

Clique aquí para
consultar el resto
de contenidos del
Anuario

LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA EN 2006

Eliseo Aja Fernández

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

Joaquín Arango Vila-Belda

Catedrático de Sociología
de la Universidad Complutense
de Madrid

1. Hechos y tendencias
2. La regulación jurídica

Continuando una pauta que se inició con el cambio de siglo, a lo largo de 2006 no ha dejado de acrecentarse la relevancia del fenómeno inmigratorio para la sociedad española. Por un lado, se ha mantenido el elevado ritmo de aumento de la población inmigrada, y con él han seguido creciendo los impactos demográficos, económicos y sociales de la inmigración. Por otro, en 2006 se ha intensificado la atención que el fenómeno recibe por parte de la opinión pública. Por su parte, también se ha incrementado la intervención del Derecho, tanto en la vertiente normativa como en la judicial.

1. HECHOS Y TENDENCIAS

Puede decirse que, cual Jano bifronte, el fenómeno migratorio acostumbra a presentar dos caras diferenciadas. Una tiene que ver con los avatares, casi siempre dolorosos y a menudo trágicos, de los tráficos irregulares, con los abusos y vulneraciones de derechos que muchas veces les acompañan y las tragedias que de ellos resultan. Es un rostro dramático, de gran impacto mediático, porque espectaculares y dramáticas son las imágenes que transmiten los medios de comunicación.

Esta primera cara es con mucho la más visible y llamativa. No es de extrañar, por ello, que muchos ciudadanos asocien la inmigración ante todo con esos sucesos. Y esa asociación no puede dejar de tener importantes impactos sociales y políticos. A veces, con las mejores intenciones, se intenta poner en cuestión esa asociación, relativizando la dimensión que esos hechos revisten. Así se arguye que los participantes en esos tráficos no son más que unos cuantos miles, frente a los números incomparablemente más elevados de los que entran en España por aeropuertos y carreteras. Sin embargo, siendo ello cierto, cuando de tragedias humanas se trata, los miles de personas –más bien decenas de miles– nunca son pocos.

Pero la inmigración también presenta una segunda cara, más opaca y difusa, pero de dimensiones mucho mayores que la anterior, y es la constituida por los millones de personas venidas de fuera que llevan vidas más o menos ordinarias

en la sociedad receptora: que van a trabajar todos los días, llevan a sus hijos a la escuela si los tienen, y acuden al ambulatorio o al hospital cuando enferman. Pues bien, ambas caras o facetas fueron relevantes en España en 2006 y han contribuido poderosamente al incremento de la relevancia social de la inmigración.

En el año de referencia, el primer rostro, el de facciones trágicas, ha reforzado su presencia en la atención pública, especialmente durante los meses del verano, merced a la espectacular aparición en la escena pública de un nuevo actor, los cayucos, grandes protagonistas de la crisis que ha llevado su nombre. Por supuesto, los tráficos clandestinos por vía marítima para alcanzar costas españolas eran cualquier cosa menos nuevos. Lo relativamente novedoso ha sido el cambio cualitativo que supone la utilización de embarcaciones de mayor tamaño que las pateras, susceptibles de transportar más pasajeros y, sobre todo, recorrer distancias mayores.

La utilización masiva de cayucos en estos tráficos se debe, claro está, a un fuerte desplazamiento hacia el sur, a lo largo de las costas del África occidental, de los puntos de partida de las embarcaciones. A su vez, ello se debe ante todo a la eficacia creciente de los sistemas y mecanismos de control, especialmente el SIVE, desplegados por las autoridades españolas primero en la zona del Estrecho y después en el brazo de mar que separa las costas saharianas de las de Fuerteventura. Las crecientes dificultades que presentaban las rutas tradicionales han llevado a muchos candidatos al ingreso clandestino en España por vía marítima, o a quienes promueven y organizan esos tráficos, a buscar itinerarios que soslayan los sistemas de vigilancia, lo que supone trayectos más largos, que frecuentemente tienen por destino las islas de Gran Canaria o Tenerife. Consiguientemente, los puntos de partida de las embarcaciones, antes situados mayoritariamente en Marruecos, han tendido a desplazarse a varios países del África occidental, entre los que destacan Mauritania, Guinea Bissau y sobre todo Senegal.

El fuerte dramatismo de las imágenes transmitidas reiteradamente por las televisiones, sobre todo en períodos

estivales en los que es menor la intensidad informativa, y las frecuentes noticias de tragedias, a veces masivas, no han podido sino tener un gran impacto sobre la opinión pública, especialmente en los segmentos de la misma que asocian preferentemente la inmigración con tráfico clandestino. Esta asociación ha contribuido a un notable ascenso de la inmigración en la escala de preocupaciones ciudadanas, tal como son medidas por las encuestas de opinión, hasta el punto de llegar a situarse en una ocasión en la cúspide de las mismas. El hecho de que esa prominencia haya tendido a disminuir a medida que lo hacía la frecuencia de las tragedias y la presencia de las mismas en los medios de comunicación tiende a confirmar la asociación antes aludida, sin que ello implique que los tráfico clandestinos constituyen el único motivo de preocupación social en relación con la inmigración.

El fuerte impacto mediático de los tráfico clandestinos, que han tenido como principal destino las islas Canarias, y su reflejo en las encuestas de opinión han ido acompañados de un debate político muchas veces tenso. Alguna fuerza política ha insistido en deducir de aquellos tráfico un aumento de la inmigración irregular y en relacionar este con la creciente preocupación ciudadana con el proceso de regularización llevado a cabo en 2005. Estos –cayucos, preocupación ciudadana y regularización– han sido los tres ejes sobre los que preferentemente ha girado el debate político en torno a la cuestión migratoria, un debate que ha tenido más de intercambio de acusaciones entre las fuerzas políticas que de análisis de la complejidad del fenómeno y de propuesta de políticas alternativas.

Más allá de la discusión política, los sucesos del verano de 2006 han puesto de manifiesto las extraordinarias dificultades que encuentran los países receptores, especialmente aquellos (España, Italia, Grecia o Malta) cuyas costas pueden ser alcanzadas con embarcaciones de fortuna desde países con fuerte propensión emigratoria, para evitar los tráfico clandestinos. En el caso de España, el salto cualitativo que ha supuesto la utilización masiva de cayucos y la relativa sustitución de Marruecos por Senegal y otros países del África occidental como principales interlocutores en la

materia han ampliado y transformado la esfera de las políticas de control de flujos. Numerosas son las iniciativas desplegadas por el gobierno español, por cierto con muy tenue apoyo de la Unión Europea, para gestionar la preocupante realidad puesta de manifiesto por la apertura de nuevas rutas de inmigración irregular en la región. Estas medidas han recorrido un amplio terreno, desde el fortalecimiento de los medios de vigilancia y la agilización de devoluciones y expulsiones al incremento de la cooperación al desarrollo, pasando por la apertura de cauces de inmigración legal y el refuerzo de la administración exterior en varios países de la zona. Aunque algunas de estas iniciativas ya empezaron a rendir frutos en 2006, y habrá que esperar algún tiempo para poder evaluar cabalmente su eficacia, parece claro que la cuestión va a seguir con nosotros en el próximo, y quizás no tan próximo, futuro.

La extraordinaria prominencia alcanzada durante 2006 por la cara trágica del fenómeno migratorio ha opacado en buena medida, al menos ante los ojos de la opinión pública, la otra cara de la inmigración, no obstante los acusados rasgos que la caracterizan en la España actual. El más destacado de ellos sigue siendo su tan sostenido como vigoroso crecimiento, que no da muestras de fatiga. El número de extranjeros empadronados ha superado la cota de los cuatro millones, lo que supone una proporción cercana ya al 10% del total. Los flujos de entrada han mantenido básicamente su intensidad en 2006, sustentados en el fuerte ritmo de crecimiento que caracteriza a la economía española, en la vigorosa demanda de trabajo que del mismo resulta y en la cada vez más reducida oferta nativa de fuerza de trabajo. Varios estudios han puesto de relieve la magnitud de la contribución que la inmigración está haciendo al crecimiento de la economía, a la expansión del empleo e incluso al aumento de la renta por habitante, entre otros impactos económicos positivos.

Por lo que hace a la composición por nacionalidades de la población inmigrada, en 2006 se ha reafirmado el fuerte peso de marroquíes, ecuatorianos, colombianos y rumanos, pero a la vez ha proseguido el proceso de diversificación gradual que deriva de las fuertes tasas de crecimiento

de países menos representados hasta la fecha, tales como Bulgaria, Ucrania, Argelia o Bolivia. Especialmente llamativo ha sido el aumento del número de portadores de pasaportes bolivianos, claramente relacionado con el anuncio de exigencia de visado a los nacionales de ese país en los primeros meses de 2007. Ello reproduce una pauta de aumento acelerado en vísperas de la exigencia de visado a sus nacionales que antes se había registrado en relación con Colombia y Ecuador y que podría tener continuación en el próximo futuro con los naturales de Paraguay.

LOS CAYUCOS, LA PREOCUPACIÓN CIUDADANA Y LA REGULARIZACIÓN HAN SIDO LOS TRES EJES SOBRE LOS QUE PREFERENTEMENTE HA GIRADO EL DEBATE POLÍTICO EN TORNO A LA CUESTIÓN MIGRATORIA

La medición exacta del incremento ha seguido encontrando las conocidas dificultades que son inherentes a las características de la principal fuente de información estadística al respecto, el Padrón Municipal de Habitantes. Este año se ha sumado una dificultad temporal, la relacionada con la entrada en vigor de una disposición legal imprescindible, la exigencia de renovación de la inscripción patronal cada dos años dispuesta a finales de 2003 para los inmigrantes que no tengan permiso de residencia indefinido. El resultado ha sido un importante número de cancelaciones de la inscripción patronal por caducidad de la misma y ha dado lugar, en algún caso, a fricciones entre distintas administraciones.

Entre las magnitudes asociadas a la inmigración que más han crecido en 2006 destaca el notabilísimo aumento del número de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social. Obviamente, ello se ha debido sobre todo a las consecuencias del proceso de normalización llevado a cabo en 2005, muchos de cuyos efectos se han hecho notar en 2006. Este fuerte aumento del número de inmigrantes en situación de plena legalidad ha sido uno de los más destacados efectos del aludido proceso de regularización.

En este año han empezado a ver la luz investigaciones que tratan de evaluar los impactos de la regularización de 2005. La valoración que emerge de los mismos es claramente positiva.

En 2006 ha aumentado considerablemente el número de trabajadores extranjeros que, provistos de un visado que incorpora el permiso de trabajo, han entrado en España por vías legales. El aumento se ha debido en gran medida a la creciente utilización de una nueva figura legal, introducida en la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería que entró en vigor a comienzos de 2005, el denominado Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura, que agiliza considerablemente el acceso legal al mercado de trabajo.

En el año de referencia, el gobierno español, al igual que otros varios de la Unión Europea, decidió no prorrogar la moratoria a la entrada en vigor de la libre circulación de trabajadores impuesta en 2004 a ocho de los países que en aquel año se incorporaron a la UE. Por el contrario, también decidió imponer una moratoria de dos años a los trabajadores de Rumania y Bulgaria, aunque portavoces gubernamentales anunciaron la posible revisión de la misma en 2008.

2. LA REGULACIÓN JURÍDICA

El cambio normativo más importante este año, aunque su influencia se observe especialmente a largo plazo, ha sido la incorporación de algunas tareas de la inmigración a los Estatutos de Cataluña y Andalucía, como previsiblemente se incorporará a los demás que sigan patrones semejantes de reforma. De hecho, las comunidades autónomas ya venían ejerciendo diferentes actividades en el ámbito de la inmigración (fundamentadas en sus competencias sectoriales sobre educación, sanidad, etc.), pero ahora la asunción estatutaria expresa de poderes en el ámbito migratorio viene a simbolizar la importante función que corresponde a las dichas comunidades.

De hecho, tras una inicial referencia en el Estatuto canario de 1996, la primera reforma de los Estatutos que cita la

inmigración fue la valenciana, pero esta se limitó a la mención genérica de “derechos y atención social de los inmigrantes” en cuanto función de la comunidad autónoma. En cambio tanto el Estatuto catalán como andaluz realizan una reforma de mayor profundidad, porque introducen competencias sobre trabajo e integración social. En primer lugar se reconoce a la comunidad autónoma la concesión de la autorización de trabajo, en coordinación con el Estado (lo cual es obligado puesto que a este corresponde la autorización de residencia), lógicamente referida a los empleos que se desarrollen en el territorio de dicha comunidad. Se trata de una competencia de ejecución de la legislación estatal, conectada con la legislación laboral, que presenta una gran relevancia porque forma parte del proceso de decisión sobre el volumen y el carácter de la inmigración en la comunidad autónoma, ya que el trabajo está en el núcleo duro de todo el proceso migratorio. El desafío se encuentra no solo en la coordinación eficaz con el permiso de residencia, que compete al Estado, sino también en el establecimiento de algunos límites, como puede ser un número máximo de autorizaciones o el efecto de la autorización de una comunidad autónoma sobre el territorio de las demás. Sin duda, la coordinación debe ser importante.

Además, los estatutos se refieren como competencia exclusiva a la “primera acogida”, puntualizando que incluyen actuaciones sociosanitarias y de orientación. En materia de integración social hay pequeñas diferencias entre el Estatuto catalán y el andaluz. Este alude a la “integración y participación social, económica y cultural de los inmigrantes, en el marco de sus competencias” mientras que el catalán recoge el mismo concepto pero de manera más compleja.

El Estatuto catalán desdobra la “integración social” en tres apartados. El primero referido a la integración “en el marco de sus competencias” (como el andaluz); el segundo prescinde de esta puntualización y lo refiere genéricamente a establecimiento y regulación de las medidas necesarias para alcanzarla, y el tercero reconoce la facultad del “establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida y la integración de las personas”. Parece claro que el primer apartado se refiere a las políticas ejercidas en educación,

sanidad y demás materias que caen bajo la competencia autonómica. Lógicamente el segundo debe ser en materias que no son competencia de la comunidad autónoma, aunque al decir que puede regularlas parece que se refiere a competencias que pueden corresponder a las entidades locales. El tercero pretende subrayar el ejercicio mediante una ley de la política general que impulsa dicha comunidad, puesto que engloba tanto acogida como integración, y lógicamente abarca tanto a la administración autonómica como a las demás que puedan resultar afectadas. En este caso la mayor dificultad se presenta en la interpretación del contenido de primera acogida y, por supuesto, de integración social.

EL “PLAN ÁFRICA” (2006-2008) PARECE IMPRESCINDIBLE PUESTO QUE SE BASA EN ACUERDOS DIRIGIDOS A CONTROLAR LA LLEGADA IRREGULAR Y ESTABLECER LA ACEPTACIÓN DE LA REPATRIACIÓN, A LA VEZ QUE A IMPULSAR CAUCES PARA LA CONTRATACIÓN LEGAL

Ambos estatutos recogen finalmente la participación de las respectivas comunidades autónomas en las decisiones del Estado que tengan especial trascendencia para ellas, y en particular la participación “preceptiva previa” (puntualizan) en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros, mediante los mecanismos previstos en el Título de las relaciones de la comunidad autónoma con el Estado.

Mientras las tareas de primera acogida e integración suponen un reforzamiento de funciones que las comunidades ya venían desempeñando, aunque importante por la racionalización e impulso que implican, la decisión sobre las autorizaciones de trabajo no solo resulta una novedad, sino que obliga a un esfuerzo importante de coordinación de las dos administraciones, en un punto difícil por las carencias y los retrasos endémicos de las oficinas de extranjería.

La actuación del gobierno durante el año ha sido mucho más ejecutiva que reglamentaria, aunque también ha reali-

zado una pequeña reforma del reglamento. De nuevo, se ha aprobado el contingente para 2007, pero su papel continúa siendo secundario en comparación con la contratación realizada por el régimen general, que se ha ampliado gracias a la fórmula del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, publicado trimestralmente. En el contingente se han incluido de nuevo los visados para la búsqueda de empleo, pero en una cifra que resulta testimonial (570). En general el contingente para trabajo estable es reducido (27.000 puestos), mientras se prevén cuatro veces más para trabajadores de temporada. Podría decirse que el contingente va destinado esencialmente a los trabajadores de temporada y a los grupos numerosos de trabajadores contratados por las grandes empresas.

La novedad de la publicación del último contingente estriba en que, junto al contingente propiamente dicho, se añade una previsión general de flujo inmigratorio, que incluye a los que se contrata por el régimen general, que se calculan en 92.000, siendo la previsión total para 2007 de 180.000 nuevos trabajadores de origen extracomunitario. Formular una previsión global de este tipo parece una idea muy razonable, para que todos sepamos a qué atenernos respecto a las dimensiones de la inmigración anual prevista, pero seguramente debería rodearse de mayor autoridad, tanto en la forma de calcularla como en el proceso de decisión.

El "Plan África", 2006-2008, fue aprobado por el Consejo de Ministros en mayo de 2006, inicialmente para favorecer la ejecución de las medidas de alejamiento cuando el país de origen correspondía a este continente, pero su puesta en marcha ha acabado implicando cooperación al desarrollo y contratación en origen, en la medida –lógica– que los gobiernos de los estados a los que se pide que acepten la repatriación demandan a cambio algunas contraprestaciones como estas. De hecho, el Plan debería haber nacido mucho antes y con mayor previsión, pero en todo caso parece imprescindible puesto que se trata de acuerdos dirigidos a controlar la llegada irregular y establecer la aceptación de la repatriación, a la vez que se impulsan cauces para la contratación legal. La firma de convenios con varios países de África occidental (Gambia, Cabo Verde, Mali y

otros) demuestra la bondad de esta orientación, que debe ser instrumentada administrativamente. La creación de una consejería de trabajo en Senegal va en la dirección de reforzar la contratación legal, y seguramente sería conveniente una reforma más amplia y comprensiva de la administración exterior española, al menos en algunos países, para adaptarla a las nuevas dinámicas generadas por la inmigración.

En materia reglamentaria se ha reformado el Foro para la integración social de los inmigrantes (Real Decreto 3/2006), para potenciar su composición y funciones (además se ha nombrado nuevo director) y también se ha realizado una reforma de un solo artículo del reglamento de extranjería (Real Decreto 2393/2004), consistente en la incorporación de un segundo párrafo al artículo 13.1. Este desarrolla el artículo 26.2 de la Ley estableciendo que el rechazo en frontera va acompañado de la posibilidad de recursos y de asistencia jurídica, que puede ser de oficio. Ahora se añade que si hay acuerdos de readmisión rápida con el país de donde proviene quien carece de las condiciones de entrada, los funcionarios informarán de los recursos y a continuación denegarán la entrada, dando por supuesto que se aplicará la readmisión. El problema surge cuando esta debe producirse en tan pocas horas que apenas permite la presencia del abogado de oficio. Aunque la reforma haga frente a un problema real (el convenio de readmisión con Francia fuerza a que esta se ejecute antes de cuatro horas), convendría que la solución fuera más respetuosa con la ley, modificando los acuerdos de readmisión o los plazos de la asistencia jurídica, porque de lo contrario existe el peligro de que las devoluciones ejecutadas sin asistencia jurídica sean consideradas vulneradoras del derecho fundamental a la tutela judicial.

En la Unión Europea, destaca la aprobación del Código de Fronteras Schengen (reglamento 562/2006) que se aplica solo a los estados firmantes del Convenio Schengen, y se destina a los nacionales de terceros estados (no comunitarios ni beneficiarios), llevando el control –como supuestos normal y general– a las fronteras comunitarias exteriores. Se incluyen las condiciones de entrada para estancias no superiores a tres meses (documento personal, visado –en su caso–, justificación del viaje, medios de subsistencia,

etc.), que han de cumplirse para entrar en el territorio de un Estado Miembro. Si no se cumplen estos requisitos y por razones excepcionales o por motivos humanitarios se admitiera la entrada, esta solo resultará válida para el Estado que la ha permitido. Entre los Estados Miembros de Schengen no puede existir control fronterizo, ni medidas equivalentes, aunque ello no impide que se desarrollen medidas de policía de otro tipo.

La Unión se ha propuesto combatir la inmigración irregular, y dentro de esta línea ha potenciado la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX), creada en 2004, aspecto que resulta decisivo a medio plazo para los intentos de entrada por cayucos o en barcos aún mayores. Pero esta voluntad de reforzar las fronteras del sur, mediterráneas, se enfrenta a la realidad de que la Agencia solo alcanzará resultados si los Estados Miembros aportan recursos, humanos y técnicos.

La jurisprudencia de los grandes tribunales ha continuado las líneas de los últimos años, como muestran los apartados al Tribunal Constitucional, al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Tribunal Constitucional ha examinado varios casos de habeas corpus (algunos presentados por personas que llegaron en cayucos) y continúa insistiendo en la necesidad de admitir a trámite y realizar la audiencia siempre que exista privación de libertad, sin que se justifique la inadmisión basada en una cuestión de fondo, como la legalidad de la detención; esta será comprobada en la decisión, pero no puede justificar una inadmisión del habeas corpus. En cuestiones más específicas de extranjería, el Tribunal Constitucional ha seguido la línea del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la denegación de la devolución, por el peligro que significa para el nacional del tercer Estado.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado varias sentencias que plantean cuestiones importantes, entre ellas la legalidad de ingresar a una niña en un centro

de internamiento para la expulsión de adultos, sin estar acompañada de algún familiar. Bélgica es condenada en este caso por diferentes razones y la sentencia avanza un paso más en las condiciones materiales de la detención como elemento que puede vulnerar el artículo 3 CEDH, en todo caso exigiendo unas condiciones especiales para el internamiento de extranjeros menores no acompañados. En otras sentencias se observan progresos en la construcción de la vida privada (no solo familiar) como obstáculo a la expulsión de extranjeros.

Los derechos de los inmigrantes frente a la administración se estudian de forma sistemática a partir de las sentencias de los tribunales españoles que tratan las garantías del internamiento (motivación, proporcionalidad) y de la denegación de entrada y el retorno (alegaciones, asistencia letrada, motivación y recursos). El retorno surte efecto cuando la denegación de entrada deviene firme, pero si el interesado solicita la suspensión del acto administrativo en el recurso de alzada no podrá ejecutarse el retorno sin que la Administración haya resuelto sobre la suspensión. El recurso contra el retorno ante los juzgados de lo contencioso-administrativo plantea numerosos problemas de representación y de postulación porque en la mayoría de los casos el interesado se encuentra en el país de origen (y debería actuar a través de la oficina diplomática).

La expulsión en nuestro ordenamiento constituye una sanción administrativa y la potestad sancionadora debe respetar las garantías procedimentales, entre otras, el derecho a la asistencia jurídica gratuita que provoca la suspensión de la tramitación del expediente mientras se responde a este derecho. La expulsión presenta otros rasgos que han sido tratados por diferentes sentencias (expulsión colectiva, pero con examen individualizado; falta de motivación justificadora; proporcionalidad, en especial si existe arraigo). La ejecución de la expulsión es la regla general y quien solicita la suspensión debe aportar las pruebas necesarias (vínculos familiares, riesgos para la salud, etc.). En la devolución predomina la interpretación de que solo se puede prescindir del expediente administrativo en el supuesto del intento de entrada ilegal en el país.

En el ámbito de las comunidades autónomas la escasa coordinación tradicional con el Estado, que es un rasgo general del sistema autonómico, está disminuyendo últimamente en inmigración gracias al Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración, que funciona como un programa común de financiación a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos. Creado en 2005 y ampliado en los años posteriores, hasta cierto punto es continuación (mayor y mejorada) del anterior sistema de subvenciones mediante convenios bilaterales, pero ahora presenta la diferencia –además del volumen– de una cierta objetividad en los criterios de reparto entre comunidades. Por otra parte, los problemas de los cayucos en Canarias han activado mucho las relaciones de esta comuidad con el Estado, pero también han afectado a las demás a través del Consejo General de Políticas de Inmigración.

En las comunidades autónomas los planes interdepartamentales sobre inmigración son el principal instrumento de intervención y si bien la mayor parte de las comunidades han adoptado un Plan de Integración, y algunas van por el segundo, cada vez es más clara la diferencia entre una auténtica planificación y un acarreo de programas departamentales que responden parcialmente a otros objetivos y se utilizan para vestir el Plan. Algunas características que permiten distinguirlos pasan por un buen diagnóstico de la situación, la presencia de indicadores que garanticen la eficacia y la existencia de un presupuesto ajustado a los objetivos marcados. En el artículo correspondiente se da cuenta de los caracteres destacados de los planes aprobados recientemente.

En los municipios con una población apreciable y un porcentaje importante de inmigración también es más frecuente la intervención mediante planes que a través de normas, sin embargo este año ha saltado a la opinión pública la ordenanza de Vic sobre servicios sociales que imponía unos cursos de formación en valores y comportamientos cívicos para acceder a las mismas; se traslada así, de la manera más directa, la polémica abierta en varios países europeos sobre los exámenes de lengua y cultura para los inmigrantes y sobre su posible valor. En el artículo correspon-

diente se repasan además actuaciones locales destacadas en los ámbitos competenciales de los ayuntamientos más próximos a la inmigración. Entre las funciones locales relacionadas con el régimen de residencia destaca la cifra de 6.619 autorizaciones de residencia en 2006 concedidas por las delegaciones del Gobierno por arraigo social certificado por un ayuntamiento.

LA ESCASA COORDINACIÓN TRADICIONAL CON EL ESTADO, QUE ES UN RASGO GENERAL DEL SISTEMA AUTONÓMICO, ESTÁ DISMINUYENDO ÚLTIMAMENTE EN INMIGRACIÓN GRACIAS AL FONDO DE APOYO A LA ACOGIDA Y LA INTEGRACIÓN

Entre las funciones específicas que pueden presentar los ayuntamientos de las grandes ciudades este año se estudia el caso del Ayuntamiento de Barcelona, especialmente en las tareas regladas que le atribuye la Ley de Extranjería: disponibilidad de vivienda para solicitar la reagrupación familiar, informe de arraigo social y la renovación del padrón de los residentes no comunitarios.

Por último, en el plano del debate político, es preciso reseñar el inicio de la discusión sobre el derecho de voto de los inmigrantes con varios años de residencia en el país. En febrero, el Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad una moción para que instrumentara la participación de los inmigrantes en el voto de las elecciones municipales, y en agosto se presentó y después se retiró una proposición de ley del PSOE y de IU en este sentido. Al margen de la posibilidad de que el tema sea recogido por el informe de la Subcomisión sobre inmigración creada en el Congreso, resulta difícil seguir sin tomar una decisión, cuando la inmigración se acerca al 10% de la población, aunque solo sea por el déficit democrático que supone.