

La migración y el registro de los jubilados europeos en España

*Vicente Rodríguez, Raúl Lardiés y Paz Rodríguez **

Tema: España es uno de los principales destinos de la migración residencial de los jubilados europeos, que tienen una fuerte tendencia a no registrarse¹.

Resumen: Desde hace décadas España recibe un importante flujo de jubilados procedentes de la Europa Central y del Norte que se asientan en las provincias de las costas españolas, creando con frecuencia concentraciones importantes en ciertos municipios. Muchos de ellos no se empadronan, lo que causa perjuicios relevantes a las arcas municipales y a la capacidad de los Ayuntamientos y otras administraciones públicas para planificar la dotación de los servicios. Este ARI estudia las causas de ese sub-registro y propone medidas para reducirlo.

Análisis:

Introducción

Entre la multiplicidad de movimientos migratorios que tienen lugar en Europa, el de la población jubilada es uno de los más asentados en el tiempo, a la vez que menos conocidos y documentados en la literatura internacional. En una Europa con una demografía estable que tiende de forma muy notable hacia su envejecimiento, una parte de esa población, la que conforman los jubilados, retirados y pensionistas, está mostrando un comportamiento móvil. Se trata de un conjunto peculiar formado por jubilados de edad no elevada, por parejas sin hijos, libres de obligaciones para con el resto de la familia, por unidades familiares con recursos económicos suficientes, monetarios y patrimoniales, conseguidos a partir de una carrera laboral asentada en una formación académica media y superior. A ello se unen las buenas condiciones de salud, y la disponibilidad de tiempo libre. Sin duda, son condiciones bastante diferentes de las que exhiben las corrientes de migrantes económicos que desde hace algunas décadas dibujan el grueso del mapa migratorio europeo.

*Vicente Rodríguez, Profesor de Investigación en el Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CSIC); Paz Rodríguez, Investigadora contratada en el mismo Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CSIC); y Raúl Lardiés, Profesor ayudante doctor en Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza.

¹ Este texto recoge resultados del estudio "Los extranjeros retirados en Andalucía: análisis y propuestas de actuación", mediante a un convenio entre el Instituto de Economía y Geografía (CSIC) y el Instituto de Estadística de Andalucía (Consejería de Economía y Hacienda) y realizado por investigadores del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Aunque no son muy numerosos, los estudios sobre migraciones internacionales de jubilados son ya suficientes en España para conocer los factores que impulsan a esta población a cambiar su lugar de residencia (temporal o definitivamente) y los efectos en los lugares de destino y a escala local. Entre estos últimos destacan sobremanera los que contribuyen al sector turístico, a generar nuevas actividades económicas inducidas por el contingente de retirados y a la construcción de comunidades transnacionales, y la plétora de actividades sociales y culturales que se generan en su entorno. Más recientemente otros estudios han puesto el énfasis en las consecuencias de estos flujos de cara al acceso, la prestación y la planificación de servicios y equipamientos en los municipios de acogida, y en sus implicaciones jurídico-políticas en relación con la aplicación del derecho a voto en el espacio europeo.

Varios estudios han destacado la dificultad que tienen las fuentes estadísticas oficiales (censos de población, padrones municipales y otros registros y fuentes oficiales) para registrar adecuadamente y recoger la apreciable diversidad de población retirada, que reside de forma permanente o temporal en España. Las discrepancias entre las cifras aportadas por la estadística oficial española y las estimaciones de los propios ayuntamientos, consulados extranjeros y asociaciones de extranjeros son amplias, aunque casi todos los informantes mantienen un cierto consenso sobre las causas que la motivan.

En efecto, la población extranjera retirada tiende a no empadronarse en el ayuntamiento (Padrón Municipal de Habitantes), siendo éste el instrumento básico de planificación y toma de decisiones económicas, sociales y políticas en el ámbito local español. Pero no todos los residentes extranjeros están en la misma situación, dependiendo esencialmente de su edad, del tiempo de permanencia y de las razones que fundamentan su instalación en España: aquellos en edad laboral que se establecen para trabajar, que viven con su familia de forma bastante estable (o definitiva) y que tienen, sobre todo, hijos en edad escolar, cumplen en mayor proporción con su registro padronal en el municipio, debido a los derechos que estar empadronado concede en el ámbito educativo y socio-sanitario, o incluso en relación a la vivienda.

Sin embargo, aquellos otros que se instalan de forma temporal en España, sin interés laboral manifiesto y de más edad (jubilados), tienden a no registrarse en el Padrón, a pesar de lo cual acceden a determinados servicios y beneficios sociales. Tratándose de jubilados, la negativa al empadronamiento suele deberse al deseo de mantener el acceso a servicios y los derechos en su país de procedencia, en previsión de un posible retorno.

La migración de retirados en España

La población extranjera en España a 1 de enero de 2009 era de casi 5,6 millones de personas, el 12% de la población total empadronada, y de ellos más de 1,2 millones proceden de los países de la UE-15, tradicionales emisores de población retirada a España, más Noruega y Suiza. A su vez, estos 1,2 millones representan más del 21% del total de inmigrantes en España y el 48% de todos los inmigrantes procedentes de Europa.

Tabla 1. Población extranjera en España, 2009

	Total	Total > 55	% > 55/ total edades	Total > 75	%>75 / total edades
Total	5.598.691	601.874	10,8	86.329	1,5
Europa	2.487.812	460.861	18,5	71.607	2,9
UE	2.266.808	429.337	18,9	66.306	2,9
Alemania	190.584	80.718	42,4	13.370	7,0
Austria	10.507	3.139	29,9	466	4,4
Bélgica	35.274	13.860	39,3	4.073	11,5
Dinamarca	12.861	5.697	44,3	1.184	9,2
Finlandia	11.707	6.011	51,3	1.180	10,1
Francia	120.246	26.298	21,9	6.233	5,2
Grecia	4.625	431	9,3	85	1,8
Irlanda	16.449	4.833	29,4	464	2,8
Italia	174.912	25.359	14,5	3.740	2,1
Luxemburgo	636	293	46,1	66	10,4
Países Bajos	52.371	18.636	35,6	3.331	6,4
Portugal	140.424	14.516	10,3	2.582	1,8
Reino Unido	374.600	176.952	47,2	25.650	6,8
Suecia	23.617	9.771	41,4	2.410	10,2
Noruega	17.999	9.593	53,3	1.954	10,9
Suiza	17.927	9.916	55,3	2.752	15,4
UE15 + Noruega y Suiza	1.204.739	406.023	33,7	69.540	5,8

Fuente: INE. Padrón Municipal de Habitantes, 2009.

Los mayores de 55 años son más de 400.000, una tercera parte del total de residentes procedentes de los países europeos seleccionados (UE-15, menos España, más Noruega y Suiza), proporción en claro contraste con la composición por edad de la corriente migratoria procedente de países menos desarrollados, mucho más joven y con intereses laborales (los mayores de 55 años son sólo el 10% del conjunto de los inmigrantes en España). Algunos países sobrepasan, incluso notablemente, esa cifra: así, más del 40% de los procedentes de Alemania, Dinamarca, Finlandia, Noruega, el Reino Unido, Suecia y Suiza tienen más de 55 años. Los mayores de 75 años aún sobresalen en mayor proporción: sólo el 1,5% de los inmigrantes en España se encuentran en este grupo de edad, mientras que entre los europeos procedentes de estos países son casi el 6%.

Es un tipo de migración con gran concentración espacial: más del 90% de los inmigrantes mayores de 55 años procedentes de los países europeos seleccionados se concentra en seis comunidades autónomas y dentro de ellas en sólo ocho provincias (Almería, Málaga, Baleares, Las Palmas, Tenerife, Gerona, Alicante y Murcia, véase la Tabla 2). Son los espacios de mayor orientación turística-costera, especialmente la Comunidad Valenciana (Alicante) y Andalucía (Málaga y Almería), que concentran los dos tercios del total.

Tabla 2. Población extranjera mayor de 55 años: distribución geográfica, 2009

	Andalucía	Baleares	Canarias	Cataluña	C. Valencia	Murcia	Total
Total	110.568	37.638	62.513	71.689	181.746	23.153	487.307
Europa	95.380	31.937	53.087	38.401	166.893	19.008	404.706
UE	91.098	30.875	50.370	33.765	153.192	17.992	377.292
Reino Unido	49.941	8.265	15.898	5.164	81.634	12.811	173.713
Alemania	11.266	13.389	19.187	5.871	26.030	1.720	77.463
Francia	3.550	2.530	1.779	6.612	6.928	671	22.070
Italia	3.177	2.250	5.094	5.373	3.968	309	20.171
Países Bajos	3.445	819	1.165	1.968	9.925	398	17.720
Bélgica	2.720	604	1.759	1.492	6.364	316	13.255
Noruega	1.652	109	1.399	77	5.993	264	9.494
Suecia	3.118	486	1.106	332	4.102	262	9.406
Suiza	894	724	1.033	1.582	4.969	130	9.332
Finlandia	3.506	113	716	89	1.380	105	5.909
Dinamarca	3.567	257	410	220	982	83	5.519
Portugal	1.784	204	583	1.104	747	212	4.634
Irlanda	1.364	140	541	183	2.137	180	4.545
Austria	381	404	1.206	220	648	55	2.914
Grecia	58	25	55	91	65	8	302
Luxemburgo	63	27	50	58	70	15	283
UE15 + Noruega y Suiza	90.486	30.346	51.981	30.436	155.942	17.539	376.730
%	24	8,1	13,8	8,1	41,4	4,7	100

Fuente: INE. Padrón Municipal de Habitantes, 2009.

Esa concentración espacial se aprecia también en el ámbito municipal. Aunque los datos padronales disponibles en la página web del INE no permiten descender al análisis pormenorizado de este fenómeno, es posible hacer un acercamiento a la escala municipal utilizando la población extranjera total en los municipios cuando la procedente de la UE representa más del 15%.

Tabla 3. Origen de los extranjeros en municipios con más de un 15% de población extranjera procedente de la UE-25 (excluidos Bulgaria y Rumania)

Provincia	Municipios	% Municipios/ Provincia	Total Población	Total UE	% UE
Alicante	62	44,0	534.694	174.084	32,6
Málaga	24	23,8	283.375	67.563	23,8
Almería	14	13,7	34.415	12.261	35,6
Baleares	13	19,4	169.007	35.460	21,1
Gerona	9	4,1	14.639	3.548	24,2
Las Palmas	8	23,5	174.235	37.614	21,6
Tenerife	7	13,0	183.548	48.073	26,2
Murcia	2	4,4	49.522	10.656	21,5
Total	139	18,2	1.443.435	389.439	27,0

Fuente: INE. Padrón Municipal de Habitantes, 2008.

Aunque las diferencias entre provincias son muchas, de nuevo Alicante y Málaga presentan la mayor concentración de inmigrantes comunitarios: el 44% de los municipios alicantinos tienen tasas superiores al 15% de población extranjera comunitaria, y la tasa es del 24% en el caso de Málaga.

El empadronamiento de los retirados europeos

A continuación se exponen los resultados de una investigación realizada en Andalucía entre residentes extranjeros de los países europeos seleccionados (UE-15, menos España, más Noruega y Suiza) mediante encuesta postal, acompañada de entrevistas en profundidad con varias fuentes de observadores privilegiados. El estudio se llevó a cabo en Málaga, Almería y Granada.

El cuestionario pretendía indagar en el grado de conocimiento de los inmigrantes sobre los diferentes registros y documentos necesarios para su estancia en España (el más importante de los cuales es el Padrón Municipal), y conocer las razones para su uso y cumplimiento o, por el contrario, para el incumplimiento. La selección de los encuestados se realizó a través de los listados de las asociaciones de extranjeros en Andalucía (en total 193 asociaciones). Junto a esto, se difundió también mediante la inserción de un anuncio informativo sobre el cuestionario, a través de periódicos y revistas de información en lengua no española, en el que se invitaba a los retirados europeos a su cumplimentación. Se enviaron 2.430 cuestionarios entre enero y abril de 2007, de los que fueron devueltos 595 rellenos (el 24,5%). De ellos se desecharon 60 por estar incompletos o por otro tipo de errores, por lo que finalmente fueron analizados 535 cuestionarios.

En segundo lugar se realizaron 27 entrevistas en profundidad a personas consideradas "testigos privilegiados" por el conocimiento y contacto mantenido con los retirados extranjeros: responsables de asociaciones de extranjeros (11), de medios de comunicación (nueve) y de la sección padronal de ayuntamientos (siete).

Empadronarse constituye una obligación legal para cualquier residente en España y sólo se puede estar empadronado en un municipio español, algo que el Instituto Nacional de Estadística ha conseguido hacer cumplir al anular las duplicidades. En cambio, para los residentes extranjeros estar registrado en su país al mismo tiempo que en España es una situación común y no fácil de detectar puesto que no hay conexión entre el sistema español de registro y el de su país de origen.

El perfil de los entrevistados es el siguiente: tienen una edad mayoritariamente comprendida entre los 65 y 74 años; dominan los británicos, con una proporción notable de alemanes y finlandeses. La mayor parte de los encuestados posee educación secundaria (más de la mitad), seguidos de quienes poseen un título universitario (un tercio del total). La dificultad para hablar y comprender el español es grande: la mayoría dicen que lo hablan de forma básica o regular, y muy pocos creen hacerlo bien. Suelen vivir en pareja y se han instalado en Andalucía recientemente (el grupo más numeroso lo ha hecho después de 2000). Son más lo que dicen vivir en España de forma definitiva que los que residen de forma temporal.

Tabla 4. Razones para estar registrado en el Padrón Municipal (% de casos)

Razones	%
Acceso a servicios	
Para que se me reconozca como residente en el municipio	71
Garantizar el acceso al sistema español de salud	47
Acceder a los servicios de la Seguridad Social en el lugar donde resido	29
Cumplimiento de las normas	
Es obligatorio	28
Me enteré de que tenía que hacerlo	17
Otras ventajas	
Evitar problemas legales en España	27
Poder comprar una casa o coche en Andalucía	26
Poder viajar libremente entre su país y España	10

Fuente: encuesta a jubilados extranjeros en Andalucía; elaboración propia.

Llama la atención, entre estas respuestas, las relacionadas con otras ventajas del empadronamiento. Aparentemente el empadronamiento hace más fácil la vida cuando el inmigrante se asienta con pretensiones de permanencia en España, de manera que se “evitan problemas legales”, o se facilita “la posibilidad de viajar libremente entre su país de origen y España” o la compra de una casa o un coche. Sin embargo, estas son razones fundamentadas en una información escasamente verídica. El hecho de no estar empadronado no les dificultaría la movilidad ni la compra de bienes inmuebles o de vehículos, atendiendo a la normativa española y europea vigente.

En realidad, ¿cuáles son los temores? Los entrevistados temen que el empadronamiento haga llegar sus datos a la policía, lo cual llevaría (quizá) implícita la necesidad de cotizar y pagar impuestos en España, siendo eso sinónimo igualmente de perder ciertos derechos y beneficios en sus países de origen. Se trata de una mezcla de ajuste a situaciones reales, de desinformación y/o desconocimiento y de prevención ante el contacto con la administración pública, como parece deducirse de las razones alegadas por los residentes jubilados para no empadronarse (véase la Tabla 5).

Tabla 5. Razones para no registrarse en el Padrón Municipal (% de casos)

Razones	%
Residencia temporal	
Vivo temporalmente en España	43
Reconocimiento europeo	
No tengo necesidad de hacerlo, por ser ciudadano comunitario	23
Prefiero vivir anónimamente	16
Desinformación/desinterés	
No sabía que tenía que empadronarme	34
No sé cómo hacerlo	23
No hay ninguna razón especial para hacerlo	14
No lo hago en mi país	12
No obtendré ninguna ventaja/beneficio por estar empadronado	8
No integración	
Tengo dificultades con el idioma	32
No quiero perder derechos en mi país	19
Conlleva demasiada burocracia	15
No quiero pagar impuestos en España	5

Fuente: encuesta a jubilados extranjeros en Andalucía; elaboración propia.

Ya se ha indicado que la residencia definitiva en España condiciona positivamente el empadronamiento, lo cual suele ir ligado a ser propietario de una vivienda y las consecuencias que se derivan del registro de la propiedad inmobiliaria en el ámbito municipal. La residencia temporal reduce en el individuo la necesidad de estar registrado, especialmente si no se posee la vivienda, para dejar abierta la posibilidad de entender la

residencia como una “estancia turística” de larga duración, por ejemplo, de varios meses al año. En esta situación, la posibilidad de mantener los derechos sociales y la vinculación con el país de origen puede ser determinante para la decisión de no empadronarse en el de destino.

La desinformación o el desinterés por conseguir una información adecuada están en la base de otro conjunto de razones que motivan al retirado europeo a pensar que no hay necesidad de empadronarse, o que como no lo hacen en su país tampoco hay obligación de hacerlo en España. A estas razones se añaden las dificultades con el idioma y el temor al coste personal, en tiempo y esfuerzo, para realizar el empadronamiento.

Parece confirmarse que la transmisión de la información entre los residentes para su empadronamiento tiene su origen básicamente entre los miembros más cercanos de su círculo familiar y social, como informa el 40% de los encuestados. A esto se añade otra cuarta parte que se informa en las asociaciones de inmigrantes, y un 20% que lo hace en los medios de comunicación en su propia lengua.

El análisis de las razones muestra una gran diversidad de causas que influyen en la decisión de empadronarse o de no hacerlo. Algunas de estas razones son de tipo cultural, relacionadas con las prácticas administrativas en sus propios países, por lo que son difíciles de eliminar o cambiar. Sin embargo, se podría intervenir sobre otras muchas causas para modificar el comportamiento de esta población.

Conclusión: Los municipios afectados por una fuerte presencia de inmigrantes jubilados debe hacer un esfuerzo para disponer de cifras más verídicas sobre su población extranjera (volumen, origen, edades, nivel educativo, etc.), para planificar y gestionar mejor los equipamientos y servicios ofertados a escala local, tanto los que se dirigen específicamente a esta población como los generales. La escasa información tiene efectos negativos sobre la planificación y financiación de los servicios y equipamientos municipales, incluidos sobre todo los de tipo socio-sanitario que tanto demanda este grupo de población. Por otra parte, el sub-registro de estos residentes tiene un efecto negativo sobre los fondos económicos que recibe el municipio y que en parte se calculan en relación a su volumen de empadronados. En el terreno político la población residente extranjera no registrada no puede ejercer influencia a través de su voto en las elecciones municipales. En consecuencia, no estar empadronado puede implicar cierta marginalización social y política. Esto no implica que el registro conduzca al voto: de hecho la abstención electoral de los extranjeros empadronados es muy alta.

Entre las numerosas causas que provocan la decisión de no registrarse la más difícil de superar es la relacionada con las costumbres y hábitos que cada jubilado adquirió en su país de origen, y de las normativas y obligaciones imperantes en ellos. A su vez, el desconocimiento de las normas y prácticas administrativas españolas es otra causa importante del sub-registro. Respecto a este desconocimiento, hay que señalar que existe una falta de coordinación sobre la información ofrecida desde distintas instancias y secciones de la administración pública española y de otras entidades privadas a las que acceden los retirados. A menudo, la policía, los ayuntamientos y otras entidades (como los bancos) ofrecen informaciones contradictorias sobre la necesidad de empadronarse, y sobre cómo y cuándo hacerlo. Los entrevistados suelen creer que se trata de un trámite arduo, rodeado de tediosa burocracia, y que conlleva varios desplazamientos hasta el ayuntamiento; a ello se añade la dificultad para hablar y entender el español, y el temor a que los datos padronales sean conocidos por otras instancias administrativas y que ello termine afectando al control de su situación como residentes.

Es necesario mejorar la coordinación y extensión de la información sobre el empadronamiento, que debería ofrecerse no sólo en los ayuntamientos, sino también en las inmobiliarias (en el momento del alquiler o compra de una vivienda), o por los agentes que habitualmente están en contacto con estos residentes extranjeros (abogados y gestores). De igual manera, los ayuntamientos deberían hacer un esfuerzo por transmitir información clara, y en varios idiomas, sobre las ventajas de empadronarse, así como de las desventajas, en caso de no hacerlo; en esta línea, muchos ayuntamientos están haciendo ya visible entre sus residentes (extranjeros o no) las ventajas de estar empadronado, no sólo para que se les adjudique un médico generalista (de cabecera) en la red pública de salud, sino también para obtener descuentos y beneficios en determinados servicios deportivos y socioculturales, en el transporte público municipal, etc. Otro esfuerzo a realizar desde los ayuntamientos es el de difundir la rapidez y sencillez del trámite del empadronamiento para animar a este colectivo a registrarse desde el momento de su establecimiento en España.

Vicente Rodríguez

Profesor de Investigación en el Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CSIC)

Paz Rodríguez

Investigadora contratada en el mismo Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CSIC)

Raúl Lardiés

Profesor ayudante doctor en Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza