5.295.877 | 4.595.865 | 3.706.299 | 1.998.912 | 2.643.000 | 603.069 | 365.781 |
| 1993 | 421.912.578 | 38.418.108 | 22.778.533 | 10.325.697 | 10.365.035 | 8.484.863 | 5.314.155 | 4.555.771 | 3.693.929 | 1.994.084 | 2.585.675 | 619.231 | 369.455 |
| 1994 | 423.104.986 | 38.504.707 | 22.748.027 | 10.334.013 | 10.350.010 | 8.459.763 | 5.336.455 | 4.645.155 | 3.671.296 | 1.989.408 | 2.540.904 | 632.944 | 373.161 |
| 1995 | 423.960.534 | 38.580.597 | 22.712.394 | 10.333.161 | 10.336.700 | 8.427.418 | 5.356.207 | 4.658.893 | 3.642.991 | 1.989.477 | 2.500.580 | 645.399 | 376.433 |
| 1996 | 424.641.798 | 38.609.399 | 22.656.145 | 10.321.344 | 10.321.229 | 8.384.715 | 5.367.790 | 4.581.167 | 3.615.212 | 1.990.266 | 2.469.531 | 656.333 | 378.404 |
| 1997 | 425.273.491 | 38.639.341 | 22.581.862 | 10.309.137 | 10.301.247 | 8.340.936 | 5.378.932 | 4.533.028 | 3.588.013 | 1.986.989 | 2.444.912 | 666.313 | 381.405 |
| 1998 | 427.482.962 | 38.659.979 | 22.526.093 | 10.299.125 | 10.279.724 | 8.283.200 | 5.387.650 | 4.536.812 | 3.562.261 | 1.984.923 | 2.420.789 | 675.215 | 384.176 |
| 1999 | 427.998.269 | 38.666.983 | 22.488.595 | 10.289.621 | 10.253.416 | 8.230.371 | 5.393.382 | 4.527.460 | 3.536.401 | 1.978.334 | 2.399.248 | 682.862 | 386.397 |
| 2000 | 428.473.834 | 38.263.303 | 22.455.485 | 10.278.098 | 10.221.644 | 8.190.876 | 5.398.657 | 4.497.735 | 3.512.074 | 1.987.755 | 2.381.715 | 690.497 | 388.759 |
| 2001 | 429.240.746 | 38.253.955 | 22.430.457 | 10.232.027 | 10.200.298 | 8.149.468 | 5.378.783 | 4.295.406 | 3.486.998 | 1.990.094 | 2.353.384 | 697.549 | 391.415 |
| 2002 | 429.723.142 | 38.242.197 | 21.833.483 | 10.201.182 | 10.174.853 | 7.868.815 | 5.378.951 | 4.305.494 | 3.454.637 | 1.994.026 | 2.320.956 | 705.539 | 394.641 |
| 2003 | 431.190.184 | 38.218.531 | 21.627.509 | 10.192.649 | 10.142.362 | 7.805.506 | 5.374.873 | 4.305.384 | 3.431.497 | 1.995.033 | 2.299.390 | 713.720 | 397.296 |
| 2004 | 432.762.039 | 38.190.608 | 21.521.142 | 10.195.347 | 10.116.742 | 7.745.147 | 5.371.875 | 4.305.725 | 3.398.929 | 1.996.433 | 2.276.520 | 722.893 | 399.867 |
| 2005 | 434.416.272 | 38.173.835 | 21.382.354 | 10.198.855 | 10.097.549 | 7.688.573 | 5.372.685 | 4.310.861 | 3.355.220 | 1.997.590 | 2.249.724 | 733.067 | 402.668 |
| 2006 | 435.816.236 | 38.157.055 | 21.257.016 | 10.223.577 | 10.076.581 | 7.629.371 | 5.372.928 | 4.312.487 | 3.289.835 | 2.003.358 | 2.227.874 | 744.013 | 404.999 |
| 2007 | 437.227.496 | 38.125.479 | 21.130.503 | 10.254.233 | 10.066.158 | 7.572.673 | 5.373.180 | 4.313.530 | 3.249.983 | 2.010.377 | 2.208.840 | 757.916 | 405.616 |
| 2008 | 438.725.386 | 38.115.641 | 20.635.460 | 10.343.422 | 10.045.401 | 7.518.002 | 5.376.064 | 4.311.967 | 3.212.605 | 2.010.269 | 2.191.810 | 776.333 | 407.832 |
| 2009 | 440.047.892 | 38.135.876 | 20.440.290 | 10.425.783 | 10.030.975 | 7.467.119 | 5.382.401 | 4.309.796 | 3.183.856 | 2.032.362 | 2.162.834 | 796.930 | 410.926 |
| 2010 | 440.660.421 | 38.022.869 | 20.294.683 | 10.462.088 | 10.014.324 | 7.421.766 | 5.390.410 | 4.302.847 | 3.141.976 | 2.046.976 | 2.120.504 | 819.140 | 414.027 |
| 2011 | 439.942.305 | 38.062.718 | 20.199.059 | 10.486.731 | 9.985.722 | 7.369.431 | 5.392.446 | 4.289.857 | 3.052.588 | 2.050.189 | 2.074.605 | 839.751 | 414.989 |
| 2012 | 440.552.661 | 38.063.792 | 20.095.996 | 10.505.445 | 9.931.925 | 7.327.224 | 5.404.322 | 4.275.984 | 3.003.641 | 2.055.496 | 2.044.813 | 862.011 | 417.546 |
| 2013 | 441.257.711 | 38.062.535 | 20.020.074 | 10.516.125 | 9.895.250 | 7.202.556 | 5.410.836 | 4.247.803 | 2.974.637 | 2.058.821 | 2.023.825 | 862.854 | 421.464 |
| 2014 | 442.266.046 | 38.017.856 | 19.947.311 | 10.512.419 | 9.850.217 | 7.117.453 | 5.415.949 | 4.217.632 | 2.947.862 | 2.061.085 | 2.001.468 | 860.032 | 428.156 |
| 2015 | 442.911.027 | 38.005.614 | 19.870.647 | 10.538.275 | 9.815.858 | 7.029.690 | 5.421.349 | 4.180.915 | 2.926.644 | 2.062.874 | 1.986.096 | 860.846 | 438.805 |
| 2016 | 443.987.823 | 37.967.209 | 19.760.585 | 10.553.843 | 9.779.652 | 6.938.759 | 5.426.252 | 4.131.115 | 2.895.573 | 2.064.188 | 1.968.957 | 863.764 | 449.635 |
| 2017 | 444.655.529 | 37.972.964 | 19.643.949 | 10.578.820 | 9.739.857 | 6.849.518 | 5.435.343 | 4.078.769 | 2.859.077 | 2.065.895 | 1.950.116 | 869.878 | 459.375 |
| 2018 | 445.287.011 | 37.976.687 | 19.533.481 | 10.610.055 | 9.713.655 | 6.757.418 | 5.443.120 | 4.014.341 | 2.826.200 | 2.066.880 | 1.934.379 | 878.601 | 474.837 |
| 2019 | 446.135.629 | 37.972.812 | 19.414.458 | 10.649.800 | 9.700.272 | 6.664.177 | 5.450.421 | 3.968.676 | 2.812.200 | 2.080.908 | 1.919.968 | 890.194 | 492.968 |
| 2020 | 447.015.600 | 37.958.138 | 19.328.838 | 10.693.939 | 9.689.376 | 6.569.275 | 5.457.873 | 3.933.511 | 2.809.977 | 2.095.861 | 1.907.675 | 902.429 | 514.855 |
| 2021 | 445.872.542 | 37.073.357 | 19.201.662 | 10.494.836 | 9.651.461 | 6.532.117 | 5.459.781 | 3.893.026 | 2.810.761 | 2.108.977 | 1.893.223 | 914.476 | 516.125 |
| 2022 | 445.972.024 | 36.889.761 | 19.042.455 | 10.516.707 | 9.610.403 | 6.482.484 | 5.434.712 | 3.862.305 | 2.805.998 | 2.107.180 | 1.875.757 | 929.764 | 520.174 |
| 2023 | 447.695.350 | 36.753.736 | 19.054.548 | 10.827.529 | 9.599.744 | 6.447.710 | 5.428.792 | 3.850.894 | 2.857.279 | 2.116.972 | 1.883.008 | 949.084 | 542.051 |
| 2024 | 449.306.184 | 36.620.970 | 19.067.576 | 10.900.555 | 9.584.627 | 6.445.481 | 5.424.687 | 3.861.967 | 2.885.891 | 2.123.949 | 1.871.882 | 966.365 | 563.443 |

**Fuente:** Eurostat.

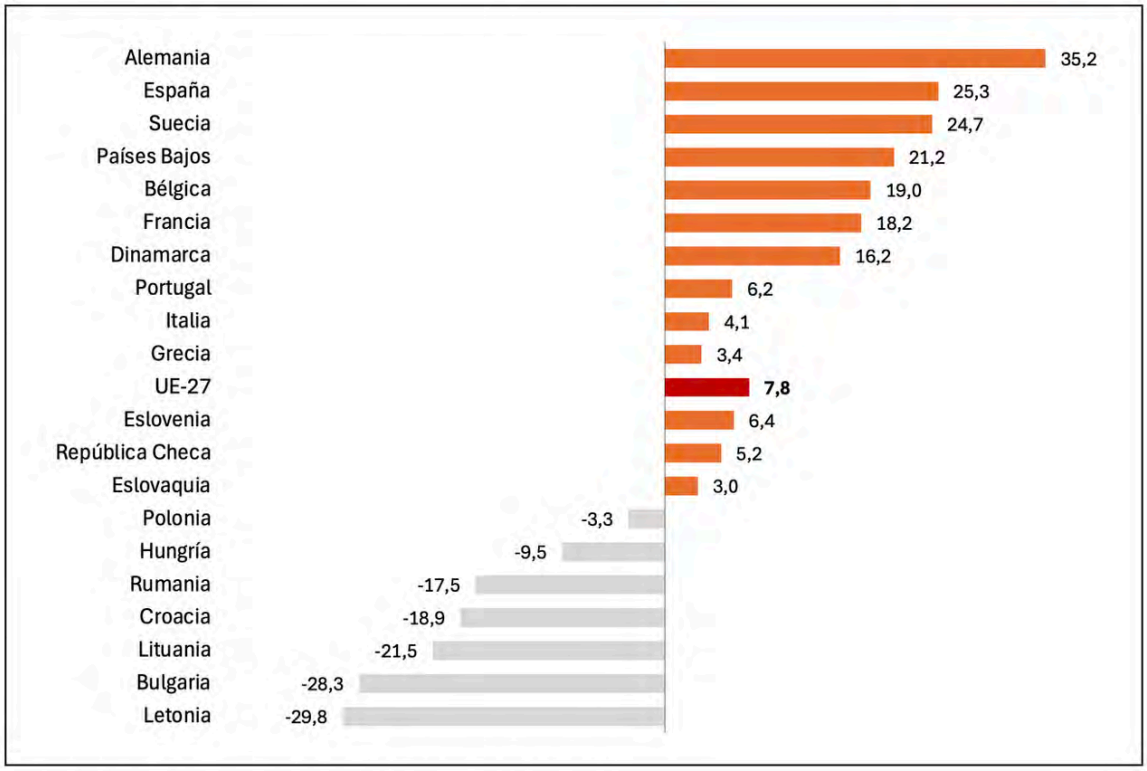
**Tabla 8 – Evolución de la población total en algunos países de la Unión Europea-15**

| | UE 27 | Alemania | Francia | Italia | España | Países Bajos | Bélgica | Portugal | Suecia | Grecia | Dinamarca |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1989 | 416.715.205 | 61.715.103 | 57.943.062 | 56.649.201 | 38.802.300 | 14.805.240 | 9.927.612 | 10.014.005 | 8.458.888 | 10.058.103 | 5.129.778 |
| 1990 | 418.030.739 | 62.679.035 | 58.261.012 | 56.694.360 | 38.853.227 | 14.892.574 | 9.947.782 | 9.995.995 | 8.527.039 | 10.120.892 | 5.135.409 |
| 1991 | 419.504.036 | 79.753.227 | 58.313.439 | 56.744.119 | 38.881.416 | 15.010.445 | 9.986.975 | 9.970.441 | 8.590.630 | 10.272.691 | 5.146.469 |
| 1992 | 420.413.536 | 80.274.564 | 58.604.851 | 56.772.923 | 39.051.336 | 15.129.150 | 10.021.997 | 9.950.029 | 8.644.120 | 10.367.163 | 5.162.126 |
| 1993 | 421.912.578 | 80.974.632 | 58.885.929 | 56.821.250 | 39.264.034 | 15.239.182 | 10.068.319 | 9.954.958 | 8.692.013 | 10.430.958 | 5.180.614 |
| 1994 | 423.104.986 | 81.338.093 | 59.104.320 | 56.842.392 | 39.458.489 | 15.341.553 | 10.100.631 | 9.974.391 | 8.745.109 | 10.489.871 | 5.196.642 |
| 1995 | 423.960.534 | 81.538.603 | 59.315.139 | 56.844.408 | 39.639.726 | 15.424.122 | 10.130.574 | 10.008.659 | 8.816.381 | 10.535.973 | 5.215.718 |
| 1996 | 424.641.798 | 81.817.499 | 59.522.297 | 56.844.197 | 39.808.374 | 15.493.889 | 10.143.047 | 10.043.693 | 8.837.496 | 10.588.332 | 5.251.027 |
| 1997 | 425.273.491 | 82.012.162 | 59.726.386 | 56.876.364 | 39.971.329 | 15.567.107 | 10.170.226 | 10.084.196 | 8.844.499 | 10.629.267 | 5.275.121 |
| 1998 | 427.482.962 | 82.057.379 | 59.934.884 | 56.904.379 | 40.143.449 | 15.654.192 | 10.192.264 | 10.133.758 | 8.847.625 | 10.693.250 | 5.294.860 |
| 1999 | 427.998.269 | 82.037.011 | 60.158.533 | 56.909.109 | 40.303.568 | 15.760.225 | 10.213.752 | 10.186.634 | 8.854.322 | 10.747.768 | 5.313.577 |
| 2000 | 428.473.834 | 82.163.475 | 60.545.022 | 56.923.524 | 40.470.182 | 15.863.950 | 10.239.085 | 10.249.022 | 8.861.426 | 10.775.627 | 5.330.020 |
| 2001 | 429.240.746 | 82.259.540 | 60.979.315 | 56.960.692 | 40.665.545 | 15.987.075 | 10.263.414 | 10.330.774 | 8.882.792 | 10.835.989 | 5.349.212 |
| 2002 | 429.723.142 | 82.440.309 | 61.424.036 | 56.993.270 | 41.035.278 | 16.105.285 | 10.309.725 | 10.394.669 | 8.909.128 | 10.888.274 | 5.368.354 |
| 2003 | 431.190.184 | 82.536.680 | 61.864.088 | 57.186.378 | 41.827.838 | 16.192.572 | 10.355.844 | 10.444.592 | 8.940.788 | 10.915.770 | 5.383.507 |
| 2004 | 432.762.039 | 82.531.671 | 62.292.241 | 57.611.990 | 42.547.451 | 16.258.032 | 10.396.421 | 10.473.050 | 8.975.670 | 10.940.369 | 5.397.640 |
| 2005 | 434.416.272 | 82.500.849 | 62.772.870 | 58.044.368 | 43.296.338 | 16.305.526 | 10.445.852 | 10.494.672 | 9.011.392 | 10.969.912 | 5.411.405 |
| 2006 | 435.816.236 | 82.437.995 | 63.229.635 | 58.288.996 | 44.009.971 | 16.334.210 | 10.511.382 | 10.511.988 | 9.047.752 | 11.004.716 | 5.427.459 |
| 2007 | 437.227.496 | 82.314.906 | 63.645.065 | 58.510.725 | 44.784.666 | 16.357.992 | 10.584.534 | 10.532.588 | 9.113.257 | 11.036.008 | 5.447.084 |
| 2008 | 438.725.386 | 82.217.837 | 64.007.193 | 59.001.769 | 45.668.939 | 16.405.399 | 10.666.866 | 10.553.339 | 9.182.927 | 11.060.937 | 5.475.791 |
| 2009 | 440.047.892 | 82.002.356 | 64.350.226 | 59.420.592 | 46.239.273 | 16.485.787 | 10.753.080 | 10.563.014 | 9.256.347 | 11.094.745 | 5.511.451 |
| 2010 | 440.660.421 | 81.802.257 | 64.658.856 | 59.690.316 | 46.486.619 | 16.574.989 | 10.839.905 | 10.573.479 | 9.340.682 | 11.119.289 | 5.534.738 |
| 2011 | 439.942.305 | 80.222.065 | 64.978.721 | 59.948.497 | 46.667.174 | 16.655.799 | 11.000.638 | 10.572.721 | 9.415.570 | 11.123.392 | 5.560.628 |
| 2012 | 440.552.661 | 80.327.900 | 65.276.983 | 60.105.185 | 46.818.219 | 16.730.348 | 11.075.889 | 10.558.950 | 9.482.855 | 11.086.406 | 5.580.516 |
| 2013 | 441.257.711 | 80.523.746 | 65.600.350 | 60.277.309 | 46.712.650 | 16.779.575 | 11.137.974 | 10.503.889 | 9.555.893 | 11.003.615 | 5.602.628 |
| 2014 | 442.266.046 | 80.767.463 | 66.165.980 | 60.345.917 | 46.495.744 | 16.829.289 | 11.180.840 | 10.444.092 | 9.644.864 | 10.926.807 | 5.627.235 |
| 2015 | 442.911.027 | 81.197.537 | 66.458.153 | 60.295.497 | 46.425.722 | 16.900.726 | 11.237.274 | 10.395.121 | 9.747.355 | 10.858.018 | 5.659.715 |
| 2016 | 443.987.823 | 82.175.684 | 66.638.391 | 60.163.712 | 46.418.884 | 16.979.120 | 11.311.117 | 10.368.554 | 9.851.017 | 10.783.748 | 5.707.251 |
| 2017 | 444.655.529 | 82.521.653 | 66.809.816 | 60.066.734 | 46.497.393 | 17.081.507 | 11.351.727 | 10.344.478 | 9.995.153 | 10.768.193 | 5.748.769 |
| 2018 | 445.287.011 | 82.792.351 | 67.026.224 | 59.937.769 | 46.645.070 | 17.181.084 | 11.398.589 | 10.335.770 | 10.120.242 | 10.741.165 | 5.781.190 |
| 2019 | 446.135.629 | 83.019.213 | 67.290.471 | 59.816.673 | 46.918.951 | 17.282.163 | 11.455.519 | 10.333.496 | 10.230.185 | 10.724.599 | 5.806.081 |
| 2020 | 447.015.600 | 83.166.711 | 67.473.651 | 59.641.488 | 47.318.050 | 17.407.585 | 11.522.440 | 10.375.395 | 10.327.589 | 10.718.565 | 5.822.763 |
| 2021 | 445.872.542 | 83.155.031 | 67.728.568 | 59.236.213 | 47.400.798 | 17.475.415 | 11.554.767 | 10.394.297 | 10.379.295 | 10.678.632 | 5.840.045 |
| 2022 | 445.972.024 | 83.237.124 | 68.091.703 | 59.030.133 | 47.486.843 | 17.590.672 | 11.617.623 | 10.421.117 | 10.452.326 | 10.459.782 | 5.873.420 |
| 2023 | 447.695.350 | 83.118.501 | 68.277.210 | 58.997.201 | 48.085.361 | 17.811.291 | 11.742.796 | 10.516.621 | 10.521.556 | 10.413.982 | 5.932.654 |
| 2024 | 449.306.184 | 83.456.045 | 68.467.362 | 58.971.230 | 48.619.695 | 17.942.942 | 11.817.096 | 10.639.726 | 10.551.707 | 10.400.720 | 5.961.249 |

**Fuente:** Eurostat.

El gráfico 11 nos permite observar con claridad la diferente evolución de la población total que han tenido desde 1989 los países de Europa Occidental y los de Europa del Este (con la excepción ya comentada de Eslovenia, República Checa y Eslovaquia), así como las importantes diferencias que se registran entre los países de cada grupo.

**Gráfico 11 – Evolución de la población total de algunos países de la Unión Europea. En porcentaje de variación. 1989-2023**




**Nota:** El dato de Alemania corresponde al periodo 1991-2023.

**Fuente:** Eurostat.

## 3. La paradoja europea

### *3.1. Europa atraviesa una crisis demográfica, que está siendo paliada por un saldo migratorio positivo*

Los datos presentados en el apartado 2 sustentan que hablemos de una crisis demográfica europea. La tasa de fertilidad se mantiene ya desde hace decenios por debajo de la tasa de reemplazo. A pesar del incremento de la esperanza de vida –una tendencia interrumpida por un período de mortalidad excesiva durante la sindemia de la COVID-19 (Konstantinoudis

et al., 2022; Lasse y Pebody, 2024)–, la UE en su conjunto y la mayoría de sus Estados miembros individualmente se han adentrado ya en el terreno del crecimiento vegetativo negativo. No se trata de una tendencia coyuntural, sino de un patrón estructural. Las proyecciones que se realizan a partir de esos datos apuntan a una contribución persistentemente negativa del saldo vegetativo a medio y a largo plazo.

Salta a la vista que una tendencia sostenida a la merma de la población genera importantes desafíos. Nuestros modelos socioeconómicos, desde la Revolución Industrial y, de forma aún más consciente y expresa, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se asientan en el crecimiento constante del producto social, medido generalmente a través del PIB (Maier, 1977). Esta apuesta por el crecimiento se explica, entre otras razones, porque hace mucho más manejables los conflictos distributivos, dado que es posible imaginar soluciones en las que todos salen ganando mediante el reparto, más o menos equitativo, del crecimiento (en la terminología de la teoría de juegos, el conflicto social se manifiesta de esta forma como un juego de suma positiva). Mientras que el aumento de la población incrementa, de forma fisiológica, el producto social, su disminución lo lastra, incrementando la probabilidad de que el crecimiento sea negativo, en cuyo caso el conflicto distributivo se convierte en juego de suma cero. De ahí que los períodos de recesión y de crisis estén marcados por una mayor conflictividad social. Y de ahí también que se haya optado tantas veces por medidas coyunturales que no resuelven los problemas estructurales de fondo, pero permiten "ganar tiempo" (Streeck, 2016). A ello se añade que el crecimiento económico conduce a una reducción automática del peso relativo de las cargas sociales.

Es bien sabido que uno de los indicadores a los que prestamos más atención en el debate público, el de la deuda expresada en relación al PIB, desciende cuando aumenta el numerador, es decir, el PIB, y este crece, como ya se indicó, cuando la población activa se incrementa. Pero es importante subrayar que el descenso de la población de un país o de un territorio no es sólo problemática desde una perspectiva macroeconómica. La caída demográfica que han experimentado los países de Europa del Este y que Eurostat proyecta para la UE en su conjunto viene acompañada de una alteración sin precedentes de la pirámide de la población. El mantenimiento de un nivel de vida digno y la prestación de los cuidados necesarios a los dependientes se hacen enormemente problemáticos en una situación de rápido envejecimiento (Lucifora, 2022). El reto es tal que para afrontarlo no basta con cambios marginales en nuestros sistemas de previsión social y en nuestros sistemas tributarios. Pretender resolverlo mediante sistemas de capitalización privada implica no entender la raíz estructuralmente demográfica del problema. Si hoy existen tres europeos activos por cada europeo jubilado, en 2100 esa tasa, de verificarse las proyecciones a tendencias constantes, sería de 1 activo por cada 1,2 jubilados. Una realidad material que no es

susceptible de ser alterada por la arquitectura financiera (Blackburn, 2006; Oleziak, 2022). En tales condiciones, es muy difícil diseñar políticas que puedan ser vistas como justas por todos los ciudadanos.

Estando así las cosas, los saldos migratorios positivos son una condición necesaria pero no suficiente para hacer frente a las consecuencias que potencialmente se derivan de la crisis demográfica. Es necesario insistir en que son necesarios pero no suficientes porque el resultado final depende de varios factores, no en menor medida de las políticas sociales y económicas que se apliquen en el Estado receptor de los flujos migratorios. Como argumentaré en las conclusiones, la política migratoria debe ser diseñada desde una perspectiva plenamente atenta a la necesidad de lograr, a un mismo tiempo, asentar población inmigrante y garantizar su integración social. Algo que responde no sólo a lo que suele definirse, de forma bastante angosta, como política de integración de los inmigrantes, sino fundamentalmente a la realización efectiva del Estado Democrático y Social de Derecho. O lo que es lo mismo, a lograr el grado de homogeneidad social y económica necesaria para que nos reconozcamos mutuamente como miembros de la misma comunidad política. Esa es una tarea siempre compleja, pero que debe ser afrontada expresamente, y no dada por descontada, cuando una comunidad política opta por fomentar la llegada constante de nuevos inmigrantes[10].

Vimos en la primera sección de este trabajo que buena parte de los Estados miembros de la UE no pierden población gracias únicamente a que registran un saldo migratorio positivo. Es el caso de todos los países de la UE 15, con la única excepción, llamada a ser temporal, de Francia, los Países Bajos y los países escandinavos, que aún presentan saldos vegetativos positivos; y de Italia y Grecia, que registran ya caídas demográficas (que también experimentó, de forma temprana, Alemania). Lo mismo vale para los casos excepcionales, en la Europa del este (la UE-8), de República Checa, Eslovaquia o Eslovenia, cuya población es ligeramente superior a la de 1989 gracias a saldos migratorios positivos.

Distinto, pero igualmente revelador, es el caso de la mayoría de los países del este que ahora forman parte de la UE, y en concreto Hungría, Polonia, Rumania, Bulgaria y los países bálticos. Estos países han experimentado pérdidas de población muy considerables, en algunos casos cercanas al 20%. No sólo su saldo migratorio ha sido negativo, porque muchos nacionales han abandonado el país a la búsqueda de oportunidades económicas, mayoritariamente en otros países de la UE-15, sino que han recibido muy pocos inmigrantes. Demostrar que esa tendencia constante al descenso

[10] A este respecto es absolutamente claro el artículo 9.2 de la Constitución Española, muy semejante, como es sabido, al Artículo 3.2 de la Constitución Italiana. La fuente de inspiración de ambos debe buscarse en los debates filosóficos y jurídicos de la Europa de entreguerras. Véanse Heller (1985) y Dossetti (2017).

de población ha contribuido a la inestabilidad social, política, económica e incluso cultural en esos países requeriría un estudio específico (véase, por ejemplo, Truskolaski y Bugowski, 2022). No en menor medida porque la tendencia general es semejante, pero las trayectorias económicas, políticas y sociales no lo son. Cabe afirmar, como mínimo, que el pasado reciente de estos países pone de relieve la enorme complejidad de gestionar una caída constante de la población.

A ello se une que las consecuencias de una prolongada trayectoria demográfica negativa se revelan a largo plazo. Es por ello que de la verdadera importancia y trascendencia de la crisis demográfica europea debemos tomar conciencia considerando no sólo los datos que nos devuelven las fotografías estadísticas del pasado y del presente inmediato, consideradas en el apartado 2 de este trabajo, sino también las proyecciones demográficas. Y es que la pirámide poblacional actual predetermina en gran medida la evolución demográfica en las décadas venideras en tanto en cuanto no caben transformaciones súbitas y repentinas. No sólo porque la reproducción de las sociedades se mide en generaciones y no en años, sino porque la velocidad con la que la sociedad puede reproducirse absorbiendo al mismo tiempo flujos inmigratorios tiene límites, aunque los mismos puedan incrementarse (o reducirse) en función de las decisiones colectivas que tomen las sociedades en forma de políticas públicas. Algo sobre lo que volveré en las conclusiones.

A este respecto, son especialmente interesantes las proyecciones que realiza Eurostat y que quedan sintetizadas en la tabla 9. Las mismas ponen de relieve que, de no mediar cambios, las tendencias actuales se van a acelerar en los próximos años.

En términos muy sintéticos, dentro de ochenta años se espera que la población europea habrá disminuido en más de 27 millones de habitantes, y ello sólo si el saldo migratorio positivo es de 98 millones de personas, o lo que es lo mismo, si el saldo migratorio positivo anual supera el millón de personas, es decir, se sitúa en los niveles propios de los años 2000 de forma constante. Para que no se produjese pérdida de población, el influjo debería elevarse al entorno de un saldo migratorio constante de un millón y medio de personas. Parece difícil poner en cuestión la plausibilidad de asumir, como hacen estas proyecciones, 1) la persistencia de bajos niveles de fertilidad, dado que el descenso brusco causado por la sindemia de la COVID-19 no ha sido puntual, sino que la tendencia parece confirmarse en los años posteriores (prueba de que las causas de este descenso son precedentes a 2020 y hay que buscarlas en la insuficiencia de las políticas sociales que facilitan la maternidad y la paternidad); 2) el aumento ineludible de la mortalidad debido al envejecimiento de la población y a los límites naturales a la mejora de las cifras de la esperanza de vida (los mayores de 80 años representan ya el 8% de la población de la UE).

**Tabla 9 – Saldos demográficos en los países de la Unión Europea. En miles. 2022-2100**

| | Población 1 enero 2022 | Nacimientos acumulados | Defunciones acumuladas | Crecimiento natural acumulado 2022-2099 | Saldo migratorio neto acumulado | Variación de la población total | Población proyectada a 1 de enero de 2100 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| UE | 446.735, 3 | 291.262,3 | 416.595,9 | -125.333,7 | 98.060,0 | -27.273,6 | 416.461,7 |
| Bélgica | 11.617,6 | 8.975,7 | 10.540,0 | -1.564,2 | 2.502,6 | 938,4 | 12.556,1 |
| Bulgaria | 6.838,9 | 3.693,1 | 6.633,6 | -2.940,6 | 1.173,6 | -1.767,0 | 5.072,1 |
| R. Checa | 10.516,7 | 7.808,9 | 9.885,6 | -2.076,7 | 2.205,7 | 129,0 | 10.645,7 |
| Dinamarca | 5.873, 4 | 4.538,3 | 5.376,5 | -838,2 | 1.090,8 | 252,6 | 6.126,1 |
| Alemania | 83.237, 1 | 58.027,4 | 78.538,7 | -20.511,4 | 21.391,6 | 880,2 | 84.117,3 |
| Estonia | 1.331,8 | 925,2 | 1.294,8 | -369,6 | 327,1 | -42,5 | 1.289,5 |
| Irlanda | 5.060, 0 | 4.361,8 | 4.666,6 | -304,8 | 1.116,2 | 811,4 | 5.871,4 |
| Grecia | 10.459, 8 | 5.017,2 | 9.246,4 | -4.229,1 | 1.052,0 | -3.177,1 | 7.282,5 |
| España | 47.432, 9 | 27.417,7 | 46.032,3 | -18.614,6 | 16.303,2 | -2.311,4 | 45.121,4 |
| Francia | 67.871, 9 | 52.842,6 | 60.065,6 | -7.223,0 | 7.393,9 | 170,9 | 68.042,8 |
| Croacia | 3.862, 3 | 1.949,4 | 3.606,7 | -1.657,4 | 617,7 | -1.039,7 | 2.822,7 |
| Italia | 59.030, 1 | 29.905,1 | 57.526,3 | -27.621,2 | 18.785,6 | -8.835,6 | 50.194,5 |
| Chipre | 904,7 | 695,6 | 774,7 | -79,1 | 182,2 | 103,1 | 1.007,7 |
| Letonia | 1.875,8 | 903,1 | 1.654,6 | -751,4 | 41,6 | -709,8 | 1.165,8 |
| Lituania | 2.806,0 | 1.279,1 | 2.664,6 | -1.385,5 | 355,2 | -1.030,3 | 1.775,7 |
| Luxemburgo | 645,4 | 627,1 | 675,1 | -48,0 | 399,8 | 351,8 | 997,3 |
| Hungría | 9.689,0 | 6.600,5 | 9.212,5 | -2.612,0 | 1.977,1 | -634,9 | 9.054,1 |
| Malta | 521,0 | 422,4 | 618,3 | -195,9 | 434,0 | 238,1 | 759,1 |
| Países Bajos | 17.590,7 | 13.277,2 | 16.226,6 | -2.949,4 | 3.669,1 | 719,7 | 18.310,4 |
| Austria | 8.978,9 | 6.289,3 | 8.485,6 | -2.196,2 | 2.794,0 | 597,8 | 9.576,6 |
| Polonia | 37.654,2 | 21.008,5 | 34.373,8 | -13.365,4 | 5.227,1 | -8.138,2 | 29.516,0 |
| Portugal | 10.352,0 | 5.753,5 | 9.818,2 | -4.064,7 | 2.693,8 | -1.371,0 | 8.981,1 |
| Rumania | 19.042,5 | 11.428,2 | 16.999,9 | -5.571,7 | 1.138,8 | -4.432,9 | 14.609,5 |
| Eslovenia | 2.107,2 | 1.335,1 | 1.977,0 | -641,9 | 485,5 | -156,4 | 1.950,8 |
| Eslovaquia | 5.434,7 | 3.397,2 | 4.922,5 | -1.525,3 | 643,0 | -882,2 | 4.552,4 |
| Finlandia | 5.548,2 | 3.268,8 | 5.137,9 | -1.869,1 | 1.105,6 | -763,5 | 4.784,9 |
| Suecia | 10.452,3 | 9.514,2 | 9.641,4 | -127,2 | 2.953,1 | 2.825,9 | 13.278,2 |
| *Islandia* | *376,2* | *322,6* | *389,5* | *33.1* | *215,4* | *248,6* | *624,5* |
| *Noruega* | *5.425,3* | *4.328,7* | *5.059,0* | *-730,3* | *2.036,6* | *1.306,2* | *6.731,6* |
| *Suiza* | *8.738,8* | *6.609,4* | *8.097,5* | *-1.488,1* | *2.853,6* | *1.365,5* | *10.104,3* |

**Fuente:** Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:EUROPOP2023_Table_1_Demographic_balances,_1_January_2022-2100.png#filelinks

Sobre esa base podemos concluir que la expectativa de que los cambios demográficos experimentados por Europa en el período moderno consistiesen en una transición demográfica en la que se pasa de un equilibrio demográfico con natalidad y mortalidad altas a otro en el que ambos indicadores son bajos (pero esencialmente en equilibrio) ha sido demostrada una ilusión. Algo que prueba el desarrollo de la literatura académica sobre la denominada "segunda transición demográfica europea" (Van de Kaa, 1987), que trata de dar cuenta de las tendencias que no explica el modelo teórico de la transición demográfica (Van de Kaa, 2002; Lutz, 2006). Europa ha entrado en una fase de decrecimiento vegetativo que va a prolongarse en el futuro inmediato, incluso si la tasa de fertilidad comenzara a recuperarse ahora. Sin que haya además garantía alguna de que la propia evolución demográfica desencadene procesos sociales que conduzcan a recuperar el equilibrio a largo plazo. De hecho, si cabe hablar de un equilibrio en la evolución demográfica europea es debido al flujo inmigratorio, precisamente por ello condición necesaria pero no suficiente para la reproducción de nuestros sistemas de cooperación social.

Nuevamente conviene añadir, aun a riesgo de parecer redundante a algunos lectores, que esa no es la única razón por la que hemos de acoger a aquellos que a primera vista vemos como "extraños". Los compromisos normativos adquiridos por las sociedades europeas después de la Segunda Guerra Mundial, incluido el reconocimiento del derecho de asilo, forman parte integral de nuestra identidad constitucional, y de las obligaciones internacionales que reconocemos[11]. Dicho lo cual, creo que son pertinentes dos observaciones. La primera, que las razones demográficas para acoger inmigrantes pueden reconciliarse, al menos en gran medida, con otras motivaciones para hacerlo, incluida el cumplimiento del derecho internacional humanitario. La segunda, los datos "comparativos" atinentes a la evolución demográfica de otros continentes, y en particular de África, incluidos en el apartado 2, ponen de relieve que es ya imposible, y va a serlo pronto en aún mayor medida, resolver los problemas estructurales que las desigualdades estructurales generan valiéndose exclusivamente de la acogida humanitaria de emigrantes forzosos. También sobre estas cuestiones volveré brevemente en las conclusiones. Consideremos ahora la tensión (creciente) entre la realidad demográfica y la movilización política de los sentimientos excluyentes en Europa.

---

[11] Proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 14), el derecho al asilo se positiviza en la Convención del Refugiado de 1951. Las constituciones de posguerra tienden a incluir el derecho al asilo en la declaración de derechos que forma parte de la carta magna. Una historia sintética del derecho de asilo en Latini (2021).

### *3.2. La verdadera paradoja europea*

Cualquier observador mínimamente atento de la realidad europea sabe que, al mismo tiempo que se asentaban estas tendencias demográficas, crecían en Europa las pulsiones manifiestamente contrarias a los inmigrantes. Es cierto que la inmigración no fue un tema central del debate europeo durante buena parte de los "treinta gloriosos", pese a que el *boom* económico vino de la mano de la llegada de un número importante de inmigrantes. Quienes, conviene recordarlo, hicieron literalmente posible la transformación material de Europa con su contribución física e intelectual[12]. La ausencia (relativa) de conflicto se debió no sólo a razones socioeconómicas, en forma de la mejora del nivel de vida económico que se experimentó en esos años, con la consiguiente consolidación de los Estados sociales europeos, sino a que se asumía que los trabajadores inmigrantes estaban sólo temporalmente desplazados, en tanto que "trabajadores invitados" que retornarían a su lugar de origen[13].

Esa ilusión estaba destinada a quebrarse, y lo hizo ya a finales de los años 60. Entonces, en un clima marcado por la que puede denominarse como primera policrisis europea, comenzaron a reavivarse los sentimientos excluyentes en las poblaciones europeas –lo que dio en denominarse "eurorracismo" (Bade, 2002: 253)–. Y lo que es más decisivo, estos sentimientos fueron movilizados políticamente en forma de plataformas que abogaban no sólo por el cierre de fronteras, sino por la expulsión de cantidades indefinidas de inmigrantes (Gastaut, 2004). En este sentido, hay buenas razones para considerar que la primera y espectacular articulación política de tesis que atribuyen buena parte de los males sociales a la inmigración la encontramos en el famoso discurso de Enoch Powell, destacado político británico, en 1968 (Powell, 1968). A corto plazo, Powell fue expulsado del gobierno conservador en la sombra, y terminó abandonando el partido. Pero basta estudiar con mínimo detenimiento el episodio para observar que Powell tuvo un formidable eco en todo el espectro político. Abriendo el camino a una articulación excluyente del fenómeno migratorio que fue pionera no sólo en el Reino Unido, sino en toda Europa. De hecho, el argumentario de los movimientos que han persistido en esa particular movilización de los sentimientos sigue tomando como punto de referencia a Powell, sea consciente sea inconscientemente (Corthorn, 2019: capítulo 3).

A la altura de los años 90, un politólogo estadounidense, James Hollifield, afirmó que nos encontramos ante una paradoja, en tanto que se yuxtaponen en los países occidentales (y especialmente en Europa) fuertes sentimientos excluyentes, articulados políticamente, y la persistencia de los

[12] Una sugerente reconstrucción histórica desde la perspectiva de la transformación de varias ciudades europeas en Shaev y Hackett (2021).

[13] Sobre la historia del término "trabajador invitado" puede verse Rass (2023).

flujos inmigratorios (Hollifield, 1992) –el argumento se refina en Hollifield (2004)–. ¿Cómo cabe explicar que se den simultáneamente esas dos tendencias? ¿Qué explica lo que el autor denomina como "paradoja liberal" y que hoy tendemos a denominar simplemente como paradoja de Hollifield? O lo que es lo mismo, si una parte importante y especialmente movilizable y movilizada del electorado es contraria a la inmigración, ¿por qué las políticas que se aplican de forma efectiva siguen haciendo posible la llegada de nuevos inmigrantes? El politólogo concluye que las realidades económicas y los compromisos normativos adquiridos por los Estados liberales (no en menor medida en forma de derecho al asilo y derecho a la reunificación familiar de los inmigrantes residentes) frenan las pulsiones al cierre de fronteras. Hay razones económicas (la dinámica de competencia en los mercados internacionales) y razones normativas (la expansión de la inclusión social a través de lo que él, siguiendo la terminología estadounidense, caracteriza como derechos civiles, y en Europa caracterizamos habitualmente como derechos fundamentales civiles).

Aunque la paradoja ha generado un debate de enorme interés (Acosta y Freier, 2018: 662-666), no procederé ahora al estudio del mismo, sino a otras dos cosas, que son en buena medida el objetivo de esta sección. La primera es reducir lo que se pretende iluminar, no sólo centrando nuestra atención en el ámbito europeo, sino extendiendo el foco al debate posterior a la formulación de la paradoja. O dicho de otro modo, si la movilización política de los sentimientos excluyentes se ha consolidado en Europa[14] y ha dado pie a plataformas políticas en las que se aboga expresamente por el cierre de fronteras y la expulsión de los inmigrantes ya establecidos (Givens, 2012), ¿cómo es posible que los flujos inmigratorios sigan creciendo? La segunda, añadir una nueva formulación de la paradoja, que en buena medida nos lleve a dar la vuelta a la pregunta que lanzaba Hollifield. Una vez que consideramos las tendencias documentadas en el segundo apartado, la verdadera interrogante es *cómo es posible que, pese a que los flujos inmigratorios son condición necesaria pero no suficiente para la reproducción de las sociedades europeas, persistan discursos excluyentes cuando no xenófobos en la esfera pública europea*; *discursos que abogan por hacer aún más grave la crisis demográfica con políticas de inmigración cero y deportaciones en masa*.

Creo que es importante insistir, como hace una parte de la literatura académica, que estos son los términos *racionales* en los que debe plantearse la cuestión. Toda interpretación de la realidad, máxime a través de datos

[14] Y ello pese a que las encuestas sociológicas ponen de relieve una tendencia a la mejora de la percepción de los europeos respecto de los inmigrantes en los últimos veinte años. Si bien con una regresión desde 2020. Véase Rockwool Foundation (2025). La relevancia política de las actitudes excluyentes no deriva de que las mismas reflejen los sentimientos de la mayoría de la población, cuanto de la capacidad de movilización de la política migratoria para quienes tienen fuertes preferencias en la materia. Véase Juan Torres (2021).

estadísticos, refleja ineludiblemente los sesgos del intérprete. También la ofrecida en el segundo apartado de este trabajo, que no corresponde siquiera a un demógrafo o a un geógrafo, sino a la mirada de un filósofo del derecho. Pero si nos mantenemos en los límites del discurso racional, aun cuando reconozcamos la importancia fundamental de las emociones en la política y en la vida[15], quien argumente a favor del cierre de fronteras y las deportaciones en masa debe asumir inmediatamente la carga argumentativa de explicar cómo es posible la reproducción de nuestros Estados democráticos y sociales *sin inmigrantes*, dadas las condiciones demográficas prevalentes. O qué alternativa política propone, haciendo explícito que esos planes para "resolver" el "problema migratorio" implican una transformación no sólo constitucional sino social, económica y cultural que se antoja simplemente imposible[16].

Al mismo tiempo, formular la paradoja europea debe obligarnos a entender que pese a la irracionalidad de las propuestas excluyentes, tenemos que esforzarnos por entender *por qué las mismas son consideradas como plausibles* por muchos ciudadanos, o dicho de otra forma, *cuáles son los problemas estructurales de nuestro statu quo que provocan que la propuesta excluyente sea lo suficientemente plausible como para hacerla políticamente atractiva a los ojos de muchos ciudadanos*.

Ofrecer una respuesta completa a la paradoja europea, en la formulación que acabo de realizar, excede la ambición de este capítulo y la capacidad de este autor. En el apartado 4 del trabajo me limitaré a un solo aspecto, que creo es fundamental. En concreto a indagar en los problemas estructurales de las políticas migratorias resultantes del proceso de europeización. O lo que es lo mismo, lo que se trata de esclarecer en el próximo apartado es la medida en la que tanto el tránsito de un sistema de políticas migratorias puramente nacionales a otro en el que las mismas están profundamente influidas por el proceso de integración europea ha contribuido objetivamente al desarrollo de sentimientos excluyentes y a su movilización política, con independencia de la voluntad de los actores que han diseñado o implementado tales políticas. En este sentido, como veremos en las conclusiones, la paradoja europea nos revela la tragedia europea: cómo un proceso que se ha dirigido con fuerza a superar el conflicto y los sentimientos excluyentes entre europeos no ha sido capaz de desarrollar una política migratoria que pueda servir de vehículo de esas aspiraciones normativas también en las relaciones con los terceros, con los otros.

---

[15] Sobre el papel de las emociones en las discusiones de políticas públicas, véase Koschut (2020). En el ámbito específico de la política migratoria de la UE, véase Blanc (2023). Los textos clásicos por excelencia son Hume (2000) y Smith (1976).

[16] Un ejemplo de demolición racional de uno de los mitos más potentes del (pseudo) discurso demográfico excluyente, el denominado "gran reemplazo", puede encontrarse en Le Bras (2021).

## 4. La problemática europeización de las políticas migratorias nacionales

En esta cuarta sección se propone al lector una reconstrucción de la europeización de las políticas migratorias de los Estados miembros de la UE en su devenir histórico. Algo necesario para atender al objetivo que se enunció en la subsección anterior, es decir, iluminar la "paradoja europea", o lo que es lo mismo, determinar si y en qué medida la europeización de las políticas migratorias ha contribuido, activa o pasivamente, directa o indirectamente, al desarrollo de sentimientos contrarios a la inmigración.

La principal tesis que avanzo es que el modo en que se ha producido el proceso de europeización de la política migratoria no sólo ha debilitado la capacidad efectiva de articular una política migratoria funcional y justa (tanto a nivel europeo cuanto a nivel nacional) sino que ha terminado también por fomentar los sentimientos de exclusión, incluso allí –en realidad, especialmente allí– donde el número de "nacionales de terceros Estados" es muy reducido (como es el caso en Europa del Este). En lugar de una discusión pública sobre las competencias y los contenidos de la política migratoria europea, la misma se ha desarrollado primero de forma sólo implícita, a resultas del reconocimiento a los trabajadores de los Estados miembros del derecho a la libre circulación; luego de forma sobrevenida y pretendidamente "técnica", al calor de la eliminación de las fronteras "internas"; y finalmente, de forma completamente explícita pero con una agenda política dictada por el imperativo de "segurización" de las fronteras, reforzado por la denominada "guerra contra el terrorismo" y después por la denominada como "crisis de los refugiados".

En particular, observaré que la división de competencias entre la UE y los Estados miembros en lo que atañe a la política migratoria es disfuncional. Algo que se revela de forma cotidiana, en tanto que los Estados no pueden ya desarrollar su propia política migratoria, sujetos como están a los límites impuestos desde el nivel supranacional; pero la UE sólo es competente para imponer esos límites, no para desarrollar una política migratoria propia y coherente. Prácticamente inexistente, salvo en lo que concierne a las políticas de asilo, que han sufrido un rápido proceso de "segurización", no exento de rasgos de "racialización". Esa "pulverización" de la capacidad de diseñar una política migratoria coherente se pone de manifiesto de forma aún más neta en las situaciones de crisis, en las que ningún nivel de gobierno es capaz de ofrecer una respuesta adecuada. Algo que explica el desarrollo de la llamada crisis de los refugiados de 2015, sólo "resuelta" mediante la externalización de la misma, en clara infracción de los compromisos normativos supranacionales y nacionales[17]. Y es que la división disfuncional de competencias

[17] Y sin que diste de ser evidente que se haya hecho otra cosa que posponer el problema.

ha facilitado que la política migratoria se haya terminado desconectando no sólo de los compromisos normativos de las sociedades europeas (reflejados en las constituciones, en los propios tratados europeos y en la ratificación de los tratados internacionales de derecho humanitario) sino de las propias necesidades socioeconómicas.

En este sentido, veremos cómo la legislación supranacional que en 2024 ha implementado el llamado "Pacto de Asilo e Inmigración" de 2020 dificulta aún más el asentamiento de inmigrantes, precisamente en el momento en que la misma es condición necesaria de la reproducción de la estructura socioeconómica de los países europeos. Ello implica que el resultado objetivo de esta legislación está llamado a ser bien distinto al que se dice pretender. Lo más probable es que los flujos inmigratorios persistan, sólo que al margen de la legalidad. Crecerá, pues, el número de los "sin papeles". Algo que, a su vez, reforzará aún más en amplios sectores de la población la asociación entre inmigración y delincuencia, agudizando las tensiones que conforman la "paradoja europea". En este sentido, dedicaré una breve pero especial atención a las llamadas "políticas de integración" europeas. Las mismas se caracterizan no sólo por su debilidad estructural (limitada al fomento de las políticas nacionales y con una crónica falta de recursos efectivos) sino por la renuncia sistemática de la Unión y de los Estados a definirlas desde la perspectiva de las exigencias de la integración estructural y social de los inmigrantes, con consecuencias negativas tanto desde una perspectiva funcional como normativa.

El apartado se estructura en seis partes. El lector no encontrará una historia de la política migratoria, cuanto la reconstrucción de los pasajes decisivos que explican por qué, objetivamente, la política migratoria europea ha terminado fomentando los sentimientos excluyentes. En la primera parte, muestro cómo la libre circulación de trabajadores, prevista en los tratados fundacionales, pone en marcha una europeización implícita, en la que el proceso viene marcado por el propósito de crear un mercado común, y no por las exigencias propias del proceso de integración de la población que se asienta en el país. En la segunda reconstruyo el proceso mediante el cual, de forma sobrevenida, se sientan las bases de una política migratoria explícita de la Unión Europea; ello como consecuencia de la transformación del mercado común en un mercado único. Este último objetivo requiere eliminar los controles de frontera interiores, algo que se condicionará al reforzamiento de los practicados en las fronteras exteriores. En ese contexto se fraguan los discursos que abogan por la "segurización" de las políticas migratorias, incluso contra las exigencias socioeconómicas y en gran medida contra los compromisos normativos internos y externos. En la tercera describo el modo y la manera en que se produce la asignación formal de competencias a la Unión Europea en política migratoria en los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam, que no supone un cambio de orientación, sino la codificación de la política

migratoria sobrevenida en su diseño y sesgada a favor de la "segurización" en su contenido, incluso en un momento histórico en el que brevemente parece que las fuerzas incluyentes, de raigambre cosmopolita, tienen una oportunidad de prevalecer. En la cuarta describo brevemente cómo la llamada "guerra contra el terrorismo" y la ampliación al este contribuyen a la radicalización de la "segurización" de la política migratoria, precisamente en el momento en el que se redactan y aprueban las principales normas relativas al estatus de los nacionales de terceros países y al derecho de asilo. En la quinta analizo el impacto de la "crisis de refugiados" de 2015, que facilita el triunfo definitivo del paradigma "seguritario" con la aprobación de las reformas legislativas del derecho de asilo en 2024. En la sexta doy cuenta de la parábola de la política de integración como parte de la política migratoria. Si bien la Unión Europea ha desarrollado una cierta estructura institucional, diversos procedimientos de toma de decisión y una batería de indicadores numéricos para el desarrollo de lo que se denomina como una política de apoyo y fomento de las políticas de integración nacionales, ni siquiera se ha intentado definir la misma a partir de la necesidad de integración estructural y social propia del Estado Democrático y de Derecho. Ello me lleva a concluir que la política migratoria europea no es sólo asimétrica (sólo realmente desarrollada en lo que concierne al derecho de asilo) sino que se caracteriza por una disfuncionalidad tal que contribuye al desarrollo de los discursos excluyentes. Como ya se anticipó, la respuesta a la pregunta que subyace a la "paradoja europea" es una tragedia europea.

### *4.1. La europeización implícita de la política migratoria: el surgimiento de los estatus de "proto-ciudadano" y de "nacional de un tercer país"*[18]

#### A) Los "treinta gloriosos"

Es bien sabido que el proceso de integración europea procedió inicialmente mediante tratados internacionales que establecieron instituciones,

[18] La reconstrucción histórica que se ofrece al lector en este apartado y el sucesivo se centra esencialmente en la "pequeña Europa" de los seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas. Se hace alguna referencia al Reino Unido, que no se convirtió en Estado miembro hasta 1973. Las que se hacen a Grecia, Portugal y España lo son en tanto que Estados que llegan a tener suscrito un convenio de asociación con las Comunidades Europeas, que se orienta a su integración posterior, producida tras el establecimiento de democracias representativas en los tres Estados (Grecia se incorpora a la CEE en 1981, España y Portugal en 1986). No hay referencia alguna a los países del este, cuya estructura demográfica durante este período es esencialmente estable, con un crecimiento basado en tasas de fertilidad superiores a la tasa de reemplazo, y con escasa movilidad internacional. El éxodo hacia Occidente, especialmente de los alemanes orientales, se detiene en 1961 con la construcción del muro de Berlín. Especialmente singular es la situación de Yugoslavia, en tanto que país "disidente" en el bloque soviético, cuyo pasaporte permite a sus ciudadanos desplazarse tanto en el mundo occidental como en el oriental.

procedimientos de toma de decisión y normas orientados a la integración de las economías de seis Estados de Europa Occidental (Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y Alemania). De entre los textos jurídicos fundacionales, el más importante, sin duda, fue el Tratado por el que se estableció la Comunidad Económica Europea (en adelante TCEE). Mediante el mismo, se sentaron las bases para la creación de una unión aduanera frente al exterior y un mercado común en el interior. Junto a ello, se preveían diversas políticas sectoriales (los rudimentos de lo que hoy denominaríamos una política macroeconómica, una política agrícola y una política de transportes).

Nos interesa especialmente observar que los tratados fundacionales ni contenían referencia expresa a normas comunes aplicables a las políticas migratorias nacionales, ni aún menos transferían competencias en la materia a las Comunidades Europeas. Sin embargo, esa conclusión debe ser doblemente matizada.

En primer lugar, la "mancha de aceite"[19] de la integración económica condicionó las políticas migratorias nacionales desde un primer momento. El mercado "interior" fue definido como un espacio económico en el que regía la libre circulación de trabajadores[20]. Tal libertad, afirmada en los tratados por insistencia del gobierno italiano (Romero, 1991)[21], implicaba la emergencia de un nuevo estatus jurídico personal, el de "comunitario", que exigía el reconocimiento de derechos a sus titulares, derechos que debían ser respetados por todos los Estados miembros. Y que de forma evidente limitaban el poder de los Estados miembros a la hora de definir las normas de acceso al territorio, de residencia en el mismo y de titularidad de derechos sociales y económicos.

En concreto, y desde un primer momento, al "comunitario" se le reconocía el derecho a entrar y residir en otro Estado miembro siempre y cuando contase con una oferta de trabajo previa; y una vez establecido en ese segundo país, se le protegía frente a la discriminación por razón de nacionalidad en el ejercicio de un número considerable de derechos sociales y económicos. No era en modo alguno baladí que el Estado miembro receptor del "comunitario" no pudiese negar la entrada ni expulsarlo sin motivación

---

[19] Traduzco de esa manera al español el término anglosajón "*spillover*", central en una de las teorías politológicas orientadas a dar cuenta de la integración europea, el neofuncionalismo. Véase Haas (1958).

[20] Artículos 3c y 48 del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Europea.

[21] El tardío y sobre todo asimétrico proceso de unificación italiano explica por qué amplias zonas del país (el sur, pero no sólo) fueron origen de importantes flujos emigratorios desde la Unificación Italiana. El Estado italiano desarrolló una política diplomática consistente en cerrar acuerdos bilaterales con los países de destino, empezando por Francia. Esa tradición explica la articulación de una política negociadora tendente a lograr la libre circulación de trabajadores, que no era necesariamente parte de la idea arquetípica de integración económica (y sigue sin serlo hoy en día en el derecho internacional económico). Véase también Thym (2023: 20).

justificada, pese a que se tratase de un no nacional. O que tuviese que reconocerle un amplio número de derechos sociales y económicos *como si* se tratase de un nacional. Posteriormente, concluido anticipadamente el período transitorio, en 1968, el estatus se reforzará aún más, al concederse al "comunitario" el derecho a acceder al territorio incluso sin oferta de trabajo en firme, al mero efecto de buscar trabajo (Menéndez y Olsen, 2020: 61; Oltmer, 2023: 585). Comienza así a perfilarse el embrión de lo que, andando el tiempo, como veremos, llegará a ser la ciudadanía europea, y que en estos primeros años podemos caracterizar como una "proto-ciudadanía" europea o una "incipiente" ciudadanía (Levi-Sandri, 1968: 5; Plender, 1976). Cuya potencialidad normativa será desarrollada por el legislador europeo y por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea (Menéndez y Olsen 2020: 55ss; Oltmer, 2023: 585).

La segunda observación concierne a las motivaciones económicas de la definición del mercado interior como un espacio donde los trabajadores pudiesen moverse libremente. La razón por la que Italia usó su poder negociador para lograr ese resultado no fue otra que la expectativa de que la integración europea ofreciese un marco jurídico y político en el que el crónico problema del desempleo en el sur de Italia se resolviese con la emigración de una parte significativa de los trabajadores sin empleo de esta región a otros Estados de la Comunidad. Por su parte, los países que terminaron siendo receptores de ese flujo emigratorio aceptaron la propuesta italiana porque en el contexto de la reconstrucción y de la modernización de las economías europeas, existía un fuerte déficit de mano de obra, causado en parte por las altas tasas de crecimiento, en parte por las consecuencias demográficas de dos guerras en una generación[22], a lo que se unía la persistencia de fuertes flujos de salida hacia destinos no europeos hasta la década de los 60 (Bade, 2003: 245). Es más: la fuerza y duración del "*boom*" económico durante los llamados "treinta gloriosos" nos permite entender por qué los flujos migratorios italianos fueron insuficientes, por qué países como Alemania, Francia o Bélgica recibieron centenares de miles de nacionales de terceros países. Primero, procedentes del área mediterránea europea (con niveles de desarrollo económico inferiores, como era el caso de España, Portugal y Grecia); y después, a partir de finales de los sesenta, de Turquía y otros países del Magreb (ahora países independientes) (Bade, 2003: 248)[23].

---

[22] En la inmediata posguerra, el Estado francés era reticente a la llegada de mano de obra del sur de Italia dado que era previsible que se produjera un influjo procedente de Argelia. La guerra de Argelia, que condujo al fin del dominio colonial francés, alteró los acontecimientos. Sobre la relación entre Argelia y el proceso de integración europea, véase Brown (2022).

[23] Las más importantes zonas de origen de la inmigración de Europa –dejando a un lado el éxodo desde la RDA hacia la RFA en 1961– fueron después de Italia durante la década de 1950 y 1960, España y Portugal en la década de 1960, así como Grecia y Yugoslavia. Las zonas de origen más importantes en el exterior de Europa fueron Argelia, la India, Pakistán y el Caribe durante las décadas de 1950 y 1960, y Turquía, Marruecos y Túnez en la década de 1970. Durante la década de 1980 se reforzaron las migraciones procedentes de Oriente

Los efectos de esa "europeización" implícita no fueron sólo jurídicos. El trazado de una línea de separación entre los "comunitarios" y los "no comunitarios" en el derecho europeo consolidó y reforzó las diferencias sociales entre los inmigrantes procedentes de distintos países. Muchas de esas diferencias habían emergido en la fase del imperialismo europeo (un fenómeno bien vivo a finales de los cincuenta e inicios de los sesenta: Hansen y Jonsson, 2015; Bade 2003: 252-253). De este modo, la disciplina de la emigración por parte del derecho europeo refuerza, al mismo tiempo, los procesos sociales de inclusión de los "comunitarios" y de exclusión de los "no comunitarios" (que pasan a ser los verdaderos "extranjeros")[24].

El "comunitario" se asimila progresivamente, y esta es una novedad histórica no menor, al "nacional", al adquirir, como queda ya dicho, un derecho a acceder al territorio, a residir en el mismo, y a ser tratado, a casi todos los efectos, como un nacional. En términos formales, se eleva al nivel multilateral europeo el principio jurídico-formal de la reciprocidad entre Estados: todos ellos reconocen a los ciudadanos de los restantes Estados como cuasi-nacionales. A ello hay que añadir, en términos materiales, que este proceso consolida una tendencia *in nuce* en la sociedad europea, o lo que es lo mismo, la ampliación en la práctica social de la comunidad de compartición de riesgos pese al cierre "nacionalista" posterior a la Revolución Francesa. Reitero el punto: los "comunitarios" son ahora reconocidos como miembros de pleno derecho de la comunidad social y se quedan a muy poca distancia de alcanzar la igualdad jurídica. Ello explica, por ejemplo, que el incipiente Estado de bienestar se articule a partir no de la nacionalidad, sino de la residencia. Una transformación que tiene, conviene subrayarlo, un potencial integrador enorme, que excede del círculo de los "comunitarios" y beneficia a todos los no nacionales (Menéndez y Olsen, 2020: 62).

Al mismo tiempo, sin embargo, se acentúa el extrañamiento del "no comunitario", que sigue sujeto al poder discrecional del Estado en lo que concierne a su permanencia en el territorio y al disfrute de derechos, en tanto que extranjero *no protegido* por el derecho comunitario. Estatus que contrasta vivamente con el del "comunitario", respecto al cual, insisto, el poder del Estado queda plenamente disciplinado por normas cada vez más análogas a las aplicables al ciudadano. Este proceso de "extrañamiento" será especialmente relevante en lo que concierne a los nacionales de las excolonias. La colonización europea, especialmente de África, estaba basada en la afirmación formal de la libre circulación, que venía de la mano, en

---

Próximo, de África subsahariana, hacia Francia en la parte occidental de Europa, y también hacia Grecia, Italia, España y Portugal en el sur del continente.

[24] Resulta evidente que la nacionalidad no es el único criterio dirimente. Una imaginada afinidad cultural, fuertemente influida por la capacidad económica, es determinante. Eso explica por qué el principal parteaguas en términos de la facilidad o dificultad de acceso al territorio europeo depende de que el nacional lo sea de un Estado OCDE.

términos materiales, de que el flujo se dirigía desde los Estados europeos a las colonias, pero no a la inversa (Adamson y Thiollet, 2025). Los procesos de descolonización condujeron no sólo a flujos de retorno de los colonos europeos y sus descendientes (Bade, 2003: 250), sino a los primeros flujos consistentes de exsujetos coloniales, haciendo uso de los derechos que habían visto reconocidos en el contexto colonial, especialmente cuando después de la Segunda Guerra Mundial las principales potencias coloniales europeas tratan de "transformar" sus imperios en comunidades de naciones (Thym, 2023: 21). Las condiciones económicas en las que se producen estas migraciones llevan a una peculiar reformulación de las ideas coloniales en discursos abiertamente xenófobos, que objetivamente conducen a reformas legales que niegan a los antiguos súbditos coloniales el derecho de entrada y asentamiento en la metrópoli[25]. La política migratoria se "racializa" explícitamente. Es ejemplar en este sentido el caso del Reino Unido (Bade, 2003: 254; Oltmert, 2023: 586). Ya en el período precedente al acceso de ese país a las Comunidades Europeas se desarrolla un debate público en el que actúa como parteaguas el ya menncionado discurso "de los ríos de sangre" de Enoch Powell, de 1968 (Powell, 1968; Corthorn, 2019).

Es necesario hacer una observación adicional. Durante los sesenta y aún primeros setenta, el déficit de mano de obra en economías en expansión, y la perspectiva de la ampliación de las Comunidades Europeas (recordemos que hasta 1973 las Comunidades Europeas tan sólo estaban formadas por seis Estados, y eran conocidas, con realismo descriptivo, como "la pequeña Europa") facilita que las Comunidades firmen diversos acuerdos de asociación. Estos acuerdos, al tiempo que preparan la futura integración del país firmatario en las Comunidades Europeas, prevén un estatus personal específico para los nacionales de esos Estados[26]. Estatus que, como veremos en unas líneas, será interpretado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europas como susceptible de ser caracterizado a la luz del estatus de "comunitario" (Thym, 2023: 552-ss).

---

[25] El caso del Reino Unido, como ya se indicó, es paradigmático, algo que tiene que ver sin duda con el hecho de ser el caso fundamental de potencia imperial que combina el discurso colonial con el liberalismo. Sobre la trayectoria del racismo en todo el período de la posguerra, con especial atención al surgimiento de un nuevo tipo de sentimiento excluyente, véase Fekete (2013).

[26] La base jurídica de los acuerdos de asociación se encontraba en el artículo 238 TCEE. Un análisis temprano de las implicaciones políticas de los acuerdos en Feld (1965). Las Comunidades Europeas han sido reticentes a firmar acuerdos con países que no reunieran la condición de Estados democráticos. Eso explica que la España franquista no llegara nunca a firmar un acuerdo de asociación, sino tan sólo un Acuerdo Económico Preferencial en junio de 1970.

### B) La primera policrisis europea

El trasfondo social y económico se ve profundamente alterado por la primera policrisis europea. O lo que es lo mismo, la combinación de crisis monetaria, económica y fiscal que arranca en 1971 y se prolonga durante todos los años 70, puntuada por las dos crisis del petróleo, en 1973 y en 1979. Esa transformación no conduce a una alteración de la distribución de competencias entre Estados miembros e instituciones supranacionales. La crisis pone a prueba el estatus de "comunitario", que se demuestra forma parte ya de la "mentalidad" de ciudadanos y de actores institucionales. Al mismo tiempo, se pone de relieve la imposibilidad de desarrollar una política migratoria en la que la persona del inmigrante actúe como variable de ajuste económico, como asumían las políticas de los Estados europeos durante los 60 y buena parte de los 70 (el inmigrante como "trabajador invitado"). Veámoslo brevemente.

El fin del ciclo de crecimiento económico sostenido de los "treinta gloriosos" va a terminar traduciéndose en un aumento considerable de las cifras de desempleados. De una situación en la que era necesario "importar" mano de obra se pasa a circunstancias en las que el número de desempleados aumenta de forma neta y rápida (Eichengreen, 2007: 263-ss). Surgen así visiones políticas que proponen resolver la crisis devolviendo a los "no nacionales" a sus países de origen, elevando a formulación política lo que era esencialmente una práctica social de discriminación y marginación parcialmente articulada jurídicamente (Rass, 2023). Se ponen así de relieve no sólo los límites de las transformaciones culturales de la posguerra en lo que se refiere a la identidad de las comunidades políticas (claramente no se ha trascendido la asociación entre ciudadanía y nacionalidad[27]), sino también, y sobremanera, los costes implícitos en políticas migratorias divorciadas de la realidad de los procesos de integración social. La tozudez de los hechos sociales pone de relieve la imposibilidad material de considerar a los trabajadores como meros "invitados", que pueden ser usados como "fusible" económico cuando la coyuntura económica es negativa (Rogers, 1985). Cobra en este sentido gran relevancia la interpretación de Hollifield acerca de los límites que los compromisos normativos imponen a los Estados europeos (Hollifield, 1992) en la medida en la que el reconocimiento del derecho a la reunificación familiar en las legislaciones nacionales va a demostrarse decisivo en el asentamiento de una parte muy sustancial de aquellos que se pretendía volviesen a sus lugares de origen (Veiling, 1993; Gastaut, 2004). A ello se añade que una combinación de razones geoestratégicas (la Guerra Fría dista

[27] La esperanza de los federalistas europeos era, desde la Segunda Guerra Mundial, que las consecuencias de dos guerras en dos generaciones "vacunaran" a los europeos contra la "ideología" nacionalista. Algo que a la altura de 1960 Spinelli creía que seguía siendo cierto en el caso alemán. Véase Spinelli (1962a); hay una versión más larga, publicada en la revista del Terzo Programa de la Rai, sin indicación de fecha. Véase Spinelli (1962b).

de haber concluido)[28] y de conveniencia política llevan a que se redoble la adhesión retórica al derecho a la acogida de los demandantes de asilo. Ello tiene como consecuencia que se mantenga invariado el derecho de quien se considera titular de un derecho al asilo a entrar en el territorio de otro Estado, aun de forma a primera vista "ilegal", y de solicitar ante las autoridades una evaluación individualizada de las circunstancias que concurren en su caso. Las contradicciones entre compromisos normativos e intenciones políticas a corto plazo explican la emergencia en la retórica de una distinción, difícil de sustentar argumentativamente, entre el refugiado y la categoría, inicialmente sin base jurídica, de "emigrante económico".

En estas complejas circunstancias, se afianzan tres tendencias. Primera, la continuación de los flujos inmigratorios a través del derecho a la reunificación familiar. Segunda, un creciente número de personas que acceden al territorio bajo el título de demandante de asilo, con la esperanza de o bien ver reconocida esta condición, o bien acceder materialmente al país. Tercera, el aumento del número de "sin papeles", de quienes entran de forma ilegal o paralegal en el territorio de los países receptores; a los que se unen los solicitantes de asilo que ven rechazada su petición. Lo que genera la necesidad periódica de proceder a "regularizaciones" que no resuelven los problemas estructurales de fondo, sino que tan sólo los contienen dentro de determinados límites[29].

Recordemos que este es además el momento histórico en el que la tasa de fertilidad desciende por debajo de la tasa de reemplazo en Europa Occidental. Que la verificación de esta tendencia coincida con el "cierre" de fronteras, con la emergencia de la condición del "inmigrante económico" como esencialmente emigrante indeseado implica la primera manifestación de la paradoja europea. O dicho de otro modo, la primera policrisis aviva la voluntad de "cerrar" las fronteras (Oltmer, 2023: 586), precisamente en el momento en el que los Estados europeos empiezan a ser incapaces de reproducir su estructura social mediante la evolución "natural" de su población (aunque los efectos de ese descenso sólo se van a materializar más tarde, por el decalaje entre la caída de la tasa de fertilidad y la entrada en números rojos del saldo vegetativo). En ausencia de una discusión pública articulada, la consecuencia casi ineludible es que se avivan los sentimientos de rechazo y exclusión, que no sólo carecen de fundamentos racionales últimos, sino que conducen a agravar los problemas europeos. Al tiempo que implican ignorar las causas del aumento de la presión migratoria en las fronteras de Europa.

---

[28] Si bien la misma se encuentra en plena desescalada gracias a la *Ostpolitik*, a la que va a seguir la *détente* generalizada. Véase ahora Zubok (2025: capítulo 8).

[29] Sobre la tensión entre sentimientos de cierre y de apertura que llevan a la peculiar combinación de políticas migratorias formalmente restrictivas y periódicas regularizaciones, véase Fassin (2005).

En resumen, durante todo este período los Estados miembros rechazan los intentos de la Comisión Europea de articular de forma consciente y voluntaria una política migratoria supranacional[30]. La europeización de las políticas migratorias nacionales es indirecta e implícita, en tanto que los Estados ven limitados sus poderes en lo que respecta al trato que deben a los "comunitarios" (y muy pronto a los ciudadanos de los Estados "asociados" con las Comunidades, de los Estados que tienen la expectativa de convertirse en Estados miembros).

Esta limitación no es percibida como tal en los años sesenta. No sólo los Estados son los "señores" del proceso de integración y de las normas jurídicas supranacionales, con lo que se sienten "autores" de las normas que los vinculan, sino que la integración de los "comunitarios" facilita la captación de mano de obra, vista como necesaria. A ello se une que, a diferencia de lo que sucede en lo que concierne a la libre circulación de mercancías, la "europeización" de los movimientos de trabajadores en el interior de las Comunidades Europeas no viene de la mano de una europeización de los movimientos *ad extra*. Dicho de modo impreciso pero quizás claro, el estatus de comunitario (y en cierta medida el de "futuro comunitario", a través de los acuerdos de asociación) se europeiza, pero no lo hace el de "nacional de tercer Estado". O lo que es lo mismo, los Estados miembros retienen plenamente el control sobre sus fronteras exteriores. De ahí que los Estados puedan intentar formalmente el cierre de fronteras durante la primera policrisis europea. Es importante sin embargo destacar como esos intentos, implícitamente, asumen la fundamental transformación del modo de ver a los nacionales de los Estados miembros en tanto que "proto-ciudadanos" europeos. Y es que el cierre de fronteras afecta esencialmente a aquellos a los que no es de aplicación el estatus "comunitario". Podemos observar aquí como el efecto silencioso del proceso de integración fue el de excluir del ámbito del discurso políticamente posible la propuesta de repatriación o deportación de los "comunitarios".

Sea como fuere, no hay durante este período ni título competencial en materia migratoria de las Comunidades Europeas ni intento alguno de ejercer competencias positivas por parte de las instituciones europeas. La crisis pondrá de relieve la disfuncionalidad de esa "europeización" implícita. Nacida de la necesidad de mantener la apariencia de que entre los poderes soberanos de los Estados está el control de las fronteras, en particular, sobre quiénes tienen derecho a estar presentes en el territorio nacional.

---

[30] Ciertamente los Estados no dieron seguimiento a la decisión de los jefes de Estado en la cumbre de diciembre de 1974 de crear una unión de pasaportes, que debería conducir a la libre circulación de personas en el espacio de las Comunidades Europeas (Comunidad Económica Europea, 1974). Incluso las iniciativas más modestas quedaron en punto muerto. Véase Comisión Europea (1975).

### *4.2. El desarrollo sobrevenido de una política migratoria común, causado por el imperativo de eliminar los controles físicos en las fronteras para crear un "mercado único"*

Como hemos visto en el apartado anterior, la policrisis de los años setenta desequilibra a las Comunidades Europeas. Las economías europeas se han integrado en tal medida que se precisa una respuesta coordinada a las crisis, al mismo tiempo que no se han integrado lo suficiente para hacer factible que se produzca esa respuesta.

De esa tensión no resuelta trae causa la apuesta política fundamental de la Comisión Europea a mediados de los años ochenta. En concreto, el proyecto de "completar" la integración económica con la conversión del "mercado común" en un "mercado único" se presenta como medio fundamental con el que superar la crisis (Jabko, 2009). No se trata tan sólo de un juego de palabras (aunque la fórmula está destinada a facilitar la persuasión), sino también de una transformación decisiva. Mientras que en el "mercado común" los Estados mantienen el control de sus fronteras, y sólo se ven obligados a hacerlas porosas, o lo que es lo mismo, a permitir el paso libre de mercancías (y de trabajadores) provenientes de los restantes Estados miembros, en el "mercado único" las fronteras deben desaparecer, transformando en completamente libre el movimiento no sólo de mercancías y trabajadores sino también (y esto es clave) de capitales (Comisión Europea, 1985). La expectativa de muchos actores institucionales –incluido el presidente de la Comisión Europea, Delors (1992)– es que esa transformación haría ineludible constatar que los Estados no eran ya capaces de desarrollar de forma autónoma y coherente políticas autónomas nacionales en múltiples ámbitos, y que eso generase un consenso acerca de la necesidad de acometer una europeización explícita y consciente de las mismas.

La creación de un mercado único estaba destinada a tener consecuencias enormes sobre la política migratoria.

Es importante señalar que los controles que se realizaban en las fronteras físicas eran la condición de efectividad de las políticas migratorias nacionales, al menos desde la "invención" de los pasaportes y de las tarjetas de identidad modernas a finales del siglo XIX y de su generalización tras la Primera Guerra Mundial (Rokkan, 1999; Torpey, 2018; Oltmer, 2023: 582). Eliminarlos requería un cambio radical en la base misma de la política migratoria. En lo que concierne a los "comunitarios", la eliminación de fronteras es un paso importante, pero no radicalmente novedoso. Como vimos, ya en la fase anterior el "comunitario" viene asimilado a casi todos los efectos al nacional, con lo que adquiere el derecho a "traspasar" la frontera. Podemos hablar, pues, de la culminación de un proceso iniciado con el reconocimiento del derecho a la libre circulación, que ahora genera un

derecho a cruzar la frontera sin tener que demostrar el título para hacerlo (mediante la exhibición de una tarjeta de identidad o de un pasaporte). La verdadera transformación concierne a los poderes que tienen los Estados frente a los "no comunitarios". En ausencia (como vimos, conscientemente decidida) de una política migratoria común, los Estados miembros de las Comunidades Europeas mantenían políticas distintas respecto a las condiciones en las que concedían permisos de acceso al territorio y de residencia al mismo a los "no comunitarios" (Bade, 2003: 266). Como comentamos, y a diferencia de lo que era el caso con las mercancías, la integración *ad intra* no implicaba la integración *ad extra*. Pero la condición necesaria para ese peculiar equilibrio era el mantenimiento de los controles en las fronteras nacionales, que permitían que el Estado A negara el acceso al individuo X, pese a que el Estado B le hubiera reconocido el derecho a entrar en su territorio[31]. Una vez que las fronteras físicas sean eliminadas, se hará muy difícil el mantenimiento de criterios dispares frente a los nacionales de terceros Estados, en la medida en la que la eliminación de los controles físicos implica que ahora el individuo X va a poder cruzar libremente todas las fronteras interiores. La efectividad del poder del Estado B dependerá de que en algún momento los agentes de ese Estado detecten la presencia de X en el territorio (por ejemplo, mediante controles aleatorios de la identidad, que son costosos y poco populares entre los propios ciudadanos), y de que procedan a su expulsión. Tras la cual, nada impedirá que X vuelva a cruzar la frontera del país. De ahí que la eliminación de fronteras exija acercarse no sólo a la armonización de las políticas migratorias, sino, tendencialmente, a la transferencia de la competencia a la Unión Europea.

En estas circunstancias, los Estados van a acordar la europeización más modesta posible. Se opta por lo que se presenta como una solución técnico-jurídica que permite conciliar eliminación de los controles físicos y la apariencia de que la soberanía estatal sigue prevaleciendo en materia de política migratoria. En lo que concierne a la política migratoria, los Estados convergen en torno a los criterios más restrictivos en relación con los visados y permisos de residencia. Pero no se desarrolla una política migratoria sustantiva. El proceso de europeización se mantiene explícito y asimétricamente escorado hacia las preferencias de los países del norte de Europa. En lo que concierne al refugio, se fijan reglas de asignación de responsabilidad respecto a todos los demandantes de asilo, de modo que sea posible establecer a qué Estado miembro corresponde acoger y tramitar la concesión del estatuto de refugiado. Si bien las normas eran complejas,

[31] Para los lectores nacidos después de la eliminación de las fronteras europeas, basta quizás apuntar a la realidad bien presente de las fronteras externas. Las fronteras interiores desempeñaron un papel clave en muchas creaciones literarias. Piénsese por ejemplo en Scerbanenco (1972). Recientemente el tema ha sido recreado en clave humorística en la película belga-francesa *Rien á declarer*.

emerge ya aquí como criterio fundamental que el Estado responsable será aquel a través del cual el potencial refugiado haya accedido al territorio europeo[32]. Si esta solución *de minimis* no resulta inicialmente disfuncional, es por la sencilla razón de que dos tercios aproximadamente de los demandantes de asilo acceden en ese momento al territorio de la Unión por la frontera exterior alemana, y es en ese país donde pretenden establecer su residencia. O dicho de otro modo, la regla parece funcionar porque las circunstancias de hecho hacen que la misma coincida con la geografía y la economía política reales del asilo.

De este modo, se logra, al menos a corto plazo, algo parecido a la cuadratura del círculo: las fronteras dejan de ser "sólo" fronteras nacionales, y pasan a ser, en *un sentido funcional*, fronteras compartidas. Sin embargo, se hace posible mantener la forma de la soberanía estatal (aun a costa de converger sustantivamente) y los poderes de guardia y custodia de las fronteras exteriores quedan en manos de los Estados miembros. O dicho de otro modo, a la europeización implícita del período anterior sigue ahora una europeización sobrevenida y (presuntamente) "técnica".

Esta forma de proceder facilita que el diseño de la política migratoria quede esencialmente en manos de los ministerios del Interior. Lo que contribuye a explicar el giro "seguritario" que va a comenzar a imprimirse a la incipiente política migratoria europea. No sólo por la visión sectorial de los propios ministerios, sino porque las interacciones se producen a la sombra de una cooperación intergubernamental previa, esencialmente articulada en torno a la lucha contra el terrorismo[33]. Nada tiene de sorprendente que en estas condiciones se acaben yuxtaponiendo los discursos sobre inmigración, asilo y delincuencia. O lo que es lo mismo, los distintos retos a los que se enfrentan los europeos con la eliminación de las fronteras terminan amalgamándose, en lugar de diferenciarse. Con independencia absoluta de la voluntad de los actores institucionales, el resultado es que se acaba contribuyendo a crear las condiciones en las que se refuerzan los discursos que caracterizan a los inmigrantes y a los demandantes de asilo como una amenaza no sólo al orden público, sino también a la identidad cultural y a la estabilidad económica y social de los Estados europeos (Huysmans, 2000). Se prueba una vez más que muchas de las soluciones que se presentan como "neutras" o "técnicas" son sólo presuntamente despolitizadoras.

---

[32] Aunque estas reglas migratorias emerjan "fuera" de la estructura institucional supranacional, van a resultar determinantes de la política migratoria europea durante décadas, pese a las muchas paradojas que les son propias.

[33] En 1976 se creó una estructura de cooperación de los ministros del Interior que pasó a ser conocida como "grupo de Trevi". La razón principal para que los responsables de departamentos cuyas competencias quedaban fuera del ámbito de competencias de las Comunidades comenzasen a reunirse fue la necesidad de cooperación en la lucha contra el terrorismo, lo que determinó en gran medida la agenda de las reuniones y de las actividades del grupo. Véase Oberloskamp (2016).

A lo que conducen es a favorecer que se impongan, sin debate público, las opciones de aquellos mejor posicionados para hacer pasar sus argumentos como "técnicos" y "neutrales". Algo que dista de ser neutro políticamente.

La europeización que trae causa de la creación del mercado único se desarrolla inicialmente al margen del derecho comunitario[34]. Los textos fundamentales al respecto, el Acuerdo de Schengen de 1985, el Convenio de Aplicación del mismo de 1990, y el Convenio de Dublín de ese mismo año, eran formalmente tratados internacionales.

Conviene, antes de concluir esta sección, poner de relieve los tres principales rasgos de la segunda fase de europeización de la política migratoria.

El primero, la creación del mercado único europeo procede mediante un doble movimiento. Hacia el interior, *se eliminan* fronteras; hacia el exterior, se *refuerzan y vuelven más herméticas* las mismas. *El discurso de apertura tiene un envés de cierre.* Aunque esa europeización se presenta como un conjunto de medidas "técnicas", que permiten eliminar los controles físicos sin prescindir de la soberanía nacional, lo cierto es que viene de la mano de nuevos límites a la capacidad de los Estados de definir sus políticas migratorias.

El segundo, no se sientan las bases de una verdadera política de migración europea, sino que se empuja a una armonización restrictiva de las políticas nacionales en relación con los "nacionales de terceros países". De este modo, la europeización explícita pero pretendidamente técnica viene de la mano de un discurso "seguritario" sobre inmigración y asilo. La metáfora de la "Europa fortaleza" se traslada del ámbito de la política económica a la política migratoria.

El tercero, emergen las bases de lo que va a ser la disciplina europea del derecho de asilo. Así, se crea un "vínculo" exclusivo entre cada demandante de asilo y *un* concreto y específico Estado miembro. Ese lazo viene determinado, en la inmensa mayoría de los casos, por el criterio del primer país de entrada en el territorio europeo. Nos encontramos así ante una segunda paradoja. Por una parte, la libre circulación facilita que los "comunitarios" desarrollen vínculos con otros Estados distintos a aquel del que son nacionales, lo que apunta a un horizonte de pérdida de fuerza del vínculo tenido por exclusivo entre el ciudadano y *su* Estado. Por otra, la libre circulación se hace posible mediante reglas que "nacionalizan" a los demandantes de asilo,

[34] Como por otra parte es característico en lo que concierne a la europeización de las políticas nacionales sustantivas no disciplinadas en los tratados. Sobre la dinámica empírica de la europeización de las políticas que afectan al núcleo de la soberanía estatal, véase Genschel y Jachtenfuchs (2014).

que los convierte en demandantes de asilo no del nuevo espacio y territorio único, sino de un y sólo de un Estado miembro (Lindahl, 2005).

### *4.3. La formalización de la europeización: Maastricht, Ámsterdam y Támpere*

#### A) Creación de la ciudadanía europea

Mediante el Tratado de Maastricht se creó el estatus de ciudadano europeo. De este modo, la "proto-ciudadanía" de la que hablamos en la subsección anterior adquiere una nueva consistencia. La "codificación"[35] implica a un mismo tiempo continuidad y transformación. El núcleo duro del estatus sigue siendo el derecho a la libre circulación y al establecimiento de la residencia en cualquiera de los Estados miembros. Es cierto que se consolidan algunos derechos políticos en ciernes, como el derecho al sufragio en las elecciones municipales, y que se introducen otros nuevos, como el derecho al sufragio en las elecciones europeas. Pero a pesar de la connotación fuertemente política del término ciudadanía, el estatus sigue girando en torno a la libre circulación orientada a la realización de actividades económicas. Lo que no resulta sorprendente vista la persistente debilidad de los procesos de representación democrática supranacionales.

#### B) Europeización sobrevenida y presuntamente técnica de la política migratoria

Los límites de la europeización implícita trataron de superarse con la europeización presuntamente técnica de la política migratoria, como vimos en el apartado anterior. El equilibrio resultante fue inestable, y condujo a una explícita politización de lo que ya era de hecho una política pública profundamente europeizada. En una primera fase, que es la que es objeto de estudio en este apartado, este paso se articula jurídica y políticamente mediante la asignación expresa de competencias a la Unión Europea (Tratado de Maastricht y Tratado de Ámsterdam), y mediante la elaboración de la base normativa de la política migratoria, que cristaliza en las Conclusiones del Consejo Europeo de Támpere. La coincidencia en el tiempo de esta fase con el período de "triunfo" del discurso globalizador (tras la "caída" del muro de Berlín en 1989) explica la medida en la que consideraciones normativas, relativas a los derechos humanos de los migrantes y demandantes de asilo, temperan el sello "segurizador" que, como vimos, había adquirido la política migratoria en los años ochenta.

---

[35] Artículo G.C del Tratado de Maastricht, que inserta en el Tratado de la Comunidad Económica Europea un nuevo Artículo 8.

La política migratoria y de asilo pasa a ser parte de las competencias de la Unión Europea mediante lo dispuesto en el Tratado de Maastricht (Artículos K1, K3 y Declaración relativa al asilo). Este primer paso es aún incompleto, por la sencilla razón de que la Unión Europea, en este momento, es creada como estructura puramente intergubernamental. Los Estados ya no se mueven en el ámbito de la cooperación puramente internacional en lo que se refiere a política migratoria, pero aún no lo hacen bajo la estructura institucional "completa" de las Comunidades Europeas. La fórmula técnica que se emplea es la de caracterizar a migración y asilo como un ámbito de "interés común" (Artículo K.1 del Tratado de Maastricht[36]). Esta transformación que podríamos denominar como "provisionalmente incompleta" se abandona con el Tratado de Ámsterdam, que transfiere la competencia y la disciplina a la Comunidad Europea[37]. A partir de ese momento cabe hablar de una política migratoria europea, no sólo material, sino también formalmente.

Desde una perspectiva sustantiva, el acto más relevante en esta fase es el acuerdo sobre los principios básicos de la política migratoria y de asilo reflejado en las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en el otoño de 1999 en la ciudad finlandesa de Támpere (Consejo de la Unión Europea, 1999).

En particular, en las Conclusiones se abre paso el intento de imaginar una política migratoria coherente con el objetivo de trascender el paradigma del Estado-nación no sólo en el interior de la Unión, sino en las relaciones con terceros países. O lo que es lo mismo, de superar el movimiento de cierre que es parte del de eliminación de fronteras, en los términos que vimos en las secciones anteriores. Tres son las principales apuestas normativas que se proclaman entonces:

Primera, la política europea que está desarrollándose debe construirse sobre la base del acervo de las convenciones y tratados internacionales (específicamente, por lo que atañe al asilo, a la Convención sobre el Estatuto

[36] Los acuerdos a los que se llegue no se formalizarán en normas de derecho comunitario, sino en normas *ad hoc*, que se denominan "posiciones" o "acciones comunes". De igual modo, los Estados actúan por sí mismos, sin el apoyo de la Comisión, o el control del Parlamento Europeo o del Tribunal de Justicia.

[37] Se insertan disposiciones específicas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea relativas a la política de asilo (incluyendo la protección temporal y las medidas adecuadas para que la política de asilo se rija por la solidaridad entre los Estados miembros, a la que se hace referencia con la expresión "esfuerzo equitativo") y también a la migratoria en general (así, en los nuevos artículos 73.I, 73.J, 73.K y 73.L del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Europea, que hacen referencia al procedimiento de toma de decisiones que se estipula ahora en el artículo 73.0 del mismo Tratado).

de los Refugiados de 1951) e, implícitamente, del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y de las tradiciones constitucionales comunes[38].

Segunda, la necesidad de que la política de asilo y migratoria incluya una política de apoyo al desarrollo de los países de origen de inmigrantes y refugiados. En los términos de las conclusiones: "Esto requiere combatir la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las oportunidades laborales, prevenir los conflictos y consolidar los Estados democráticos, así como garantizar el respeto de los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, las mujeres y los niños" (Consejo Europeo, 1999: párrafo 11).

Tercero, que el objetivo fundamental de la política migratoria debe ser la integración de los refugiados y de los inmigrantes. Se hace referencia expresa a la necesidad de una "política de integración vigorosa", orientada a "otorgar derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos europeos" (Consejo Europeo, 1999: párrafo 18). Y se concluye: "La situación jurídica de los nacionales de terceros países debe aproximarse a la de los nacionales de los Estados miembros. Una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un período de tiempo que se determinará y que sea titular de un permiso de residencia de larga duración debe gozar en ese Estado miembro de un conjunto de derechos uniformes lo más próximos posible a los que disfrutan los ciudadanos de la UE, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y trabajar como empleado o por cuenta propia, así como el principio de no discriminación frente a los ciudadanos del Estado de residencia. El Consejo Europeo respalda el objetivo de que a los nacionales de terceros países que residen legalmente desde hace mucho tiempo se les ofrezca la oportunidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en el que se encuentran". Se trata de una afirmación de gran trascendencia, que apunta a la creación de un estatus europeo para los nacionales de terceros países, que, sin embargo, no va a materializarse en los años sucesivos.

### *4.4. La "segurización" de la política migratoria con la guerra contra el terrorismo y los efectos duraderos de la ampliación al este*

Durante la década de los 2000 la Unión Europea comenzó a ejercer de forma efectiva la competencia asignada por los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam. La tensión entre, de una parte, "segurización" y "racialización" y, de la otra, europeización en clave post-nacional se resolvió a favor de las primeras fuerzas como resultado del desarrollo de los acontecimientos. De forma particular fue decisivo el inicio de la "guerra contra el terrorismo", con

[38] La ausencia de una referencia expresa a la Carta de Derechos se explica porque, como es sabido, la misma fue elaborada posteriormente, en el año 2000.

la que la administración Bush II de Estados Unidos respondió a los atentados del 11-S. Ello condujo a una ulterior "segurización" de la política migratoria europea (apartado A). En esta década se produjo además un nuevo influjo inmigratorio desde los países de Europa del Este; hasta 2004, los nacionales de estos Estados ingresaron con el estatus de nacionales de Estados "asociados"; tras la ampliación, siguieron haciéndolo, ahora como titulares del estatus de "ciudadanos europeos" (apartado B). Ese fue el contexto en el que se escribieron las normas que articularon la política migratoria europea, mediante la cual esencialmente se coordinaron de forma débil las políticas nacionales (apartado C).

### A) Los atentados del 11-S refuerzan el paradigma "seguritario" en la política migratoria europea

Como es bien sabido, la respuesta de la administración Bush II a los atentados del 11 de Septiembre de 2001 fue la llamada "guerra contra el terrorismo". No sólo se lanzaron ataques que abrieron varios conflictos bélicos (Afganistán e Irak) sino también se defendieron doctrinas jurídicas que modificaban conceptos fundamentales del orden constitucional estadounidense (Menéndez, 2010). Todo ello sobre la base de una caracterización del poder presidencial esencialmente carente de límites en situaciones de emergencia. Es importante destacar que tanto las guerras como los cambios legislativos se sustentaron en la identificación de una serie de "enemigos", tanto en el discurso político como jurídico. Piénsese a este último respecto en la categoría del "combatiente enemigo" al que se negaban los derechos y garantías más básicos hasta entonces previstos con carácter universal (Ackerman, 2006: 24-ss), y que pretenden dejan de aplicarse a los ejercicios extra-territoriales del poder soberano estadounidense (Keating, 2016).

Ni las guerras ni los cambios jurídicos y de políticas se limitaron a Estados Unidos, sino que, antes al contrario, dejaron una profunda huella en Europa (Gearty, 2015). Con un impacto claro e inmediato sobre la política migratoria (Guiraudon, 2003). En un clima en el que se afirma la existencia de amenazas a la seguridad colectiva que justifican el recurso no sólo a la guerra, sino a la tortura, o las prácticas de la "*rendition*" y de los "*targeted assassinations*", también en Europa el miedo se proyecta sobre el "otro" y se representa en los "otros". A resultas de ello, se tiende aún más en el discurso público a yuxtaponer las problemáticas relativas a la lucha contra el terrorismo y a la lucha contra la inmigración "ilegal" (Baker-Beall, 2009).

En concreto, la huella de la "guerra contra el terrorismo" en la política migratoria europea puede observarse en las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken de 2001, en la comunicación de la Comisión que abre los trabajos legislativos "Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros" (Comisión Europea, 2002), en las sucesivas

Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 (Consejo de la Unión Europea, 2002) y, a partir de este, en el programa quinquenal acordado en 2004 –conocido como el "programa de La Haya"– (Consejo de la Unión Europea, 2004). En primer lugar, se hace aún más frecuente la yuxtaposición de migración y terrorismo. A este respecto, es difícil encontrar un pasaje más claro que el siguiente sacado de las conclusiones del Consejo de Laeken: "La mejora de la gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a luchar contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos" (Consejo de la Unión Europea, 2001: párrafo 42). La enumeración no es inocente, porque implica una asociación entre migración y varias formas de delincuencia; si dos de ellas encuentran en el emigrante forzoso su víctima, en la primera de ellas hay una identidad entre quien cruza la frontera (el inmigrante) y el terrorista. En segundo lugar, se redefine la agenda migratoria. Aunque se hacen las concesiones retóricas oportunas a los objetivos de la integración de los inmigrantes y de cooperación al desarrollo económico de los países de origen, otros se afirman ahora como los objetivos prioritarios de las políticas europeas. Así, el objeto central de la "diplomacia migratoria" pasa a ser la celebración de acuerdos de readmisión obligatoria con países terceros. Hasta el punto de que se propone considerar medidas sancionatorias a los "terceros países que no luchen contra la inmigración ilegal" (Consejo de la Unión Europea, 2002: párrafos 35 y 36). Además, la lucha contra la inmigración ilegal se convierte en un objetivo prioritario, que hace necesario fortalecer los medios disponibles, incluidos los financieros –mientras que no se toma ninguna decisión concreta en lo que concierne a la política de integración, y menos aún de cooperación al desarrollo– (Consejo de la Unión Europea, 2002: 38). Surge en este contexto el proyecto de creación de una política europea de fronteras, que será el embrión del que nacerá Frontex[39].

### B) La ampliación al este

Un segundo evento de enorme trascendencia en la evolución de la política migratoria fue la gran ampliación de la membresía de la Unión Europea hacia el este. En 2004 diez nuevos países accedieron a la condición de Estados miembros, a los que se unieron otros dos (Rumania y Bulgaria) en 2007. Al mismo tiempo que los controles de fronteras se endurecían en términos generales, la ampliación condujo a nuevos flujos, ahora ya formalmente "internos" a la UE, de la ahora UE-8 a la UE-15.

En los tratados de adhesión estaba previsto un período transitorio de siete años durante el cual los "viejos" Estados miembros (UE-15) podían limitar el derecho a la libre circulación de trabajadores a los ciudadanos de los nuevos Estados (UE-8, luego UE-8+3, tras las ampliaciones de 2007

[39] Sobre el largo proceso que lleva a la creación de Frontex, véase Ekelund (2013).

y 2013) durante siete años. Aunque casi todos los Estados, en mayor o menor medida, hicieron uso de estas cláusulas, se produjo una aceleración de los flujos migratorios en proveniencia de la UE-8+2 (que se inicia ya antes del acceso[40]). Aunque los efectos agregados en los países de recepción fueron positivos en términos de generación de riqueza, no es evidente que los efectos distributivos no fueran negativos para algunos sectores de trabajadores no cualificados (OECD, 2012)[41]. Algo que facilitó aún más la movilización política en torno a discursos que consideraban causa de los diversos malestares sociales a los inmigrantes. Más paradójico puede parecer que en los países de origen de los flujos inmigratorios se acabaran generando sentimientos excluyentes, quizás por el miedo al reemplazo, que ha sido movilizado políticamente de forma constante en toda Europa con especial éxito tras la crisis de 2008, especialmente aguda en el este de Europa (Finnsdottir, 2019).

### C) Las principales normas de derecho secundario de la política migratoria

Es el contexto descrito en los apartados anteriores aquel en el que se definen los elementos fundamentales de la política migratoria europea.

En lo que concierne a la política migratoria en términos generales, la UE se limita a establecer un marco normativo "de mínimos" mediante directivas, instrumento jurídico que establece objetivos que deben alcanzar los Estados, pero los deja libres de determinar los medios con que hacerlo. Dos son las normas fundamentales a este respecto: la directiva que define el estatuto de residente de larga duración proveniente de un país tercero (Unión Europea, 2003b), que se ocupa de fijar el "suelo" del estatus de nacional de tercer país; a ello se une la directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (Unión Europea, 2003a), cuestión central en la medida en la que se trata de una vía fundamental de acceso de los nacionales de terceros países al territorio de la Unión.

Tres características de estas directivas ponen de relieve la influencia del giro "seguritario". En primer lugar, la adquisición de derechos para los nacionales de terceros países no sólo se prolonga en el tiempo, sino que se diseña a modo de "recompensa" de la efectiva integración social

---

[40] Suecia, Reino Unido e Irlanda no aplicaron período transitorio. Portugal, España y Grecia lo hicieron hasta 2006; Países Bajos, hasta 2007; Francia, hasta 2008; Alemania optó por el período máximo (Oltmer, 2023: 591).

[41] Los diversos estudios recogidos en el informe apuntan a ganancias (pequeñas) en términos agregados (niveles salariales y de empleo total) en los países receptores, que viene de la mano de efectos negativos en lo que concierne a grupos específicos de trabajadores, fundamentalmente los menos cualificados (lo que explica quizás el extraño fenómeno de los inmigrantes ya asentados que se manifiestan a favor de políticas migratorias restrictivas).

del inmigrante. Más que promover la integración, el derecho europeo se limita a reconocerla. Sólo el estatus de residente de larga duración (adquirido tras diez años de residencia) pone a los inmigrantes de forma sólida al abrigo del poder discrecional de expulsión de los Estados. En segundo lugar, los estatus que se adquieren no son "transportables" en el interior de la Unión, sino que son sólo válidos en el Estado miembro donde se conceden. De este modo, se pretende nuevamente cuadrar el círculo de la integración, o lo que es lo mismo, encontrar soluciones pretendidamente técnicas y minimalistas que permitan conciliar eliminación de controles físicos en las fronteras interiores con mantenimiento de la apariencia de soberanía estatal sobre las propias fronteras. Consecuencia de ello es que se refuerza el vínculo especial entre inmigrante y Estado miembro (al tiempo que, como veíamos, el de nacional ha sido redimensionado por la ciudadanía europea). En tercer lugar, el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros Estados está sujeto a múltiples condiciones, a diferencia de lo que es el caso de los ciudadanos europeos, que gozan del mismo de forma automática. Son los Estados miembros, no la UE, quien tiene la última palabra a la hora de fijar las condiciones concretas y de evaluar si se reúnen en cada caso[42].

La "segurización" fragmentaria de la política migratoria registra una excepción. El ascenso del discurso de la "competitividad internacional" explica que al final de la década se apruebe una nueva directiva, mediante la que se crea un estatus especial para los nacionales de terceros países "altamente cualificados". Un estatus en algunos aspectos más favorable que incluso el de los que acceden al de residentes permanentes (Unión Europea, 2009). Tal afirmación se sustenta en el hecho de que no sólo se les facilita la entrada en el país de destino, sino que también se les garantiza un derecho (si bien limitado en el tiempo) a permanecer en el territorio aun después de haber perdido el empleo, al efecto de buscar uno nuevo. Y lo que es aun más significativo, el vínculo con el Estado miembro donde se asientan se relaja, en tanto que se les reconoce un derecho a trasladarse a otro Estado miembro una vez transcurridos dieciocho meses en el territorio de la Unión. Algo que supone un calvario de papeleo para cualquier otro ciudadano de terceros países, incluidos los residentes permanentes. De igual modo, tienen

[42] Puede reunificarse familiarmente sólo el nacional de un tercer Estado que tenga un permiso de residencia válido por un año o más, y con perspectivas de obtener un permiso de residencia permanente. Es condición necesaria, además, que el solicitante disponga de recursos estables y seguros, suficientes para atender a las necesidades de todos los familiares con los que pretende reunificarse, así mismo como alojamiento adecuado y seguro de salud que cubra los riesgos de la unidad familiar. Si se cumplen tales condiciones, los Estados están obligados a conceder la solicitud en lo que atañe a esposa e hijos, y pueden (pero no están obligados a ellos) extender la misma a ascendientes, descendientes que ya han alcanzado la edad adulta y compañeros no casados, pero que mantienen una relación estable. A ello se une que los Estados pueden fijar una edad mínima del solicitante, que no podrá sin embargo ser superior a los veintiún años.

derecho a acumular períodos de residencia a efectos de obtener la residencia permanente.

El desarrollo legislativo es mucho más denso en lo que se refiere específicamente a la política de asilo. Así, se establecieron pautas mínimas, a través de directivas, acerca de la legislación nacional en la materia, en lo concerniente a la definición de las personas con derecho a solicitar el asilo (Unión Europea, 2004a), al procedimiento de asilo (Unión Europea, 2025) y al régimen de acogida de los solicitantes de asilo (Unión Europea, 2003c).

Es cierto, sin embargo, que el sistema siguió articulándose a partir de la especial vinculación de cada demandante de asilo con un Estado miembro, algo que se trató de hacer efectivo mediante la puesta en práctica de los retornos al Estado competente. Una tarea que se ha revelado sencillamente imposible en términos materiales. Si la asignación de competencia al Estado de entrada en la UE parecía funcional en los 90, esa fachada se derrumbó tras la ampliación al este. Por la sencilla razón de que Alemania dejó de ser un Estado fronterizo: todas sus fronteras pasaron a serlo con otro Estado miembro de la Unión Europea. Sin embargo, Alemania (y otros países del norte de la UE-15) seguían siendo el destino al que querían llegar los demandantes de asilo. El sistema fue puesto severamente a prueba con el incremento de las solicitudes de asilo procedentes de Oriente Medio y de África. La invasión de Afganistán e Irak por las tropas de la "coalición de los dispuestos" liderada por Estados Unidos en el contexto de la ya mencionada "guerra contra el terrorismo" condujo a un claro cambio de tendencia. En esos años se sucedieron distintos episodios que pusieron de relieve la incoherencia y fragilidad del sistema de asilo, incluida la llegada masiva de personas a las Islas Canarias y a Malta. Pero la falta de voluntad política en el Consejo condujo a que se pretendiese mantener el sistema de asilo tal y como había sido perfilado ya en el Acuerdo de Schengen a mediados de los ochenta, en circunstancias muy distintas a las que se daban ahora.

Prueba de la "segurización" de la política migratoria es que los avances fundamentales se registraron en lo que concierne a la creación de estructuras supranacionales "de coordinación y de apoyo" que facilitaban el control de los refugiados. Así, en lo que se refiere a la creación de la base de datos Eurodac, para el cotejo de las huellas digitales (Unión Europea, 2000) y la formalización de la constitución de Frontex, la policía de fronteras europea (Unión Europea, 2004b; Unión Europea, 2007a). De carácter humanitario es la decisión de crear la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (Unión Europea, 2010), que cuenta sin embargo con medios materiales muy modestos, en particular el Fondo Europeo de Refugiados.

### *4.5. El repliegue de la ciudadanía europea y la devaluación de la política "liberal" de emigración con la crisis de 2008*

La segunda policrisis europea, o lo que es lo mismo, la combinación de crisis económica, financiera, fiscal y humanitaria que se han sucedido (y entrelazado) desde 2008 han conducido a ulteriores transformaciones de la política migratoria europea. El impacto global de las mismas ha sido el de agudizar el giro restrictivo de las políticas migratorias. Reflejado en que esas nuevas limitaciones afectan no sólo a los "nacionales de terceros países", sino también a los ciudadanos europeos. Al mismo tiempo, y como vimos en el primer apartado de este capítulo, la segunda policrisis ha invertido la tendencia a la recuperación de las tasas de fertilidad que podía observarse en los años 2000. Tras ellas se ha iniciado el ciclo, en el que aún nos encontramos, de crecimiento negativo de la población, sólo compensado por un saldo migratorio crecientemente positivo. La paradoja europea, bien visible desde los años 70, se ha vuelto aún más aguda.

#### A) El impacto de la crisis económica

Como es bien sabido, y como ya tuvimos ocasión de considerar en informes anteriores (Menéndez, 2014; Menéndez, 2015), las crisis financiera y económica de 2008 revelaron las debilidades estructurales de la unión económica y monetaria europea. La prueba evidente de ello fue la crisis fiscal abierta en 2010, que en su fase aguda no se cerró hasta finales del año 2015. Los efectos de estas crisis se vieron agudizados por la opción por las denominadas políticas de austeridad, que, como se reconoce hoy de forma expresa, tuvieron un efecto "pro-cíclico", o lo que es lo mismo, agravaron la profundidad y alargaron la duración de la crisis (FMI, 2013; Blanchard y Leigh, 2013; Romey, 2024).

Dado que el diseño de la unión económica y monetaria excluía consciente e intencionalmente la existencia de instrumentos mediante los que la Unión Europea (o la Eurozona) en su conjunto pudiera amortiguar los efectos coyunturales de la crisis, la misma aceleró los flujos migratorios desde los países que sufrieron con mayor intensidad los efectos de la crisis fiscal y donde se aplicaron con mayor denuedo las políticas de austeridad (el sur y el este de la UE) hacia los países del "núcleo" de la Eurozona –y el Reino Unido– (un estudio empírico detallado en Mooyaart y de Valk, 2021). Esta "migración interior" avivó los sentimientos de rechazo en los países receptores. Aunque en términos agregados esos flujos representaban la llegada de contingentes de profesionales formados sin que el Estado receptor hubiera debido costear su educación, no todos los inmigrantes accedían directamente a puestos acordes a su nivel de cualificación, por lo que entre los trabajadores menos cualificados, estos contingentes aumentaban la presión competitiva derivada ya del influjo de trabajadores sucesiva a la ampliación

al este. En estas circunstancias, maduró una línea interpretativa de los derechos y obligaciones anejos al estatus de ciudadanía europea favorable a una recalibración del grado de equiparación de los nacionales europeos con los ciudadanos nacionales. Esa concepción fue defendida ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por diversas autoridades nacionales, y aceptada por los magistrados de Luxemburgo en un asunto promovido desde Alemania, el caso *Dano* (Tribunal de Justicia, 2014). En esencia, el Tribunal restringió el pleno disfrute de los derechos anejos a la condición de ciudadano a los "económicamente activos". Una categoría de nuevo cuño, cuya definición distaba (y dista) de ser diáfana. De este modo no sólo se rompía con la línea interpretativa que había desvinculado los derechos de los ciudadanos de la condición de trabajadores, sino que se introducía una categoría mucho más imprecisa, susceptible de ser interpretada en un sentido manifiestamente restrictivo –especialmente, dada la paralela *informalización* de la actividad económica, con la emergencia de operadores económicos, como las plataformas, que rechazan quedar sujetos a las normas del derecho laboral tradicional– (O'Brien, 2016).

### B) La crisis de refugiados y el giro restrictivo de la política de asilo

Cuando se dictó la sentencia en el asunto *Dano* el número de demandantes de asilo ante las autoridades europeas estaba ya en claro crecimiento. A las causas estructurales que explican los flujos inmigratorios, se unieron a partir de 2011 los conflictos bélicos en los que vinieron a morir las denominadas primaveras árabes, especialmente en el caso libio y en el caso sirio, y la guerra en Etiopía. El crecimiento del número de demandantes de asilo fue espectacular en 2013 y en 2014, pero aún lo fue más en 2015[43].

De cómo el sistema europeo de asilo (unido a la inadecuada gestión del mismo) provocaron que ese desafío se convirtiera en una crisis humanitaria di cuenta en el informe de 2020 (Menéndez, 2020). Cabe recordar ahora que el sistema de asilo europeo, anclado aún en la mencionada regla que establece generalmente un vínculo exclusivo del demandante de asilo con el país por el que hace entrada en el territorio de la Unión Europea, puso de relieve sus límites de forma espectacular. La imposibilidad material de las autoridades griegas de hacer frente a las oleadas de inmigrantes (algo a lo que contribuyó en gran medida la profunda crisis fiscal que atravesaba el país desde 2015) se tradujo en el desplazamiento de centenares de miles de personas hacia terceros países, a la búsqueda de un refugio efectivo (Menéndez, 2016: 396-7). No hubo acuerdo para activar los mecanismos de protección temporal (Unión Europea, 2001). Aunque su aplicación efectiva hubiese podido contribuir a reducir el sufrimiento de los desplazados, las deficiencias de diseño del instrumento jurídico se hicieron evidentes (Gluns

[43] Véase https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/irregular-arrivals-since-2008/

y Wessels, 2017). Tampoco fueron efectivas ni las medidas esencialmente voluntarias de reubicación de demandantes de asilo (Menéndez, 2016: 397-9), ni tampoco aquellas que posteriormente fueron decididas con carácter obligatorio (Menéndez, 2016: 401-3).

Nos interesa ahora destacar las medidas que fueron adoptadas para hacer frente a la crisis. Y ello porque, introducidas como soluciones de emergencia, han mostrado vocación de permanencia, y se han convertido en piezas fundamentales del sistema europeo de asilo tras la reforma de 2024. Observaremos cómo la crisis aceleró la tendencia a la "segurización" de la política de asilo, el componente fundamental, como hemos visto, de la política migratoria europea.

El primero fue el desarrollo de un nuevo modelo de recepción de los inmigrantes en los países afectados en mayor medida por los flujos inmigratorios (Italia y Grecia), en el que son esenciales los denominados como *"hotspots"* (o "puntos calientes"). Se trata de centros en las inmediaciones de la frontera donde se procede a identificar y registrar (toma de huellas incluidas) a los demandantes de asilo. La responsabilidad operativa en estos centros es compartida por los funcionarios del Estado miembro correspondiente y los agentes de Frontex (eventualmente también están presentes agentes de Europol y de la Oficina Europea de Apoyo al Refugiado). La rapidez en el procesamiento de las solicitudes se garantiza aplicando criterios de "triaje" relacionados con el grado de inseguridad del país de procedencia –medido mediante referencia al porcentaje de solicitudes que han sido aceptadas en el pasado reciente– (Horiji, 2018)[44]. Pese a lo que ha sido caracterizado, en términos funcionales y normativos, como el fracaso de los *hotspots*, la reforma de 2024 generaliza estos centros, en los que debe ahora realizarse el "triaje" de todas las personas que entren ilegalmente al territorio europeo (Unión Europea, 2024a: artículos 5 y 7). Pasa a ser completamente irrelevante que esa entrada sea sólo inicialmente ilegal. O lo que es lo mismo, no se reconoce plenamente como razón válida para la entrada irregular el hecho de que la misma vaya encaminada a la solicitud de asilo. Además, el *hotspot*, a estos efectos, se considera situado fuera del territorio del Estado miembro –y, por ende, de la Unión Europea– (Farahat, 2024: 474-5). Esta peculiar ficción jurídica evita que, cuando se cruza la frontera sin otro título que el generado al solicitar asilo o protección internacional, se genere un derecho a que la solicitud sea considerada de forma individualizada, y la denegación sea eventualmente recurrible ante las autoridades judiciales. Esta peculiar redefinición del territorio nacional y europeo es una técnica que ha sido ya resaltado plantea graves dudas en lo que respecta a su ajuste

[44] La concepción misma del *hotspot*, asociada a criterios "cuantitativos" en el procesamiento de las solicitudes es problemático en sí mismo dado que el proceso de asilo exige una decisión individualizada en cada caso, algo incompatible con una decisión basada en el análisis estadístico de los casos similares precedentes. Cf. Menéndez (2016: 408-9).

a los compromisos normativos de la UE y de los Estados miembros (Shachar, 2020; Benhabib y Shachar, 2025). Como apunta Farahat, el hecho mismo de que el reglamento prevea que el triaje pueda llevarse a cabo en lugares distintos a los *hotspots*, hace previsible que la ficción de la no territorialidad emerja también en lugares distantes de la frontera (Farahat, 2024: 475).

El segundo es la externalización de la política de asilo. Se ha formalizado y ampliado la práctica de cerrar acuerdos con terceros países, aquellos que sirven como punto final de salida de los flujos de inmigrantes destinados a la Unión Europea (Menéndez, 2016: 409-12). El objeto de estos acuerdos es el de lograr que esos Estados retengan a los demandantes de asilo en su propio territorio, o cuando menos los disuadan de continuar viaje hacia la Unión Europea, a cambio de una compensación económica, formalmente destinada a cubrir el gasto de mantenimiento de los demandantes de asilo en condiciones dignas (Ulusoy, 2025). El caso más espectacular de externalización durante la crisis de los refugiados fue el "acuerdo" con Turquía (Kaya, 2020), seguido por acuerdos firmados por el Estado italiano con Libia y Etiopía. En octubre de 2024, pocos meses después de la aprobación de las nuevas normas de asilo, la presidenta de la Comisión Europea comenzó a considerar la posibilidad de ahondar en la externalización, extendiéndola ahora a los procedimientos de retorno (Comisión Europea, 2024). O lo que es lo mismo, deportando a un tercer Estado a los nacionales de terceros países pendientes de la resolución de un proceso de retorno, siguiendo el modelo del acuerdo de cooperación firmado por Italia con Albania.

A eso tenemos que añadir el nuevo reglamento de crisis, aplicable en las situaciones de llegada masiva de inmigrantes o en las que un tercer país (o un agente no estatal) fomenta los flujos emigratorios con destino a la Unión Europea, con el objeto de desestabilizar a un Estado miembro o a la Unión en su conjunto (Unión Europea, 2024b). En tales supuestos se debilitan aún más los derechos de los inmigrantes forzosos, incluidos los demandantes de asilo. No sólo se pueden ampliar los plazos aplicables a los procedimientos de fronteras, y con ello la detención de los inmigrantes, sino proceder a decidir la expulsión sobre la base nuevamente de un criterio estadístico. En concreto, que se trate de nacionales de un país con un índice de reconocimiento de las demandas de protección internacional del 50% o inferior.

### *4.6. En particular, la limitada, menguante e insuficiente política de integración*

Los Estados miembros resistieron durante largo tiempo tanto el desarrollo de hecho de políticas supranacionales destinadas a facilitar la integración social de los inmigrantes (por ejemplo, Comisión Europea, 1974) como la asignación de cualquier título competencial en este sentido a la Unión.

Ello explica que no podamos hablar siquiera del embrión de una acción de la UE en este sentido hasta 1999, y que tan sólo en 2010 se codifique en el Tratado de Lisboa aquello que, de manera incipiente y experimental, venía sucediendo en la práctica[45].

### A) Los principios que deben gobernar el proceso de integración

En noviembre de 2004[46] se aprobaron los "Principios comunes básicos para la política de integración de inmigrantes" (Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos Interiores, 2004). Un conjunto de once principios generales que deben inspirar las políticas de integración de todos los Estados miembros. En ello se contienen cuatro decisiones fundamentales:

- Las *políticas de integración* son necesarias respecto a los inmigrantes procedentes de terceros países (pero no en lo que concierne a los ciudadanos europeos)[47].

- El proceso de integración debe ser "dinámico" y de "ajuste recíproco" entre los inmigrantes y las poblaciones de los Estados miembros. Ello no implica simetría en la integración, sino más bien el enriquecimiento del *pluralismo* de la sociedad receptora. Es por ello que el proceso debe estar articulado normativamente por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (principio segundo). Y por lo que el respeto de la libertad religiosa y de la pluralidad cultural debe proceder dentro de los límites del respeto recíproco de derechos (principio octavo).

- La integración debe lograrse esencialmente por cuatro vías: (1) el acceso al empleo (principio tercero); (2) el aprendizaje de la lengua y de la

---

[45] En el artículo 79.4 TFUE se lee desde entonces: "El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros".

[46] La fecha no es casual, ciertamente, porque, como ya se ha recordado, en ese año se produce la primera y fundamental ampliación al este. Ello conlleva un aumento marcado de la heterogeneidad de las políticas de integración en el interior de la Unión Europea.

[47] Es importante destacar que, andando el tiempo, se hará expreso que las políticas de integración son necesarias sólo en lo que concierne a los inmigrantes procedentes de "terceros países" (lo que en italiano se denomina, con precisión no exenta de aristas, "extracomunitarios"). De este modo, se excluye del ámbito a los ciudadanos europeos, que se integrarían de forma fluida en las sociedades de destino. Ello parece deberse a que se asume que los procesos de formación y educación en sentido amplio prevalentes en los Estados miembros son esencialmente "equivalentes", y prepararan a los ciudadanos para "integrarse" en cualquier Estado miembro. Se sustenta de este modo lo que podríamos caracterizar como la versión "migratoria" del principio de "confianza mutua" que opera en lo que concierne al reconocimiento de decisiones judiciales y administrativas. Por asimilación, esta "confianza" se extiende a otros países "occidentales", cuyos ciudadanos tienen *de jure* y *de facto* acceso facilitado a la residencia temporal y permanente en la Unión.

cultura de la sociedad de recepción (principio cuarto), algo que requiere formar a los inmigrantes, y, muy especialmente, garantizar la igualdad de acceso a la educación a sus descendientes (principio quinto); (3) la igualdad de trato en lo que concierne a la relación con las instituciones y la prestación de los bienes y los servicios públicos (principio sexto); (4) la inserción en la sociedad civil (principio séptimo) y la participación de los propios inmigrantes en el proceso de definición de las políticas de integración (principio noveno).

**B) Los instrumentos de la política de integración**

Como ya señalara el Consejo de Támpere (Consejo de la Unión Europea, 1999), el desarrollo de una política europea de integración, incluso si es entendida como una política de mero apoyo de las políticas nacionales, exige cuando menos cuatro elementos:

- Estructuras y actores institucionales: algo que comenzará a hacerse mediante la identificación de los "puntos de contacto nacionales".

- Procedimientos en los que se discuta sobre las políticas nacionales, cosa imprescindible si se quiere que las políticas de integración nacionales sean consideradas de interés común de todos los Estados miembros; lo que llevará a crear foros en los que los actores participantes puedan interactuar y discutir propuestas.

- Normas que articulen los objetivos que deben perseguirse: se preferirá el "*soft law*" a las normas de derecho vinculantes y coercitivas (Van Volleghem, 2019: 224). Y en particular, como se indicase en la Declaración de Principios de 2004, se optará por desarrollar objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación de las políticas existentes, de modo que sea posible modificarlas cara a hacerlas más efectivas. Al desarrollo y perfeccionamiento de los indicadores se han dedicado considerables esfuerzos desde 2010 (European Ministerial Conference on Integration). Alemania ha puesto a punto en la primavera de este año un "cuadro" (*dashboard*) de indicadores[48].

- Financiación: en 2007 se constituyó el Fondo Europeo de Integración. De este modo las estructuras y los principios podían comenzar a concretarse en políticas específicas (Unión Europea, 2007b)[49]. Sin embargo, la financiación inicial fue muy modesta (825 millones de euros, que debían repartirse durante 7 años entre los entonces 26 Estados miembros, muy

[48] Véase https://home-affairs.ec.europa.eu/news/germany-launches-integration-dashboard-2025-04-15_en

[49] El artículo 2 de la Decisión mediante la que se crea y dota el Fondo resume de forma sintética su propósito: "El objetivo general del Fondo será apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para hacer posible que nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia y facilitar la integración de estos en las sociedades europeas".

pronto 28 con la adhesión de Rumania y Bulgaria). Además, los Estados receptores de estas ayudas no parecen haber orientado los programas financiados a realizar los objetivos comunes europeos; algo facilitado por la escasa mordiente de la supervisión llevada a cabo por la Comisión (Van Wolleghem, 2019: 226). Todo ello puede contribuir a explicar por qué no sólo el Fondo de Integración ha pasado a ser tan sólo uno de los componentes del Fondo de Asilo, Inmigración e Integración, sino también que la asignación efectiva de recursos a proyectos dedicados a la integración haya tendido a disminuir[50]. Nueva articulación de los fondos europeos: de cuatro fondos (integración, fronteras, refugiados y retorno) a uno solo; hay mayor flexibilidad en el uso del dinero, aunque se mantienen unos mínimos (un 20% del total del nuevo fondo, como mínimo, debe destinarse a la integración: es decir, la asignación podía ser superior a los 825 millones, pero también inferior, aunque como mínimo debía ser de 478 millones; la decisión última dependía de los Estados, de cómo querían distribuir los recursos). De este modo se unen bajo un mismo instrumento los medios para la integración de todos los inmigrantes, incluidos los refugiados, que antes eran parte del fondo de refugiados. Con resultados dispares: algunos Estados, como Alemania, por encima del 20%; Grecia, sin embargo, obtuvo una derogación y asignó en torno al 12,5% a integración. Las cantidades fueron modificadas a raíz de la crisis de los refugiados, con una expansión del presupuesto del 120%, que condujo a un incremento significativo del gasto en integración, al tiempo que se doblaban prácticamente los recursos gestionados de forma directa o indirecta por la Comisión (von Wolleghem, 2019: 230).

### C) Los límites de una política de integración desconectada de los principios básicos del Estado Democrático y Social de Derecho

El énfasis en el desarrollo de los instrumentos técnicos, unido a la falta de recursos financieros, explican por qué el marco normativo decidido en 2004 dista de ser capaz de explicar las acciones esponsorizadas por la UE en materia de política de integración, que se explican de forma más adecuada si atendemos a las prioridades de los Estados miembros (von Wolleghem, 2019: 229).

En cualquier caso, una política de integración estrechamente "funcional" puede acabar resultando profundamente disfuncional, porque no toma suficientemente en serio que la integración es tan sólo la manifestación específica, en relación con los inmigrantes, del proceso social que permite crear la homogeneidad sin la que la percepción de legitimidad, la mentalidad

[50] La página web dedicada por la Comisión al Fondo no especifica las cantidades destinadas concretamente a proyectos de integración. Véase https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/asylum-migration-and-integration-fund-performance_en

necesaria para el mantenimiento del vínculo social frentes a las adversidades, no es posible. Eso provoca una insuficiente verdadera inclusión, que perpetúa el problema en las generaciones sucesivas.

## 5. Conclusiones

No es exagerado afirmar que a las sociedades europeas se les agolpan los retos y desafíos pendientes. Introdujimos en informes anteriores el término de "crisis existencial" de la Unión Europea para referirnos a las múltiples crisis que golpean a un mismo tiempo a la Unión Europea, y al hacerlo se refuerzan simultáneamente. Esa realidad suele denominarse hoy en la literatura como "policrisis" (Morin y Kern, 1993). En este trabajo he abordado una dimensión fundamental de nuestra policrisis: la crisis demográfica.

Los datos de Eurostat recopilados y comentados en la segunda sección de este capítulo sustentan la afirmación de que la Unión Europea atraviesa tal crisis. Y ello por dos razones fundamentales:

- La primera es que la tasa de fertilidad europea se ha situado, de forma sostenida en el tiempo, por debajo de la tasa de reemplazo. Ello explica que la diferencia entre nacimientos y fallecimientos (el conocido como saldo vegetativo) sea desde 2012 negativo. El descenso de la tasa de fertilidad tras la sindemia de la COVID-19, de mantenerse en el tiempo, implicará una ulterior aceleración del decrecimiento vegetativo de la Unión Europea.

- La segunda es que hay una marcada tendencia al envejecimiento de la población europea; en particular, crece la tasa de dependencia, fundamentalmente por el aumento de la población de 65 y más años.

A ello se añade una observación adicional. Si la población total no decae, pese a esas dos tendencias demográficas, es porque el saldo migratorio agregado de la UE es positivo, con una tendencia al crecimiento.

Cuando consideramos las proyecciones que realiza Eurostat partiendo de esta realidad demográfica, una conclusión se impone por sí misma. Sin flujos inmigratorios sostenidos en el tiempo, Europa está destinada a una pérdida significativa de población, que se prolongaría en el tiempo. Y que haría enormemente compleja la reproducción de la estructura social y económica, a causa del coste creciente de la atención de la población dependiente y de la necesidad de cambiar radicalmente el modelo económico[51]. Todo ello puede hacer imposible mantener el mínimo de homogeneidad social

[51] Cosa que puede ser necesaria por otros motivos, como ya apuntara Mansholt (1972), pero cuya complejidad aumenta en el caso de que el proceso no se pilote con las adecuadas políticas públicas.

y económica sin la que el contrato y el vínculo social se ponen en peligro (Heller, 1985; Dossetti, 2017). Sobre esa base cabe concluir con fuerza que la capacidad de las sociedades europeas de mantenerse como sistemas de cooperación social percibidos como socialmente legítimos, y que se prolongan de una generación a otra, depende ya de que la Unión Europea mantenga un saldo migratorio positivo (aunque ello no sea suficiente, como explicaré con un poco más detalle en las próximas líneas).

Al mismo tiempo, observamos como en toda Europa han surgido con fuerza, desde finales de los 60, los discursos políticos que abogan por el "cierre" de fronteras, dando como razones para el mismo, de forma alternativa o combinada, los riesgos que para la sostenibilidad de la identidad cultural o de la solidaridad social derivarían de la población inmigrante. La tendencia a la exasperación de estos discursos ha llevado no sólo a la reemergencia de opciones políticas abiertamente excluyentes que flirtean con la xenofobia (y que elaboran discursos implícita y en ocasiones explícitamente racializados sobre la inmigración), sino también a la reaparición en los discursos públicos de términos que podíamos considerar trascendidos tras el desastre moral de la Shoa, como el de deportación en masa. Así como otros bajo los que se cela el manifiesto incumplimiento del derecho no sólo internacional sino europeo y constitucional nacional, como las llamadas "devoluciones en caliente" (González Morales, 2021).

Esto me llevó a reconsiderar una paradoja bastante conocida en el ámbito de las ciencias sociales, la llamada como "paradoja liberal", o "paradoja de Hollifield". Propuse al lector darle la vuelta a la formulación de la paradoja. Y preguntarnos cómo es posible que haya amplios sectores de la población europea que se oponen con fuerza y virulencia creciente a los flujos inmigratorios cuando existen razones de peso para concluir que los flujos sostenidos de inmigrantes son una condición necesaria (pero no suficiente) para el sostenimiento del modelo económico y social europeo.

Resolver de forma completa esa paradoja de Hollifield inversa, o paradoja europea, requeriría mucho más de lo que puede hacerse con este trabajo. En la cuarta parte me he limitado a dar una respuesta parcial. El análisis de la política migratoria europea en su devenir histórico nos permite entender algunas de sus tensiones y contradicciones, las cuales han desempeñado, en términos objetivos, un papel determinante en el fomento y consolidación de los argumentos excluyentes.

Sobre la base de lo argumentado en la sección cuarta, creo que es pertinente caracterizar a la política migratoria europea como inconsistente, fragmentaria y contradictoria (Oltmer 2023: 580).

El carácter inconsistente y fragmentario trae causa de la peculiar trayectoria a través de la que se ha europeizado la política migratoria. La

europeización fue primero indirecta. Causada, de forma casi silenciosa durante años, por la caracterización de la libre circulación de trabajadores "comunitarios" como parte esencial del mercado interior. Y después, a partir de los años 80, sobrevenida y pretendidamente técnica. O lo que es lo mismo, la armonización de las políticas migratorias no se debió a un debate sobre la necesidad o conveniencia en sí misma de una política migratoria europea (menos aún de la evolución demográfica de los países europeos), cuanto a la conclusión de que si se creaba un mercado único, definido como espacio sin controles fronterizos, una cierta europeización de las políticas migratorias era necesaria si se quería que estas fuesen mínimamente funcionales. En esas circunstancias se pretendió encontrar soluciones técnicas que permitiesen, a un mismo tiempo, eliminar los controles en las fronteras internas y mantener el control estatal sobre la política migratoria. Ese "minimalismo técnico" facilitó que la "agenda" de la política migratoria europea fuese definida por los ministerios del Interior (en concreto, por los "técnicos" y "expertos" en materia de flujos de personas). Los "técnicos" dejaron una profunda marca de nacimiento, con su preferencia por la "segurización" de las fronteras exteriores como forma de compensar la pérdida de "control" derivada de la eliminación de las fronteras internas.

En estas condiciones, no es sorprendente que, desde los años 80, se haya terminado yuxtaponiendo en el discurso europeo inseguridad e inmigración (ilegal). O que la promesa de trascendencia de la nacionalidad propia de la ciudadanía europea haya sido contradicha por la "nacionalización" del estatus de nacional de país tercero y de demandante de asilo. Al tiempo que los Estados han tendido a incumplir los compromisos normativos en relación con los refugiados, con la generalización de prácticas como los *pushbacks* o las devoluciones en caliente (Thym, 2024). Prácticas de las que son principales responsables los Estados, pero en las que desempeña cada vez más un papel que dista de ser irrelevante la Unión Europea, a través de Frontex (Tribunal de Justicia, 2025; Statewatch, 2024)[52].

Pero también observamos la ambivalencia de la filosofía política que subyace a la creación del espacio donde los ciudadanos europeos circulan libremente. Ese discurso abiertamente posnacional choca con el hecho de que ese logro ha sido sólo posible restringiendo drásticamente la facultad de los nacionales de terceros países de acceder a territorio europeo.

La europeización del estatus de ciudadano europeo (con el debilitamiento del vínculo de ciudadanía nacional en tanto que exclusivo y

[52] Las declaraciones de Ursula Von der Leyen en apoyo al Gobierno griego en 2020 (Comisión Europea, 2020), tras la aplicación de medidas en la frontera sobre las que cabía dudar de su ajuste con el derecho constitucional griego, el derecho europeo y el derecho internacional generaron una gran polémica. Que se recrudeció ante la evidencia de infracciones masivas de derechos por parte de las autoridades griegas (Statewatch, 2024).

excluyente) ha venido de la mano de, y ha sido hecha materialmente posible por, una europeización meramente negativa tanto del estatus "general" de nacional de país tercero como del "particular" de demandante de asilo. En estos últimos casos, como se ha señalado, la europeización, paradójicamente, ha procedido mediante el desarrollo de un vínculo exclusivo entre el inmigrante y el demandante de asilo y un concreto y específico Estado miembro. O dicho en otros términos, si la ciudadanía europea en tanto que institución postnacional ha favorecido el debilitamiento de la ciudadanía nacional entendida como vínculo excluyente, este estatus se ha asentado en el caso del inmigrante y del refugiado, respecto a los cuales se recrean vínculos nacionales en los que el Estado tiene claramente una posición de superioridad respecto al inmigrante o al demandante de asilo, superioridad exigida por la "seguridad". Ni siquiera los inmigrantes con residencia permanente pueden asentarse libremente en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel que les ha concedido un estatus regulado por el derecho europeo. En esas condiciones, era cuestión de tiempo que el vigor normativo del estatus de ciudadano europeo acabara siendo puesto en cuestión; como lo ha sido con la sentencia *Dano*, que abre la puerta a negar los derechos anejos a los estatus a los ciudadanos "económicamente no activos".

A ello se une que los débiles intentos de desarrollar una política de integración de los inmigrantes no sólo se han traducido de forma muy tardía en estructuras institucionales y herramientas con las que lograr ese objetivo, sino que se han visto lastrados tanto por la carencia de recursos materiales suficientes, como por la falta de toda discusión acerca del modelo de integración perseguido.

Diversos eventos (la "guerra contra el terrorismo" primero y la "crisis de los refugiados", finalmente asociada con una nueva oleada de atentados terroristas, después) han creado un caldo de cultivo en el que la política migratoria europea ha terminado de orientarse a dificultar el acceso de todos los inmigrantes, incluidos los demandantes de asilo, a los que se trata de disuadir con la generalización del modelo de detención preventiva en "puntos calientes" y de evitar que pisen siquiera territorio europeo, sea mediante una leguleyesca redefinición de qué sea a estos efectos territorio europeo (y nacional), sea mediante la externalización de la política migratoria.

Debemos, pues, embarcarnos en un debate público con el objeto de pensar por fin la política migratoria europea.

Para ello tenemos que basarnos en las realidades empíricas y ser conscientes de nuestros compromisos normativos, que no son sólo "humanitarios", sino que nos definen y constituyen como comunidades e individuos. Es necesario, en este sentido, apreciar el valor de las emociones morales, pero

encuadrar las mismas en un marco de discusión racional. En el que se hace evidente que un saldo migratorio positivo es una condición necesaria pero no suficiente para que las sociedades europeas superen la crisis demográfica. La crisis de los refugiados ha puesto de relieve la medida en la que el proceso de integración europea ha socavado los instrumentos en los que se apoyaban las políticas migratorias nacionales. Tampoco se ha desarrollado una política migratoria europea funcional y ajustada a los compromisos normativos de la Unión y de los Estados miembros. A derecho de la Unión constante, ni la UE ni los Estados miembros son capaces de gobernar la migración.

Necesitamos, pues, modificar el marco jurídico. A día de hoy, la Unión Europa carece aún de una política migratoria que vaya más allá de la represión. Al tiempo que está aún por ver la medida en la que la reforma de las normas de asilo de 2024 respeta los compromisos normativos reflejados en el derecho constitucional nacional, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el propio derecho internacional. Pero es también urgente volver a pensar la integración social. He afirmado que los influjos migratorios son una condición necesaria, pero insuficiente para asegurar la adecuada reproducción de la estructura social y económica. La suficiencia de esa condición depende de que seamos capaces de crear y recrear la mentalidad que hace posible la realización efectiva del ideal regulador del Estado Democrático y Social de Derecho. El proceso educativo, tanto el institucionalizado (escuelas, institutos, universidades) como el social difuso (medios de comunicación, instituciones intermedias, sociedad civil), es decisivo en la forja de esa mentalidad. Hacer parte de nuestras sociedades a millones de personas cada año no es una tarea que podamos dar por hecho que vaya a ser culminada con éxito, porque exige un esfuerzo consciente de quienes llegan y de quienes ya están aquí. Dicho en otros términos: hacen falta tanto medios materiales –como insistiera Rudolf Goldscheid hace ya más de un siglo (Goldscheid, 1970), la verdad sobre las políticas públicas la encontramos en los presupuestos públicos– como jurídicos. Pero es precisa, además, una verdadera filosofía política de la integración. En el que terminó siendo uno de sus últimos escritos, Francisco Rubio Llorente (2015) insistió en la necesidad de trascender tanto la perspectiva "multiculturalista" como la "asimilacionista". Reconstruir el Estado Democrático y Social de Derecho nos exige volver a pensar el pluralismo. La pluralidad social sólo se ordena en pluralismo si logramos alcanzar un nivel mínimo de homogeneidad social. Homogeneidad que no debe ser entendida en un sentido prepolítico, y mucho menos étnico, sino esencialmente político y socioeconómico.

Europa no puede, sin embargo, permitirse el lujo de tener en cuenta sólo su evolución demográfica. Basta considerar la mezcla explosiva de crecimiento disparado de la población en África y de persistencia de gravísimas injusticias sociales y económicas para darse cuenta de que el retraso en la discusión y diseño de políticas públicas no tiene que ver sólo con la crisis

demográfica interna –algo que ya apuntara Mansholt (1972)–. No cabe duda de que debemos insistir en que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ha supuesto un avance civilizacional, especialmente tras la extensión de su ámbito territorial y temporal en 1968. Sin embargo, es necesario tener presente que esa Convención ni resuelve el problema de la injusticia estructural (el concepto de refugiado sigue siendo definido mediante referencia a la infracción de los derechos civiles y políticos, no los socioeconómicos), ni puede resolverlo. Europa debe contribuir a soluciones que vayan a la raíz del problema. Algo que pasa primero por poner fin a las relaciones neocoloniales y neoimperiales con África –empezando con el control de la política monetaria de la zona del franco CFA por el Banco Central Europeo (Pigeaud y Samba Sylla, 2018)– y después por un apoyo decidido a la autonomía política, económica y social de los pueblos africanos. El viejo lema de uno de los padres del proyecto de integración europea sigue siendo válido (con matices): desarrollo sin dependencia (Uri, 1976). De otro modo, corremos el riesgo de que las proyecciones más distópicas (Lanchester, 2019) se conviertan en realidad.

## Bibliografía

Ackerman, B. (2006). *Before the Next Attack. Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. Yale University Press.

Acosta, D., & Feline L. (2018). Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America. *International Migration Review*, *49*(3), 659-696. https://doi.org/10.1111/imre.12146

Adamson, F. B., & Thiollet, H. (2025). The colonial migration state. *Political Geography*, *120*, June, 103270. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2025.103270

Bade, K. J. (2003). *Europa en movimiento. Las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días*. Crítica.

Baker-Beall, C. (2009). The Discursive Construction of EU Counter-Terrorism Policy: Writing the 'Migrant Other', Securitisation and Control". *Journal of Contemporary European Research*, *5*(2), 188-206. http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/161/146/

Benhabib, S., & Ayelet, S. (eds.): (2025). *Lawless zones, rightless subjects : migration, asylum, and shifting borders*. Cambridge University Press.

Betts, P. (2019). 1989 At Thirty: A Recast Legacy. *Past & Present*, *244*(1), 271-305. https://doi.org/10.1093/pastj/gtz016

Blackburn, R. (2006). *Banking on Death : Or, Investing in Life : The History and Future of Pensions*. Verso.

Blanc, E. (2023). The EU in motion through emotions: Fear and migration policy in the Euro-Mediterranean context. *Mediterranean Politics*, *30*(1), 1-26. https://doi.org/10.1080/13629395.2023.2265258

Blanchard, O., & Leigh, D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. *American Economic Review*, *103*(3),117-20.

Brown, M. (2022). *The Seventh Member State: Algeria, France, and the European Community*. Harvard University Press.

Carter, J. (1979). The Malaise Speech, pronunciado el 15 de julio de 1979, disponible en https://billofrightsinstitute.org/activities/jimmy-carter-malaise-speech-july-15-1979 . La traducción al español puede consultarse en https://madameho.wordpress.com/2020/02/08/discurso-la-energia-y-los-objetivos-nacionales-una-crisis-de-confianza-jimmy-carter/

Comisión Europea (1974). Action programme in favour of migrant workers and their families, COM (74) 2250 final, 14 de diciembre, Bulletin of the European Communities, Supplement 3/76, disponible en http://aei.pitt.edu/1278/01/action_migrant_workers_COM_74_2250.pdf

Comisión Europea (1975). A passport union. Implementation of point 10 of the final communiqué issued at the European Summit held in Paris on 19 and 10 December 1974. Report presented by the Commission to the Council on 3 July 1975, COM (75) 322 final, 2 de julio, Bulletin of the European Communities, Supplement 7/75. https://aei.pitt.edu/5571/

Comisión Europea (1985). Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council, COM (85) 310. https://op.europa.eu/

en/publication-detail/-/publication/4ff490f3-dbb6-4331-a2ea-a3ca59f974a8/language-en

Comisión Europea (2002). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, 7 de mayo, COM/2002/0233 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002DC0233

Comisión Europea (2020). Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Kyriakos Mitsotakis, Prime Minister of Greece, Andrej Plenkovi-, Prime Minister of Croatia, President Sassoli and President Michel, 3 marzo. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/STATEMENT_20_380

Comisión Europea (2024). Letter of Ursula Von der Leyen to European leaders, 14 October. https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/10/15/October-2024-EUCO-Migration-letter.pdf

Comunidad Económica Europea (1974). Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community, 10 de diciembre. http://www.cvce.eu/obj/final_communique_of_the_paris_summit_9_and_10_december_1974-en-2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b.html

Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos Interiores (2004). Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU, Noviembre. https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/common-basic-principles_en.pdf

Consejo de la Unión Europea (1999). Conclusiones del Consejo Europeo de Támpere, 15 y 16 de octubre de 1999. https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/European%20Council%20Tampere%20Conclusions%2C%20%2016%20October%201999.pdf

Consejo de la Unión Europea (2001). Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre. https://www.refworld.org/legal/resolution/council/2001/en/14868

Consejo de la Unión Europea (2002). Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002. https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf

Consejo de la Unión Europea (2004). The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice. Anejo a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004. https://www.statewatch.org/media/documents/news/2004/nov/hague-programme-final.pdf

Corthorn, P. (2019). *Enoch Powell. Politics and Ideas in Modern Britain.* Oxford University Press.

Delors, J. (1992). *Le Nouveau Concert Européen*. Odile Jacob.

Dossetti, G. (2017) [1945-1994], *Democrazia Sostanziale*, editado por Andrea Micheli, Zikkaron.

Eichengreen, B. (2007). *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton University Press.

Ekelund, H. (2013). The Establishment of FRONTEX: A New Institutionalist Approach. *Journal of European Integration*, *36*(2), 99-116. https://doi.org/10.1080/07036337.2013.809345

European Ministerial Conference on Integration (2010). The Zaragoza Declaration, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/12544011/12985358/Zaragoza_delcaration_indicators.pdf/2d8bc811-fcdf-8753-14ee-f0f6c6350a9b?t=1625483259473

Farahat, A. (2024). The "hungry beast" of migration control and the future of the superdiverse European migration law. *European Law Open 3*(3), 473-479. doi:10.1017/elo.2024.55

Fassin, D. (2005). Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France. *Cultural Anthropology*, *20*, 362-387.

Fekete, L. (2013). The Growth of Xeno-Racism and Islamophobia in Britain. En M. Lavalette & L.Penketh (ed.), *Race, Racism and Social Work: Contemporary Issues and Debates*. Bristol University Press, 33-52.

Feld, W. (1965). The Association Agreements of the European Communities: A Comparative Analysis. *International Organization*, *19*(2), 223-249. http://www.jstor.org/stable/2705812

Finnsdottir, M. S. (2019). The Costs of Austerity: Labor Emigration and the Rise of Radical Right Politics in Central and Eastern Europe., *Frontiers in Sociology,* 4:69. doi: 10.3389/fsoc.2019.00069

FMI (2013). Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2010 Stand-By Arrangement. *IMF Country Report 1*(156), junio de 2013. https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf

Gastaut, Y. (2004). Français et immigrés à l'épreuve de la crise (1973-1995). *Vingtième Siècle. Revue d'histoire, 84*(4), 107-118. https://doi.org/10.3917/ving.084.0107

Gearty, C. (2015). The State of Freedom in Europe. *European Law Journal*, *21*, 706-721.

Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2014). Conclusion: The European Integration of Core State Powers. Patterns and Conclusions. En en Genschel Philip y Markus Jachtenfuchs, *Beyond the Regulatory Polity?* Oxford University Press, 249-270.

Givens, T. E. (2012). Effects of Migration: Political Parties. En M. Rosenblum & D. J. Tichenor (eds.), *Oxford Handbook of the Politics of International Migration*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195337228.013.0007

Goldscheid, R. (1970) [1925]. Estado, presupuesto y sociedad. Un enfoque sociológico de los problemas de la Hacienda Pública. *Hacienda Pública Española*, *2*, 170-95.

González Morales, F. (2021). Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar, 12 de mayo, *A/HRC/47/30*, https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4730-report-means-address-human-rights-impact-pushbacks-migrants

Guiraudon, V. (2003). The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach. *Journal of European Public Policy*, *10*, 263-82. https://doi.org/10.1080/1350176032000059035

Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe : political, social, and economic forces, 1950-1957*. Stanford University Press.

Hansen, P., & Jonsson, E. (2015). *Eurafrica: The Untold History of European Integration and Colonialism*. Bloomsbury.

Heller, H. (1985) [1928]. Democracia Política y Homogeneidad Social. En *Escritos Políticos*, Alianza, 257-268.

Hollifield, J. F. (1992). *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Harvard University Press.

Hollifield, J. F. (2004). The Emerging Migration State. *International Migration Review*, *38*, 885-912. https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00223.x

Horii, S. (2018). Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis. *Refugee Survey Quarterly*, *37*(2), 204-230. https://doi.org/10.1093/rsq/hdy005

Hume, D. (2000) [1739-40]. *A Treatise of Human Nature*. Oxford University Press.

Huysmans, H. (2000). The EU and the Securization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, *38*, 751-77.

Jabko, N. (2009). *L'Europa par le marché: HIstoire d'une stratégie improbable*. Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.

Jackson, T. (1999). *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*. Routledge.

Juan Torres, M. (2021). Public Opinion Toward Immigration, Refugees, and Identity in Europe: A Closer Look at What Europeans Think and How Immigration Debates Have Become So Relevant. *Instituto Europeo del Mediterráneo*. https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/01/Public-Opinion-toward-Immigration-Refugees-and-Identity-in-Europe-A-Closer-Look-at-What-Europeans-Think-and-How-Immigration-Debates-Have-Become-So-Relevant.pdf

Kahanec, M. (2013). Labor Mobility in an Enlarged European Union. En A. F. Constant & K. F. Zimmermann (eds.), *International Handbook on the Economics of Migration*, Edward Elgar, 137-152.

Kaya, H. (2020). *The EU-Turkey Statement on Refugees*. Edward Elgar.

Keating, V. C. (2016). The anti-torture norm and cooperation in the CIA black site programme. *The International Journal of Human Rights*, *20*(7), 935-955. https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1192534

Konstantinoudis, G., Cameletti, M., Gómez-Rubio, V. *et al.* (2022). Regional excess mortality during the 2020 COVID-19 pandemic in five European countries. *Nat Commun 13*, 482. https://doi.org/10.1038/s41467-022-28157-3

Koschut, S. (ed.) (2020). *The Power of Emotions in World Politics*. Routledge.

Lanchester, J. (2019). *The Wall*. Faber and Faber.

Latini, C. (2021). *Alle origini del diritto di asilo. Una prospettiva storica*. Giappichelli.

Le Bras, H. (2021). *Il n'y a pas de grand remplacement***.** Grasset.

Le Bras, H. (2024). *L'abîme démographique*. L'Aube.

Levi-Sandri, L. (1968). Free Movement of Workers in the European Community. *Bulletin of the European Communities*, *11*.

Lindahl, H. (2005). Jus Includendi ET Excludendi*:* Europe and the Borders of Freedom, Security and Justice. *King's Law Journal*, *16*(1), 234-247. https://doi.org/10.1080/09615768.2005.11427607

Livi Bacci, M. (2024). *Geodemografia.* Il Mulino.

Lutz, W. (2006). Fertility rates and future population trends: will Europe's birth rate recover or continue to decline? *International Journal of Andrology*, *29*(1), 25-33. https://doi.org/10.1111/j.1365-2605.2005.00639.x

Lucifora, C. (2022). La sfida dell'invecchiamento: Quali prospettive per un nuovo welfare. *Giornale della Accademia di Medicina di Torino*, *134*, 228-239.

Maier, C. S. (1977). The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II. *International Organization*, *31*(4), 607-633. http://www.jstor.org/stable/2706316

Mansholt, S. (1972). Letter to Franco Maria Malfatti. https://filehost.nieuweinstituut.nl/brief_mansholt_malfatti_en1.pdf [

Mansholt, S. (1974). *La Crise*. Stock. Hay traducción al castellano: *La Crisis de nuestra civilización* (1975), Euros.

Mansholt, S. (2023). *La Lettre Mansholt 1972*. Petits Matins.

Marcuse, H. et al. (1975). *Ecología y Revolución*. Ediciones Nueva Visión.

Menéndez, A. J. (2010). La teoría constitucional y la teoría del Derecho de Bush II: la Constitución de emergencia entre el Derecho y la propaganda. *Derechos y Libertades. Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, *14*(22), 119-160.

Menéndez, A. J. (2014). ¿Qué queda de la soberanía nacional y del Estado Social y Democrático de Derecho europeo tras la crisis? En *Informe España 2014*, Fundación Encuentro, 173-280. https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2019/05/IE2014Cap3.pdf

Menéndez, A. J. (2015). El rescate europeo de la Unión Europea. En *Informe España 2015*, Madrid: Fundación Encuentro, 285-336. https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2019/05/IE2015Cap11.pdf

Menéndez, A. J. (2016). The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration. *European Law Journal*, *22*, 388-416.

Menéndez, A. J. (2020). La larga crisis existencial de la Unión Europea. En *Informe España 2020*, Universidad Pontificia Comillas, 15-90. https://blogs.comillas.edu/informeespana/wp-content/uploads/sites/93/2020/10/Informe-Espana-2020-Consideraciones-Generales-1.pdf

Menéndez, A. J., & Olsen, E. (2020). *Challenging European Citizenship*. Palgrave.

Mooyaart, J. E., &. de Valk. H. (2021). Intra-EU migration 2010-2020. *QuantMig Project Deliverable D4.2*, Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI-KNAW)/University of Groningen. http://www.quantmig.eu/res/files/QuantMig_Deliverable%204.2%20v1.1Final.pdf

Morin, E., & Kern, A. B. (1993). *Terre-Patrie*. Seuil.

Oberloskamp, E. (2016). The European Trevi Conference in the 1970s: Transgovernmental Policy Coordination in the Area of Internal Security. *Journal of European Integration History*, *22*, 29-45.

O'Brien, C. (2016). Civis capitalist sum. Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights. *Common Market Law Review*, *53*(4), 937-77.

OECD (2012). *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*. OECD. https://www.

oecd.org/en/publications/free-movement-of-workers-and-labour-market-adjustment_9789264177185-en.html

Oltmer, J. (2023). Mobilities and Regulation in the Schengen Zone. En Marcelo J. Borges y Madeline Y. Hsu (eds.), *Cambridge History of Global Migrations: Volume 2 Migrations 1800-Present*. Cambridge University Press, 580-99

Oreziak, L. (2022). *Pension Fund Capitalism The Privatization of Pensions in Developed and Developing Countries*. Routledge.

Pigeaud, F., & Samba Sylla, N. (2018). *L'arme invisible de la Françafrique: une histoire du franc CFA*. La Découverte.

Plender, R. (1976). An Incipient Form of European Citizenship. En G. Francis (ed.), *European Law and the Individual*. North-Holland Publishing, 39-53.

Powell, E. (1968). Rivers of Blood, discurso pronunciado el 20 de abril de 1968. https://anth1001.files.wordpress.com/2014/04/enoch-powell_speech.pdf

Rass, C. (2023). "Gastarbeiter" – "Guest Worker". Translating a Keyword in Migration Politics. *IMIS Working Paper 17, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück*. IMIS. https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4_Publikationen/PDFs/IMIS_WP17_Rass_Gastarbeiter.pdf.

Rockwool Foundation (2025). Attitudes towards migration in Europe, evidence from the European Social Survey. https://www.rfberlin.com/attitudes-towards-migration-in-europe/

Rogers, R. (ed.) (1985). *Guests Come to Stay: The Effects of European Labor Migration on Sending and Receiving Countries*. Westview.

Rokkan, S. (1999). *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe : The Theory of Stein Rokkan, Based in His Collected Works*, Oxford University Press.

Romero, F. (1991). *Emigrazione e Integrazione Europea, 1945-1973*. Edizioni Lavoro.

Romey, V. (2024). Greece's economic rebound in (painful) context. *FT Alphaville*, 25 de abril de 2024. https://www.ft.com/content/ba7e18ea-eaf4-4104-bbe7-bb7f-97d182e5

Rubio, F. (2015). El modelo espiritual europeo. *La Vanguardia*, 26 de enero de 2015. https://www.lavanguardia.com/20150126/54423955946/el-modelo-espiritual-europeo-francisco-rubio-llorente-opi.html

Scerbanenco, G. (1972). *Europa, molto amore*. Garzanti.

Shachar, A. (2020). *The shifting border: legal cartographies of migration and mobility : Ayelet Shachar in dialogue*. Manchester University Press.

Shaev, B., & Sarah H. (2021). Cities, Migration and the Historiography of Post-war Europe. *Journal of Migration History*, *7*(3) 191-219.

Smith, A. (1976) [1759]. *A Theory of Moral Sentiments*. Oxford University Press.

Spinelli, A. (1962a): La Germania Problema Europeo. *Il Mulino, 4*, 451-468.

Spinelli, A. (1962b): La Germania Problema Europeo. *Terzo Programa*. https://archive.org/details/spinelli-germania-problema-europeo

Statewatch (2024). Greek border deaths: Frontex management board knew about "systematic" violations, 20 de junio. https://www.statewatch.org/news/2024/

june/greek-border-deaths-frontex-management-board-knew-about-systematic-violations/

Streeck, W. (2016). *Comprando tiempo: la crisis pospuesta del capitalismo democrático*. Katz.

Thym, D. (2023). *European Migration Law*. Oxford University Press.

Thym, D. (2024). European Migration Law Between "Rescuing" and "Taming" the Nation State: A History of Half-hearted Commitment to Human Rights and Refugee Protection. *European Papers*, *8*, 1663-1678.

Torpey, J. (2018). *The Invention of the Passport : Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2014). Sentencia en el asunto C-333/13 *Dano*, 11 de noviembre de 2014, ECLI:EU:C:2014:2358.

Truskolaski, T., & Bugowski, L. K. (2022). The Process of Depopulation in Central and Eastern Europe – Determinants and Causes of Population Change between 2008 and 2019. *European Research Studies Journal*, *25*(3), 3-21.

Turiel, A. (2024): *El Futuro de Europa*. Destino.

Ulusoy, O. (2025). Financing Externalisation: The Role That EU Funds Play in Shaping the Turkish Asylum and Migration Policies. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, *23*(1), 91-103. https://doi.org/10.1080/15562948.2024.2407156

Unión Europea (2000). Reglamento (CE) 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DO L 316 de 15.12.2000, 1-10.

Unión Europea (2001). Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida", DO L 212 de 7.8.2001, 12-23.

Unión Europea (2003a). Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, DO L 251 de 3.10.2003, 12-18. http://data.europa.eu/eli/dir/2003/86/oj

Unión Europea (2003b). Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, DO L 16 de 23.1.2004, 44-53. http://data.europa.eu/eli/dir/2003/109/oj

Unión Europea (2003c). Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, DO L 31 de 6.2.2003, 18-25.

Unión Europea (2004a). Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, DO L 304 de 30.9.2004, 12-23 .

Unión Europea (2004b). Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la

cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L 349 de 25.11.2004, 1-11.

Unión Europea (2005). Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, DO L 326 de 13.12.2005, 13-34.

Unión Europea (2007a). Reglamento (CE) 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados, DO L 199 de 31.7.2007, 30-39.

Unión Europea (2007b). Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general Solidaridad y gestión de los flujos migratorios, DO L 168 de 28.6.2007, 18-36. http://data.europa.eu/eli/dec/2007/435/oj

Unión Europea (2009). Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, DO L 155 de 18.6.2009, 17-29. http://data.europa.eu/eli/dir/2009/50/oj

Unión Europea (2010). Reglamento (UE) 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, DO L 132 de 29.5.2010, 11-28.

Unión Europea (2024a). Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) nº 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, DO L 2024/1356, de 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj

Unión Europea (2024b). Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. DO L, 2024/1359, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj

Uri, P. (1976). *Development without dependence*. Praeger.

Van de Kaa, D. J. (1987). Europe's second demographic transition. *Population Bulletin*, *42*(1), 1-59. https://estvitalesydemografia.files.wordpress.com/2013/04/europec2b4s-second-demographic-transition.pdf

Van de Kaa, D. J. (2002). The Idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries: Paper presented at the Sixth Welfare Policy Seminar of the National Institute of Population and Social Security. https://www.researchgate.net/publication/253714045_The_Idea_of_a_Second_Demographic_Transition_in_Industrialized_Countries

Van Merrienboer, J. (2011). *Mansholt: A biography*. Peter Lang.

Van Volleghem, P. G. (2019). Where is the EU's Migrant Integration Policy Heading? A Neofunctionalist Talk on Three Multiannual Financial Frameworks. *International Review of Public Policy*, *1*(2), 218-237. https://journals.openedition.org/irpp/396

Veiling, J (1993). Immigration to Germany in the Seventies and Eighties. The Role of Family Reunification. *Discussion Paper No. 93-18*, Manheim, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/29373/1/257004343.pdf

Vestergaard S., & Pebody, R. G. (2024). Understanding excess mortality in Europe during the COVID-19 pandemi., *The Lancet Regional Health-Europe*, *45*: 101053. https://doi.org/10.016/j.lanepe.2024.101053

Zubok, V. (2025). *The World of the Cold War*. Pelican.

# Anexo

**Tabla A. 1 – Evolución de los principales indicadores demográficos de la Unión Europea. 1989-2023**

| | Tasa de fertilidad (hijos por mujer) | Edad a la que se tiene el primer hijo | Número de nacimientos (millones) | Número de fallecimientos (millones) | Crecimiento natural | Saldo migratorio neto | Población total | Edad mediana | Tasa de dependencia |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1989 | : | : | 5,12 | 4,26 | 857.484 | 458.051 | 419.102.379 | : | : |
| 1990 | : | : | 5,10 | 4,32 | 770.593 | 696.706 | 420.525.030 | : | : |
| 1991 | : | : | 4,95 | 4,30 | 599.582 | 309.918 | 421.741.276 | : | : |
| 1992 | : | : | 4,84 | 4,30 | 533.330 | 965.712 | 422.968.989 | : | : |
| 1993 | : | : | 4,69 | 4,36 | 323.514 | 868.894 | 424.344.744 | : | : |
| 1994 | : | : | 4,56 | 4,31 | 247.819 | 607.730 | 425.404.352 | : | : |
| 1995 | : | : | 4,45 | 4,35 | 93.712 | 587.552 | 426.210.050 | : | : |
| 1996 | : | : | 4,45 | 4,36 | 92.109 | 539.584 | 426.905.134 | : | : |
| 1997 | : | : | 4,45 | 4,31 | 130.263 | 443.286 | 427.547.651 | : | : |
| 1998 | : | : | 4,42 | 4,32 | 91.864 | 423.443 | 428.120.105 | : | : |
| 1999 | : | : | 4,42 | 4,33 | 87.622 | 778.199 | 428.825.949 | : | : |
| 2000 | : | : | 4,49 | 4,26 | 220.697 | 689.677 | 429.339.162 | : | : |
| 2001 | 1,43 | : | 4,39 | 4,23 | 162.647 | 325.512 | 429.906.426 | 38,4 | : |
| 2002 | 1,43 | : | 4,36 | 4,28 | 79.939 | 1.437.212 | 430.893.295 | 38,7 | : |
| 2003 | 1,44 | : | 4,38 | 4,37 | 11.266 | 1.620.807 | 432.426.935 | 39,0 | : |
| 2004 | 1,46 | : | 4,44 | 4,19 | 250.257 | 1.457.501 | 434.050.396 | 39,3 | : |
| 2005 | 1,47 | : | 4,45 | 4,28 | 165.633 | 1.289.498 | 435.591.941 | 39,6 | : |
| 2006 | 1,50 | : | 4,52 | 4,22 | 291.207 | 1.182.252 | 437.007.921 | 40,0 | : |
| 2007 | 1,52 | : | 4,55 | 4,27 | 279.444 | 1.280.359 | 438.478.066 | 40,3 | : |
| 2008 | 1,57 | : | 4,68 | 4,31 | 362.814 | 1.030.804 | 439.886.269 | 40,6 | : |
| 2009 | 1,56 | : | 4,62 | 4,34 | 280.627 | 556.529 | 440.928.484 | 41,0 | : |
| 2010 | 1,57 | : | 4,60 | 4,34 | 259.211 | 586.472 | 441.546.320 | 41,3 | : |
| 2011 | 1,54 | : | 4,46 | 4,31 | 139.569 | 640.316 | 440.766.686 | 41,6 | : |
| 2012 | 1,54 | : | 4,42 | 4,44 | -24.206 | 486.974 | 441.416.943 | 41,9 | : |
| 2013 | 1,51 | 28,80 | 4,30 | 4,41 | -116.969 | 439.495 | 442.486.978 | 42,2 | 27,7 |
| 2014 | 1,54 | 28,90 | 4,36 | 4,37 | -12.373 | 655.755 | 443.589.388 | 42,5 | 28,3 |
| 2015 | 1,54 | 29,00 | 4,33 | 4,62 | -290.899 | 1.367.695 | 444.550.397 | 42,8 | 29,0 |
| 2016 | 1,57 | 29,10 | 4,38 | 4,53 | -155.760 | 820.577 | 445.487.171 | 43,0 | 29,6 |
| 2017 | 1,56 | 29,20 | 4,33 | 4,66 | -333.142 | 964.624 | 446.177.810 | 43,2 | 30,2 |
| 2018 | 1,54 | 29,30 | 4,24 | 4,69 | -450.275 | 1.841.766 | 446.953.938 | 43,5 | 30,8 |
| 2019 | 1,53 | 29,40 | 4,17 | 4,65 | -486.797 | 1.366.768 | 447.303.223 | 43,7 | 31,4 |
| 2020 | 1,51 | 29,50 | 4,07 | 5,18 | -1.115.455 | 179.338 | 447.653.554 | 43,9 | 32,0 |
| 2021 | 1,53 | 29,70 | 4,09 | 5,29 | -1.208.839 | 1.173.671 | 446.564.156 | 44,2 | 32,6 |
| 2022 | 1,46 | 29,70 | 3,88 | 5,15 | -1.278.890 | 3.002.216 | 447.847.220 | 44,4 | 33,1 |
| 2023 | 1,38 | 29,80 | 3,67 | 4,85 | -1.186.538 | 2.797.372 | 448.804.042 | 44,5 | 33,4 |

**Fuente:** Eurostat.