



II PLAN VASCO DE INMIGRACIÓN

Borrador

(2006-2009)

ÍNDICE

I. PARTE DEFINITORIA	3
Objetivo general	3
Conceptos	3
Principios generales	8
Principios operativos	13
II. PARTE DESCRIPTIVA	15
La realidad de la inmigración en la CAE	15
Caracterización de la población inmigrante en la CAE	18
III. MARCO NORMATIVO	34
Sistema internacional de protección de derechos fundamentales y migraciones	34
Marco jurídico internacional y europeo: en especial, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en Europa	37
El ordenamiento jurídico estatal: derechos y deberes de las personas inmigrantes	50
Las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi	57
El encaje del II Plan Vasco de Inmigración en el ordenamiento jurídico	59
IV. PARTE OPERATIVA	54
Áreas de intervención	54
Seguimiento y evaluación	67

ANEXO: Documento de directrices y medidas.

PARTE DEFINITORIA

I. OBJETIVO GENERAL

El objetivo general del II Plan Vasco de Inmigración es el logro de la integración de las personas inmigrantes en la sociedad vasca. Para ello es crucial eliminar toda discriminación por nacionalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos: tanto los civiles y los políticos, como los económicos, sociales y culturales así como la asunción de deberes.

II. CONCEPTOS

El II Plan Vasco de Inmigración supone la articulación en la CAPV de una política institucional global de inmigración. A su vez, la elaboración de una política de inmigración eficaz y justa exige clarificar algunos planteamientos de base, así como avanzar determinadas premisas ideológicas sobre las que sustentar aquélla. En este sentido, el II Plan Vasco de Inmigración se fundamenta en una concepción progresista que tiene como sustrato ideológico una cultura amplia y avanzada de protección de los derechos humanos de todas las personas. Dicho sustrato o fundamento ideológico del Plan, se concreta básicamente en una determinada asunción de cuatro conceptos elementales:

- Concepto de Inmigración.
- Concepto de Integración e Interculturalidad.
- Concepto de Ciudadanía.
- Concepto de Política Vasca de Inmigración.

CONCEPTO DE INMIGRACIÓN.

- En los últimos años la presencia de personas inmigrantes en nuestra sociedad ha experimentado un creciente aumento. De igual modo han crecido las visiones positivas pero también negativas de la inmigración. Visiones negativas que en muchos de los casos son producidas por la presencia de importantes estereotipos y desinformaciones en la sociedad sobre las personas inmigrantes. El II Plan Vasco de Inmigración va a trabajar por el entendimiento por la sociedad del verdadero significado de la inmigración.
- El II Plan Vasco de Inmigración parte del reconocimiento de la inmigración como positiva y necesaria. La inmigración contribuye de modo esencial al enriquecimiento de la sociedad vasca, tanto en el ámbito económico como desde una perspectiva cultural.

La inmigración y el progresivo pluralismo de nuestra sociedad es también un factor de modernización de la misma, de europeización y dinamismo que nos acerca a las avanzadas sociedades desarrolladas y plurales de otros países de nuestro entorno.

- El II Plan Vasco de Inmigración, en la implementación de sus acciones, es consciente de la esencial importancia de la inserción laboral de las personas inmigrantes, pero también ha de poner de relieve que la presencia de personas inmigrantes en la sociedad no puede ser visionada exclusivamente desde este punto de vista.
- La inmigración es un fenómeno cada vez más estructural en las sociedades modernas, pero también presenta elementos de coyuntura. Es un proceso dinámico y constante, por lo que las políticas públicas deben adaptarse a dichas características. El sector público y la sociedad en general deben considerar dicha presencia como un engrandecimiento de su base humana y demográfica con carácter definitivo y como una expresión de una mayor movilidad social.

CONCEPTO DE INTEGRACIÓN E INTERCULTURALIDAD.

- El II Plan Vasco de Inmigración no es ajeno al esencial carácter bidireccional de los procesos de integración social. Por esta razón, El Plan requiere de la participación de las personas inmigrantes y de la sociedad receptora para lograr su integración. Sólo es posible pasar de ser una sociedad receptora a una sociedad de acogida, cuando la población receptora edifique los espacios necesarios para la creación de acciones plenamente interculturales.
- La interculturalidad es cauce necesario para la integración. La integración, desde el punto de vista cultural o político, no equivale necesariamente a la confluencia de identidades ni mucho menos a la asimilación de otras culturas en la de la sociedad receptora. Un concepto avanzado de integración implica la posibilidad de desarrollo libre de las diversas identidades en pie de igualdad a partir de un esquema de derechos y deberes compartidos entre todas ellas, así como un proceso de interacción e interrelación entre ellas. La interculturalidad no procura la construcción de identidades mixtas o la incorporación forzosa a identidades propias, sino la creación de identidades complejas y compuestas que permitan compaginar el bien común con el libre desarrollo de la personalidad de todas las personas.
- La integración supone la posibilidad de incorporación plena y libre de las personas inmigrantes en la cultura de la sociedad receptora. Para ello, las políticas públicas deben procurar y garantizar el derecho de quienes inmigran a participar de las mismas

como consecuencia de una libre adhesión y no como mero resultado de un proceso de asimilación.

- La integración es incompatible con la existencia de la categoría jurídica de irregularidad. La situación jurídica de irregularidad es un obstáculo estructural para la consecución de una sociedad integrada.
- La integración implica reconocimiento de ciudadanía. La verdadera integración no se logra a través del aseguramiento de una serie de servicios mínimos, sino a través del reconocimiento de derechos, de la asunción de deberes y de la inclusión de las personas inmigrantes en la comunidad política receptora. En este sentido, el objetivo de una sociedad integrada no puede lograrse solamente a través de la conjunción de políticas interculturales más la actuación prestacional en ámbitos concretos sociales y económicos. La integración plena exige la posibilidad de incorporación de la persona extranjera en la comunidad política, para lo que se requiere reconocerle un nuevo estatuto de ciudadanía, desligado del componente de la nacionalidad.
- La integración debe ser asumida con responsabilidad social. Es de todo punto necesario que las cuestiones relacionadas con la adecuada gestión de la integración social gocen de un amplio consenso y superen los intereses particulares de fuerzas políticas, sectores sociales, etc. La política encaminada a dicha integración debe lógicamente ser debatida y cuestionada, pero el bien común exige una responsabilidad compartida en la que el objetivo central sea una planificación a largo plazo y una gestión centrada en las personas inmigrantes en tanto ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho.

CONCEPTO DE CIUDADANÍA.

- La integración precisa de una redefinición del concepto de ciudadanía. En este orden, el II Plan Vasco de Inmigración posibilitará (falta idea de continuidad con respecto al I Plan) la incorporación de una concepción de ciudadanía inclusiva que reformule, en el ámbito de competencias propio de la CAPV, el clásico concepto de nacionalidad recogido en el ordenamiento jurídico estatal. Se parte de la premisa de que no es posible la integración efectiva sin reconocer a las personas inmigrantes residentes su condición de ciudadanos y ciudadanas y, en consecuencia, su titularidad en pie de igualdad de todos los derechos y deberes a que la ciudadanía da acceso en la CAPV.
- El vínculo exigido para el acceso a la nueva ciudadanía es la residencia. El nuevo concepto de ciudadanía debe desligarse de la nacionalidad en sentido clásico, así

como de cualquier otro elemento identitario, para sustentarse exclusivamente en la residencia de hecho.

- La ciudadanía inclusiva implica un estatuto uniforme para todos y todas sus titulares. En este sentido, tanto personas nacionales como extranjeras resultan plenamente equiparadas en el ámbito mínimo de derechos humanos necesarios: derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales así como de deberes para la plena y efectiva integración. El enfoque desde el reconocimiento de derechos aporta un plus de integración política respecto a la mera garantía de las prestaciones correlativas.
- La ciudadanía inclusiva obvia la distinción administrativa entre regularidad e irregularidad. La ausencia de autorización legal o administrativa según el Derecho de extranjería no invalida y no altera el estatuto primordial de aquélla, asegurando su función integradora.
- La ciudadanía inclusiva implica la responsabilidad primordial del sector público en el proceso de integración. La gestión de las prestaciones necesarias para la garantía de los derechos mínimos a que da acceso la ciudadanía debe corresponder en virtud de ello al aparato público.
- La ciudadanía inclusiva es un instrumento de profundización democrática a través de la participación política. La participación de diversos sectores sociales en las políticas de integración no debe suponer merma de las garantías ofrecidas por el Estado social. Antes al contrario, la ciudadanía inclusiva implica una democratización del Estado social de Derecho que propugna una mayor participación y responsabilidad compartida en la toma de decisiones públicas en la materia. Así, la participación social debe referirse primordialmente al ámbito decisorio y reivindicativo, relegando el ámbito de la gestión al sector público.
- La ciudadanía inclusiva supone un criterio de igualdad pleno. En este sentido, la igualdad en derechos no solo se propugna entre personas inmigrantes y nacionales, sino que por la misma lógica al ámbito interno del colectivo de ciudadanos y ciudadanas no nacionalizados y a la igualdad entre géneros. Se incorpora en todo caso una igualdad material como valor de referencia.

CONCEPTO DE POLÍTICA VASCA DE INMIGRACIÓN.

- La Política Vasca de Inmigración se fundamenta en el reconocimiento extensivo de los derechos humanos. Dicha política no vulnera en ningún caso los niveles mínimos exigidos conforme a lo establecido en los ordenamientos jurídicos estatal y comunitario,

y en todo caso supone una ampliación extensiva de los mismos cuantitativa, cualitativa o subjetivamente. Al igual que para la Política Vasca de lucha contra la pobreza y la exclusión social, el punto nuclear de referencia es la dignidad humana de todas las personas que conforman esta sociedad.

- La Política Vasca de Inmigración se fundamenta en el ámbito competencial de la CAPV (CAE). La competencia estatal en materia de extranjería, nacionalidad e inmigración debe ser hoy revisada a la luz de la construcción europea y de la asunción de competencias sectoriales por parte de las CCAA, quedando seriamente erosionada tanto por el ámbito supra-estatal como por el infra-estatal. Del mismo modo, dicha competencia estatal clásica no incluye referencias al concepto de ciudadanía. Por otro lado, el artículo 9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco supone la base primordial para procurar una extensión de derechos en los ámbitos competenciales propios, siempre y cuando se respeten los mínimos fijados por el ordenamiento para el conjunto del Estado. La extensión del reconocimiento de derechos y la adopción de un nuevo concepto de ciudadanía inclusiva entran así en el ámbito competencial de la CAPV. De igual forma, la CAPV dispone de competencia para el desarrollo legislativo en este sentido, que podrá concretarse en diversas disposiciones normativas que tengan como fin la Integración de las personas extranjeras y el reconocimiento y ampliación de sus derechos como nuevos ciudadanos y ciudadanas vascas.
- La Política Vasca de Inmigración se enmarca en la política vasca de integración social. No en vano, el objetivo de la misma es lograr la integración social del colectivo inmigrante en su sentido más pleno, lo que viene de hecho dificultado por determinados aspectos de la normativa estatal en la materia. Por ello, la Política Vasca de Inmigración establece mecanismos orientados a la integración, que desarticulen o palien los efectos negativos a los que conduce la situación de irregularidad. En particular, dicha política incorpora estrategias para equiparar en ciudadanía a todas las personas residentes, con independencia de su situación administrativa. Al mismo tiempo, esta política engarza con la desarrollada por la CAPV en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, igualmente basada en el respeto y desarrollo de la dignidad de todas las personas que conviven en Euskadi.
- La Política Vasca de Inmigración es una política integral y transversal. Dicha política está informada por los principios políticos que articulan la CAPV. Particularmente, incide en la misma la plural realidad institucional y social del País Vasco. Por ello, se trata de una política articulada desde la responsabilidad compartida por todas las instituciones públicas, mediante los criterios de la autonomía y la coordinación.

El II Plan Vasco de Inmigración logrará sus objetivos si se produce un consenso institucional lo suficientemente fuerte para que las diversas Administraciones Públicas de la CAPV trabajen en un mismo sentido. De esta forma será posible la plena integración de las personas inmigrantes en la sociedad.

- La Política vasca parte de un concepto de Inmigración relacionado con el conflicto Norte-Sur. La inaceptable diferencia de riqueza entre unos y otros países ha llevado a las instituciones públicas vascas a desarrollar una política comprometida de cooperación con las sociedades del Sur. En este sentido, siendo la inmigración en gran parte consecuencia del mismo desajuste planetario, la Política Vasca de Inmigración debe engarzar igualmente con la Política de Cooperación al Desarrollo y la solidaridad desarrollada desde las instituciones vascas y desde la propia sociedad vasca.
- La Política Vasca de Inmigración cuestiona la actual Ley de Extranjería y propone su derogación, ya que conduce a las personas a una situación de irregularidad administrativa que las hace vulnerables y encamina a procesos de exclusión social.

Con el impulso a la derogación de la Ley se pretende conseguir un nuevo marco jurídico para las personas inmigrantes, sustentado en los derechos humanos y la ciudadanía inclusiva. Un nuevo marco que no establezca diferencias en la titularidad de derechos fundamentales en razón de una autorización administrativa. Se desea lograr una Ley de Inmigración y no de “Extranjería”, una Ley que promueva la integración social de las personas inmigrantes en función del reconocimiento de sus derechos y deberes, que reconozca a las personas inmigrantes derechos hasta ahora vetados para ellas.

Este cuestionamiento de la “Ley de Extranjería” es posible porque la legitimidad de la Política Vasca de Inmigración emana de la voluntad de la sociedad vasca. La propia sociedad vasca respalda mayoritariamente una determinada concepción de los derechos humanos y de la dignidad de las personas como base de su actuar público. En este sentido, es relevante el mantenimiento de una cultura política elevada en la sociedad vasca, de donde se deriva la importancia de la orientación de la Política Vasca de Inmigración no solamente hacia el colectivo inmigrante, sino también hacia la sociedad receptora, básicamente a través de la sensibilización.

III. PRINCIPIOS GENERALES

Son *Principios Generales* del II Plan Vasco de Inmigración los criterios políticos esenciales que informan el contenido del mismo y que resultan necesarios y suficientes por sí mismos para lograr el Objetivo General del Plan. Son sustantivos en la medida en que se configuran como

directamente orientados al contenido del Plan y se derivan de las premisas ideológicas expuestas previamente. No se trata de criterios instrumentales de organización, sino de consecuencias necesarias de las bases ideológicas y del objetivo general del II Plan Vasco de Inmigración.

Así, para la consecución del objetivo general de integración, resultan necesarios y suficientes los siguientes Principios Generales:

- Principio de Igualdad.
- Principio de Responsabilidad Pública y Corresponsabilidad Social.
- Principio de no discriminación por motivo de sexo.
- Principio de Participación

PRINCIPIO DE IGUALDAD.

- El principio de igualdad implica la máxima extensión posible de la titularidad de derechos humanos en el marco de las competencias propias de la CAPV. Ello afecta no sólo a los derechos civiles, sino también a los derechos sociales, económicos y culturales, que se generalizan a todas las personas residentes, con independencia de su nacionalidad, e incluso a los derechos políticos en la medida en que puedan ser incorporados al ordenamiento jurídico autonómico. Asimismo implica la igualdad de deberes a fin de que no haya ninguna diferenciación.
- La igualdad implica del mismo modo un acceso igualitario al trabajo y a las prestaciones y servicios que garantizan los derechos reconocidos en un Estado social y democrático de Derecho, a través del principio de normalización para las necesidades generalizables y de especialización para las necesidades estrictamente específicas del colectivo inmigrante.

El principio de igualdad es pleno en el sentido de equiparar en el ámbito mínimo de cobertura a nacionales y personas inmigrantes residentes, así como al conjunto de personas inmigrantes entre sí. El mismo principio supone igualdad de trato en el mercado laboral.

- El principio de igualdad no se resuelve en merma del derecho a la diferencia sino en la potenciación del mismo. El valor incorporado no es la mera igualdad formal, sino la propia igualdad material a que se refiere nuestro ordenamiento jurídico. Ello legitima el trato diferenciado a situaciones distintas, en aras de una igualdad de resultado real y efectivo tanto en el orden individual como en el colectivo.

- El respeto a la diferencia cobra especial significado en los ámbitos lingüístico y cultural y exige una intervención pública intensa tanto en orden a la protección y desarrollo de las culturas de origen como a su integración en la cultura vasca.

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y CORRESPONSABILIDAD SOCIAL.

- El Plan Vasco de Inmigración se va a construir sobre la base que el logro de la integración constituye una responsabilidad de los poderes públicos. Este enfoque engarza con el principio de igualdad en derechos y deberes, en la medida en que sólo desde la inclusión de las personas inmigrantes residentes en la comunidad política receptora puede lograrse dicha integración, lo que implica necesariamente la responsabilidad colectiva de la misma comunidad en la concreción de la igualdad mínima. Así, la responsabilidad pública se extiende al colectivo inmigrante en la misma medida en la que se extiende frente al colectivo autóctono de cara al logro de los parámetros mínimos de dicha integración recíproca.
- El principio de responsabilidad pública aporta al de igualdad la vertiente instrumental para su realización, pero al mismo tiempo supone un elemento sustantivo del propio Plan, en la medida en que refleja un posicionamiento público integrador, que se articulará a través del principio de normalización en la prestación de servicios para las necesidades generalizables, con independencia de la nacionalidad o situación jurídica de la persona destinataria de los mismos.
- La responsabilidad de los poderes públicos en la integración del colectivo inmigrante no agota exhaustivamente la intervención en la materia, toda vez que dicho principio debe complementarse con el de participación. En consecuencia, es obligación de los poderes públicos garantizar igualmente los espacios de participación más amplios posibles dentro de la garantía mínima y normalizada de derechos.
- Del principio de responsabilidad pública derivan directamente los Principios Operativos, en virtud de los cuales se ordena el modo y los cauces en los que debe vertebrarse el actuar del sector público.

PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN POR RAZONES DE SEXO

- La situación de discriminación que sufren las mujeres -más del 50 % de la población- es una cuestión que requiere una especial atención. Uno de los principios ideológicos de este Plan debe atender y dar respuestas a las desigualdades existentes entre mujeres y hombres. Estas desigualdades han existido a lo largo de la historia y en

todas las culturas, lo que supone que estén sumamente enraizadas en todas las estructuras sociales, dificultando su identificación. Por esta razón es necesario en el marco del plan un análisis y un cuestionamiento continuo que permita denunciar y corregir las discriminaciones que sufren las mujeres inmigrantes.

- Diferentes normas jurídicas recogen el principio de no discriminación por razones de sexo. En concreto, la Ley de Igualdad de Mujeres y Hombres de la Comunidad Autónoma de Euskadi recoge este principio. Esta norma apuesta por una igualdad real, no únicamente formal de mujeres y hombres. Por todo ello, el II Plan Vasco de Inmigración establece los mecanismos operativos necesarios que han de hacer frente a las desigualdades que padecen las mujeres inmigrantes en el País Vasco.
- Las mujeres inmigrantes sufren un tipo de discriminación doble, por el hecho de ser mujer y por el hecho de ser inmigrante. Esta doble discriminación agrava todavía más las dificultades a las que estas personas deben enfrentarse para hacer realidad su plena integración en la sociedad vasca. En este sentido, el II Plan Vasco de Inmigración pone el punto de atención necesario.
- Las relaciones de género son una construcción social y como tales deben ser abordadas. La sociedad es cambiante y las mujeres inmigrantes también son protagonistas de la configuración de la nueva sociedad intercultural. Sociedad que debe ser construida también con el impulso de unas nuevas relaciones de género que permitan a las mujeres inmigrantes dotarse de todos sus derechos y libertades.
- La igualdad de mujeres y hombres implica el adecuado enfoque de género. Es decir, la necesidad de incorporar el objetivo de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres en todas las políticas y acciones que desde la Comunidad se lleven a cabo en materia de inmigración. A tal fin, a la hora de concretar, ejecutar y evaluar el presente Plan Vasco de Inmigración se habrán de considerar sistemáticamente las diferentes condiciones, situaciones y necesidades de mujeres y hombres y, particularmente, aquellas que se derivan de la situación de desigualdad de las mujeres en el acceso al poder y a los recursos económicos y sociales.

PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN.

- En el informe *“Percepciones, Valores y Actitudes de la población Vasca hacia la Inmigración Extranjera”* de diciembre de 2004, elaborado por Ikuspegi- Observatorio Vasco de la Inmigración, se extrae el dato que la sociedad vasca de forma mayoritaria (mas de un 85%) es partidaria del ejercicio del derecho a voto de las personas inmigrantes. Dicha participación se condiciona a la concurrencia de una serie de

factores como son la situación regular, residencia previa, etc. La participación política de las personas inmigrantes es esencial para el pleno desarrollo de sus derechos civiles, sociales, económicos y culturales.

- El Principio de Participación aporta al de igualdad la vertiente instrumental para su realización, pero al mismo tiempo supone un elemento sustantivo del propio Plan, en la medida en que incorpora un cauce esencial del proceso de integración. Si la responsabilidad pública es consecuencia de una obligatoriedad de intervención institucional, la participación se configura como una facultad a disposición de las personas inmigrantes, los colectivos en los que se integran y de la propia sociedad receptora.
- El principio de participación se basa igualmente en la necesidad de contar en la elaboración y gestión de políticas públicas, con los grupos destinatarios de las mismas. En este marco, los colectivos inmigrantes asentados en la CAPV constituyen el sujeto principal de la participación, si bien ésta también se reconoce para la sociedad en su conjunto.
- El principio de participación supone la profundización democrática de nuestro sistema político e institucional. Una sociedad democrática avanzada debe incorporar el mayor nivel posible de participación en los asuntos públicos, creando una cultura participativa en la sociedad que refuerce las ideas de responsabilidad compartida en la decisión y gestión y de solidaridad activa.
- El principio de participación no se proyecta de modo exclusivo sobre el campo de los derechos políticos, sino sobre todo el ámbito informado por el principio de igualdad. En particular, la participación alcanza una proyección más acusada en el ámbito de la interculturalidad.
- El Plan Vasco de Inmigración incorpora una idea amplia y polifacética de participación, que incluye tanto la participación social en la política pública por vía orgánica, funcional o cooperativa, como la consecución del empoderamiento de las propias personas inmigrantes, a través de los grupos que las representen, o de sectores de la sociedad receptora, para el cumplimiento del fin primordial de la integración.
- La participación de la sociedad receptora en el proceso de integración de las personas inmigrantes encuentra un espacio idóneo de articulación en los movimientos sociales que funcionan sobre la base del voluntariado crítico. El voluntariado crítico constituye un elemento primordial para posibilitar una participación social eficaz y el instrumento más auténtico de la misma.

IV. PRINCIPIOS OPERATIVOS

Son *Principios Operativos* del II Plan Vasco de Inmigración los criterios que informan las metodologías y procedimientos elegidos para lograr su Objetivo General. Se trata de criterios instrumentales de organización a su vez supeditados a lo exigido por la aplicación de los Principios Generales anteriormente expuestos.

Por ello, los *Principios Operativos* del II Plan Vasco de Inmigración son consecuencia necesaria de los Principios Generales de Igualdad, Responsabilidad Pública y Corresponsabilidad Social y Participación, en consecuencia, hacen referencia básicamente al modo de organización del sector público implicado en el mismo Plan.

Del modelo de intervención pública necesario para dar cumplimiento al objetivo del II Plan Vasco de Inmigración, se derivan los principios siguientes:

- Principios de Integralidad y Transversalidad.
- Principio de Normalización.
- Principio de Descentralización.
- Principio de Coordinación.

PRINCIPIO DE INTEGRALIDAD Y TRANSVERSALIDAD.

El II Plan Vasco de Inmigración requiere en su implementación la utilización de un enfoque integral y transversal que permita la integración de las personas inmigrantes.

Para lograr esa integración se desarrollan acciones de prevención, atención o promoción con un enfoque integral, que abarcan las diversas Áreas de actuación y que se realizan de forma transversal por los diversos agentes que participan en la ejecución de este II Plan Vasco de Inmigración.

PRINCIPIO DE NORMALIZACIÓN.

La articulación de los Principios Generales de Igualdad y de Responsabilidad Pública y Corresponsabilidad Social implica la necesidad de normalizar al más alto nivel posible el conjunto de prestaciones y servicios que resultan necesarios para la consecución de la integración del colectivo inmigrante. En lo que se refiere a necesidades generalizables, la normalización se constituye en eje indispensable de actuación en el II Plan Vasco de Inmigración. Esta normalización radical que se predica para la mayoría de actuaciones públicas prestacionales, debe complementarse con un principio subsidiario de especialización para los

casos de necesidades específicas demostradamente no generalizables y que supongan compensaciones necesarias para la integración. En todo caso, la especialización es subsidiaria de la normalización y se enmarca igualmente en el ámbito de la responsabilidad pública.

PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACIÓN.

La Política Vasca de Inmigración es responsabilidad de diversas administraciones y ámbitos institucionales de la CAPV. El reparto competencial sectorial afecta transversalmente a dicha política. En virtud de ello, instituciones comunes, territorios históricos y municipios y mancomunidades ostentan competencias concretas y directas en la materia. El Plan Vasco de Inmigración no supone merma de la descentralización política de nuestra Comunidad. Antes al contrario, una buena parte de las prestaciones públicas, y particularmente la primera acogida y orientación en el proceso inmigratorio se ubica en el ámbito de la gestión local o municipal, de acuerdo al principio complementario de subsidiariedad.

Asimismo, la singularidad del reparto competencial entre las distintas administraciones de la CAPV, Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos, hace necesaria la adecuación de las funciones que desarrollan en materia de inmigración, a fin de adecuar la capacidad de actuación de todas las Administraciones al Objetivo General del Plan Vasco de Inmigración.

PRINCIPIO DE COORDINACIÓN.

El Plan Vasco de Inmigración pretende la sistematización y coordinación de los diferentes ámbitos institucionales implicados para crear una política vasca de inmigración que apunte a un único objetivo de integración con las estrategias compartidas. Así, el II Plan Vasco de Inmigración se preocupa de garantizar los adecuados cauces de comunicación y coordinación en tres niveles diferenciados:

- a) Entre los Departamentos competentes del Gobierno.
- b) Entre los órganos ejecutivos comunes, forales y locales de la CAPV.
- c) Entre los diversos ámbitos públicos y los grupos sociales implicados.

De modo complementario se prevé el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el Gobierno Vasco, la Administración del Estado y otras Administraciones autonómicas, así como la presencia en aquellos ámbitos y organismos internacionales que contribuyan a darle soporte técnico y estratégico.

PARTE DESCRIPTIVA

LA REALIDAD DE LA INMIGRACIÓN EN LA CAE

Personas empadronadas

A fecha de 1 de enero de 2005, había en la CAE alrededor de 72.000 personas inmigrantes extranjeras. Si las previsiones y proyecciones se mantienen, hemos de suponer que, a fecha de 1 de enero de 2006, habría unos/as 84.000 empadronados/as. Para ello, nos servimos de un primer volcado provisional que realizó el INE a primeros de julio de 2005, en el que constaban como empadronados/as más de 80.000. A todo ello, evidentemente habría que sustraerle el volumen de reemigrados/as y los/as que no han constado en la última revisión del padrón de finales de 2005. Una previsión razonable, nos situaría en un volumen consolidado de 70.000 a 75.000 residentes extranjeros/as. Evidentemente, otra variable a tener en cuenta serían los/as nacionalizados/as, cantidad a sumar a la anterior.

Personas con permiso de residencia

En 2005 había más de 57.000 personas en situación de regularidad administrativa, cifra que ha conocido un aumento del 366% entre 1998 y 2005. La cifra de inmigrantes extranjeros/as se ha quintuplicado en ese mismo periodo.

A día de hoy, aproximadamente el 70% de las personas extranjeras están regularizadas.

Tabla 1. Empadronados/as, regularizados/as e índice de regularización

	Empadronados	Regularizados	Índice de regularización
1998	15.198	15.647	1,03
1999	16.794	16.995	1,01
2000	21.140	18.622	0,88
2001	27.438	18.822	0,69
2002	38.408	19.515	0,51
2003	49.231	24.201	0,49
2004	59.166	28.600	0,48
2005	72.767	37.150	0,51
2005*	80.990	57.395	0,71

Fuente: INE (Julio 2005) y Ministerio del Interior (31.12.2005)

Si, a grandes rasgos, la población vasca ha tenido unos saldos migratorios negativos durante la década de los ochenta y noventa, podemos observar cómo cambia la tendencia desde 1999, en el que se modifican significativamente sus parámetros y volúmenes.

Tabla 2. Saldos migratorios externos de extranjeros por territorio y periodo

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Gipuzkoa	617	239	120	202	175	198	414	375	734	939	1.612	1.723	1.861	2.154	11363
Araba/Álava	82	60	90	159	195	220	398	476	895	1.620	2.596	2.517	2.401	3.188	14897
Bizkaia	447	231	230	275	399	67	612	1.061	1.533	3.993	5.933	6.012	6.947	8.108	35848
CAE	1.146	530	440	636	769	485	1.424	1.912	3.162	6.552	10.141	10.252	11.209	13.450	62108

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Eustat

De hecho, en el volumen que el Eustat ha dedicado a la *Estadística de Movimientos Migratorios. Análisis de resultados. 2003*, se afirma que desde “1996 se aprecia un considerable aumento en el volumen de las entradas de inmigrantes de nacionalidad extranjera registradas en la CAE. En valores absolutos, se pasa de 800 entradas a cerca de las 14.000 en 2003, es decir, las inmigraciones se multiplican por 17 en sólo siete años”.

Inmigración extranjera en Estado español y la CAE

Durante gran parte de su historia moderna, la sociedad vasca ha sido tanto emisora de emigrantes como receptora de una relevante inmigración intra-estatal, por lo que es una realidad social atravesada por el hecho migratorio. Desde hace diez años también se ha convertido en receptora de población extranjera, de población que carece de nacionalidad española. Esta inmigración reciente se ha asentado en la Comunidad Autónoma de Euskadi con cierto retraso con respecto al resto de Estado español y con cifras menores, tanto en términos absolutos como relativos.

Tabla 3. Comunidades Autónomas agrupadas según modalidad de crecimiento de la extranjería en números índice y según porcentaje sobre total de la inmigración extranjera. 1998-2005

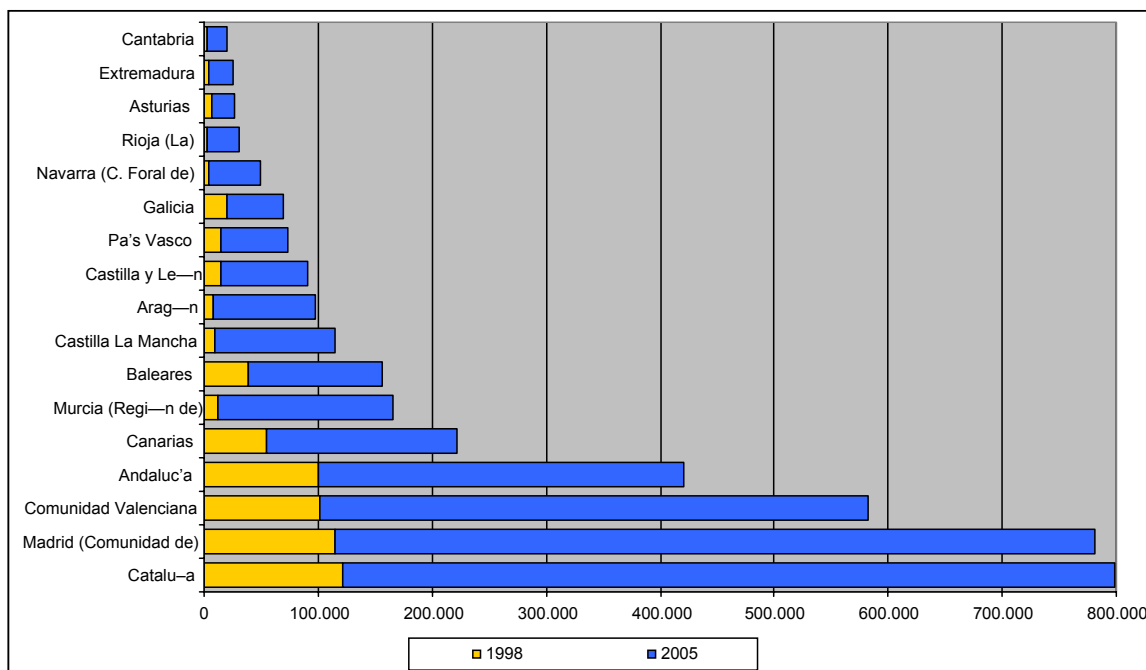
CC.AA. AGRUPADAS	Total	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
MEDIA ESPAÑA	637.085	100	118	145	215	310	418	476	586
A. CRECIMIENTO ALTO									
Murcia (Región de)	11.916	100	145	220	465	701	956	1115	1385
Aragón	7.846	100	114	154	320	561	789	988	1234
Rioja (La)	2.539	100	131	173	323	602	810	984	1224
Castilla y León	15.121	100	104	141	283	488	719	902	1169
Navarra (C. Foral de)	4.313	100	138	213	452	711	898	1006	1157
B.1. CRECIMIENTO MEDIO. COMUNIDADES DE NUEVA INCORPORACIÓN									
Cantabria	3.147	100	110	136	217	328	435	520	653
Extremadura	4.082	100	183	213	285	371	438	492	621
Castilla La Mancha	9.854	100	106	122	176	282	393	472	604
B.2. CRECIMIENTO MEDIO. COMUNIDADES CONSOLIDADAS									
Madrid (Comunidad de)	115.202	100	116	144	265	386	511	577	678
Cataluña	121.361	100	119	150	212	315	447	530	658
Comunidad Valenciana	102.118	100	127	153	195	295	405	455	570
C.1. CRECIMIENTO BAJO. COMUNIDAD CONSOLIDADA									
Andalucía	99.871	100	110	129	164	212	283	322	421
C.2. CRECIMIENTO BAJO. COMUNIDADES CANTABRICAS									
País Vasco	15.198	100	110	139	181	253	324	389	480
Asturias	6.029	100	100	130	180	246	327	372	444
Galicia	19.693	100	111	130	168	216	273	296	352
C.3. CRECIMIENTO BAJO. RECOMPOSICION DE LA IMPORTANCIA DE LAS ISLAS									
Baleares	38.093	100	118	144	193	262	332	345	410
Canarias	55.218	100	114	140	195	259	325	336	403
ESPAÑA	637.085	637.085	748.953	923.879	1.370.657	1.977.946	2.664.168	3.034.326	3.730.610
A. CRECIMIENTO ALTO	41.735	6,6	6,9	7,6	9,8	10,9	11,1	11,5	11,6
B. MEDIO. INCORPORADAS	17.083	2,7	2,8	2,9	3,4	3,7	3,8	4,1	4,3
C. MEDIO, CONSOLIDADA	338.681	53,2	54,6	54,5	55,6	57,0	58,0	58,4	57,9
D. BAJO, CONSOLIDADA	99.871	15,7	14,7	14,0	12,0	10,7	10,6	10,6	11,3
E. CANTABRICA	40.920	6,4	6,0	5,9	5,2	4,8	4,6	4,6	4,5
F. ISLAS	93.311	14,6	14,4	14,3	13,2	12,3	11,5	10,5	10,1
Ciudades autónomas	5.484	0,9	0,6	0,8	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2
	[100]	[100]	[100]	[100]	[100]	[100]	[100]	[100]	[100]

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón continuo de la Población, INE

Con base en el volumen de extranjeros/as que se encontraban en 1998 y teniendo en cuenta su evolución, la CAE se agruparía dentro de las comunidades autónomas de crecimiento bajo dentro del Estado español, en lo que podríamos caracterizar como una *pauta cantábrica*, en la que se sitúa la CAE, junto con Asturias y Galicia. Esta pauta es más patente en Bizkaia y Gipuzkoa que en Álava.

En 1998, la C.A.E representaba el 2,4% de la inmigración extranjera de Estado español y ha descendido al 2% en 2005. Por todo ello, por comunidades autónomas, el porcentaje de extranjería en la CAE sigue siendo uno de los menores de Estado y lo que puede considerarse un crecimiento relevante desde una perspectiva interna, desde una visión comparativa posee una importancia menor. Si la población de la C.A.E supone el 4,8% del total de la española, la población extranjera afincada en el País Vasco es el 2,0% del total de la asentada en Estado.

Tabla 4. Evolución de la población extranjera por Comunidades Autónomas. 1998 y 2005.



En la CAE se está produciendo un proceso de asentamiento más ralentizado tras haber partido de una situación inicial de mayor presencia de extranjería. Es decir, si tomamos el año 2005 como punto de partida para elaborar un número índice inverso, que se retrotrae hasta 1998, para este último año ya residía en la CAE el 20% de la actual extranjería. En el caso de otras comunidades, se partía de unas cifras menores lo que les ha permitido después un crecimiento más intenso. Con ligeros altibajos, la CAE ha seguido una pauta de asentamiento similar a la española.

CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE EXTRANJERA EN LA CAE

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

Evolución en la C.A.E y Territorios Históricos

Adentrándonos en la evolución de la extranjería en la CAE (tabla 5), podemos observar que los saldos migratorios han sido negativos desde finales de los setenta pero se han compensado recientemente gracias a la llegada de población extranjera, tanto en el total de la CAE como en sus territorios históricos. Su volumen total se ha multiplicado casi por cinco en los últimos ocho años, pasando de más de 15.000 a casi 73.000 residentes extranjeros/as.

Tabla 5. Evolución de la inmigración extranjera en la CAE y por TT.HH. en términos absolutos, en números índice y su distribución territorial. 1998-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EVOLUCION. CIFRAS ABSOLUTAS								
CAE	15.198	16.793	21.140	27.438	38.408	49.231	59.166	72.894
Alava	2.460	2.801	3.818	5.462	8.031	10.445	12.058	15.141
Bizkaia	7.437	7.633	9.419	13.120	18.661	23.908	28.876	36.217
Gipuzkoa	5.301	6.359	7.903	8.856	11.716	14.878	18.232	21.536
CRECIMIENTO. NÚMEROS ÍNDICE								
CAE	100	110	139	181	253	324	389	480
Alava	100	114	155	222	326	425	490	615
Bizkaia	100	103	127	176	251	321	388	487
Gipuzkoa	100	120	149	167	221	281	344	406
EVOLUCION DE LA POBLACION EXTRANJERA (%)								
CAE	0,72	0,8	1,01	1,31	1,82	2,33	2,8	3,43
Alava	0,86	0,98	1,33	1,89	2,75	3,55	4,07	5,05
Bizkaia	0,65	0,67	0,83	1,16	1,65	2,11	2,55	3,19
Gipuzkoa	0,78	0,94	1,16	1,3	1,72	2,17	2,66	3,13
DISTRIBUCION TERRITORIAL (%)								
CAE	100	100	100	100	100	100	100	100
Alava	16,2	16,7	18,1	19,9	20,9	21,2	20,4	20,8
Bizkaia	48,9	45,5	44,6	47,8	48,6	48,6	48,8	49,7
Gipuzkoa	34,9	37,9	37,4	32,3	30,5	30,2	30,8	29,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

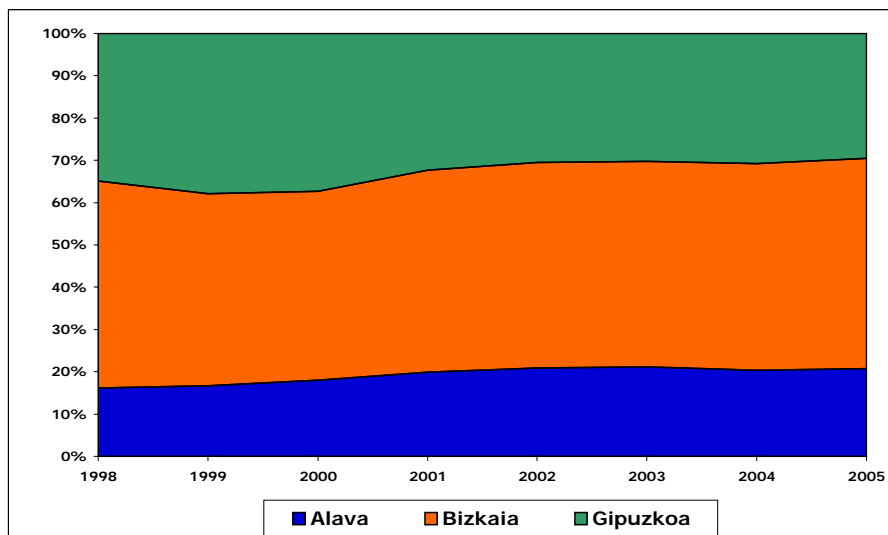
Este crecimiento ha sido mayor en la provincia de Álava, donde se ha multiplicado por seis. Bizkaia, que por su peso demográfico normalmente condiciona los parámetros de la CAE, sigue una evolución similar a la de la CAR, multiplicándose casi por cinco. Finalmente, Gipuzkoa es el territorio con menor crecimiento experimentado, habiéndose multiplicado por cuatro.

A principios de 2005, el mayor porcentaje de inmigración extranjera sobre su población total es también el de Álava. Al menos cinco de cada cien habitantes de Álava son extranjeros/as. En Gipuzkoa y Bizkaia ligeramente sobrepasa los tres (gráfico 6).

No obstante, en Bizkaia reside la mitad de los extranjeros de la CAE: casi cincuenta de cada cien. De los restantes, treinta residen en Gipuzkoa y veinte en Álava. Estos parámetros de ubicación en la CAE han variado ligeramente en los últimos diez años: Álava ha recuperado la pérdida sufrida por Gipuzkoa.

Esta transferencia en favor del territorio alavés confirma una imperceptible pero sólida transformación en las modalidades de inmigración: el paso de una extranjería más europea y ligada a procesos más industrializados y a orígenes más cercanos, observable en el peso inicial que tenía la inmigración portuguesa en la CAE y en Gipuzkoa, a una inmigración más diversificada, de orígenes más lejanos y que proclama con su asentamiento los nuevos nichos de empleo. A este respecto, y aunque profundizaremos más tarde sobre este apartado, la pauta alavesa está más cerca, aunque sin llegar a sus cifras, del crecimiento de las comunidades colindantes como La Rioja y Navarra, con las que comparte una estructura de actividad similar.

Gráfico 1. Distribución de la inmigración extranjera por territorios históricos. 1998-2005. (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

1. Composición de la población inmigrante por áreas geográficas

En lo referente a la composición de la población extranjera por grandes áreas geográficas, se observa un proceso de reemplazo en determinadas nacionalidades. Los cambios más relevantes son los que aportamos a continuación:

- I. Si la inmigración creció más de cuatro veces (440%), por debajo de ese crecimiento se encuentran las personas originarias de la Europa de los 15, de la nueva ampliación a 25, así como del Norte de América, China y Asia. También el África negra está ligerísimamente por debajo de la media del crecimiento de la extranjería en la CAE.
- II. Un poco por encima de este crecimiento se sitúan las personas originarias del Magreb (472%), que por su peso absoluto sobre el total de la población de origen africana, permiten elevar la media del total de este continente (461%).
- III. Las personas originarias de la Europa extracomunitaria y las latinoamericanas sobrepasan muy notablemente la media. Las latinoamericanas pasan de 4.000 a 35.000 y duplican la media comunitaria (892%). Las originarias de la Europa extracomunitaria se triplican (1.285%), aunque en números absolutos su aportación no es tan decisiva como la de las latinoamericanas. Las y los residentes de estos

países de la Europa no comunitaria en la CAE pasan de 500 a 7.000 entre 1998 y 2005.

- IV. Asimismo, mientras que casi el 50% de las personas residentes extranjeras en 1999 eran de origen europeo, actualmente este porcentaje ha descendido al 27%.
- V. En terminos relativos, la evolución de la población originaria de África, se ha estancado. Representaba el 17,6% y en la actualidad es el 18,4%. No obstante, este cambio mínimo en términos relativos supone una interesante aportación en términos absolutos, pues si en 1999 residían en la CAE menos de 3.000 africanos, en 2005 lo hacen más de 13.000.
- VI. Las personas originarias de Asia han perdido peso sobre el total de la inmigración: han descendido del 5,8% al 5,1% del total de la población extranjera. Los y las originarios de China han cuadruplicado su presencia y mantenido su peso relativo durante todo este período: suponen un 3% del total de la extranjería en la CAE.

Tabla 6. Evolución de la población extranjera en cifras absolutas, números índice y proporción sobre su total según áreas geográficas. 1999, 2003 y 2005.

	1999			2003			2005		
	Población	Índice	peso relativo	Población	Índice	peso relativo	Población	Índice	peso relativo
EU15	7.333	100	44,3	10.454	143	21,2	11.855	162	16,3
Ampliación a EU2	216	100	1,3	547	253	1,1	688	319	0,9
Resto Europa	549	100	3,3	3.180	579	6,5	7.056	1.285	9,7
Total Europa	8.098	100	48,9	14.181	175	28,8	19.599	242	26,9
Magreb	1.966	100	11,9	5.961	303	12,1	9.278	472	12,7
Resto África	950	100	5,7	3.032	319	6,2	4.163	438	5,7
Total África	2.916	100	17,6	8.993	308	18,3	13.441	461	18,4
EE.UU y Canada	577	100	3,5	889	154	1,8	958	166	1,3
Latinoamérica	3.934	100	23,8	22.657	576	46,0	35.088	892	48,1
Total América	4.511	100	27,2	23.546	522	47,8	36.046	799	49,4
China	487	100	2,9	1.340	275	2,7	2.119	435	2,9
Resto Asia	476	100	2,9	1.064	224	2,2	1.564	329	2,1
Total Asia	963	100	5,8	2.404	250	4,9	3.683	382	5,1
Oceanía	66	100	0,4	102	155	0,2	120	182	0,2
Apátridas	3	100	0,0	5	167	0,0	5	167	0,0
Total	16.557	100	100	49.231	297	100	72.894	440	100

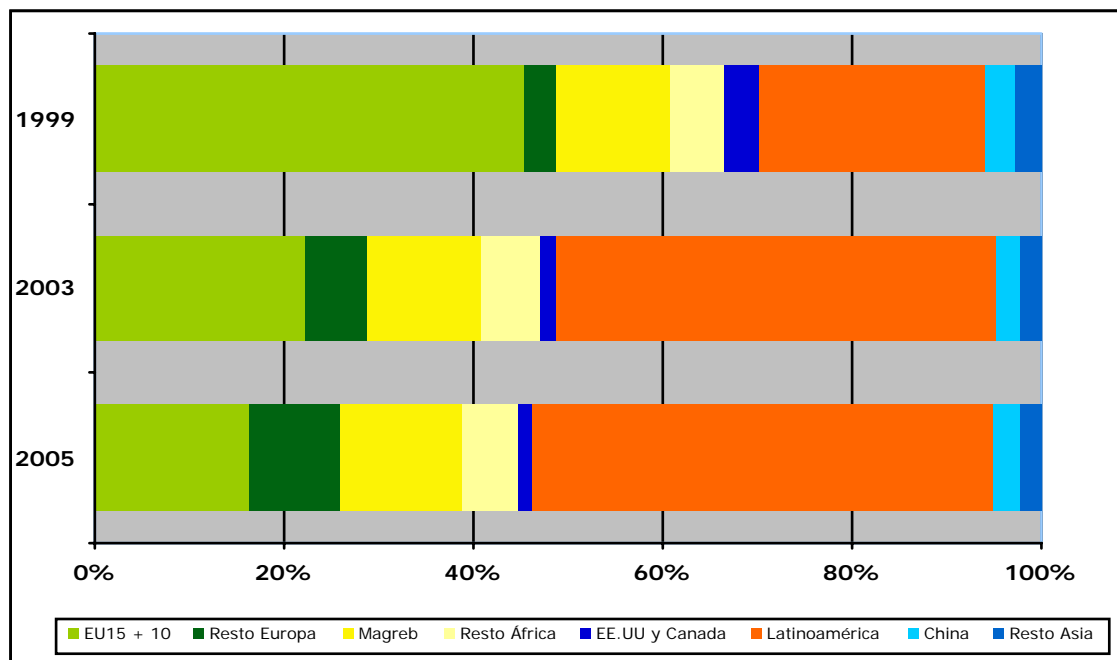
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

En resumen, vemos que la proporción de personas originarias de Europa desciende, se estanca la de África, tiende a la baja Asia y se dispara Latinoamérica. Por territorios históricos, se observa que hay más población latinoamericana en Bizkaia, más magrebí en Álava y,

aunque no son mayoría, las personas de origen europeo se han mantenido de forma más estable en Gipuzkoa.

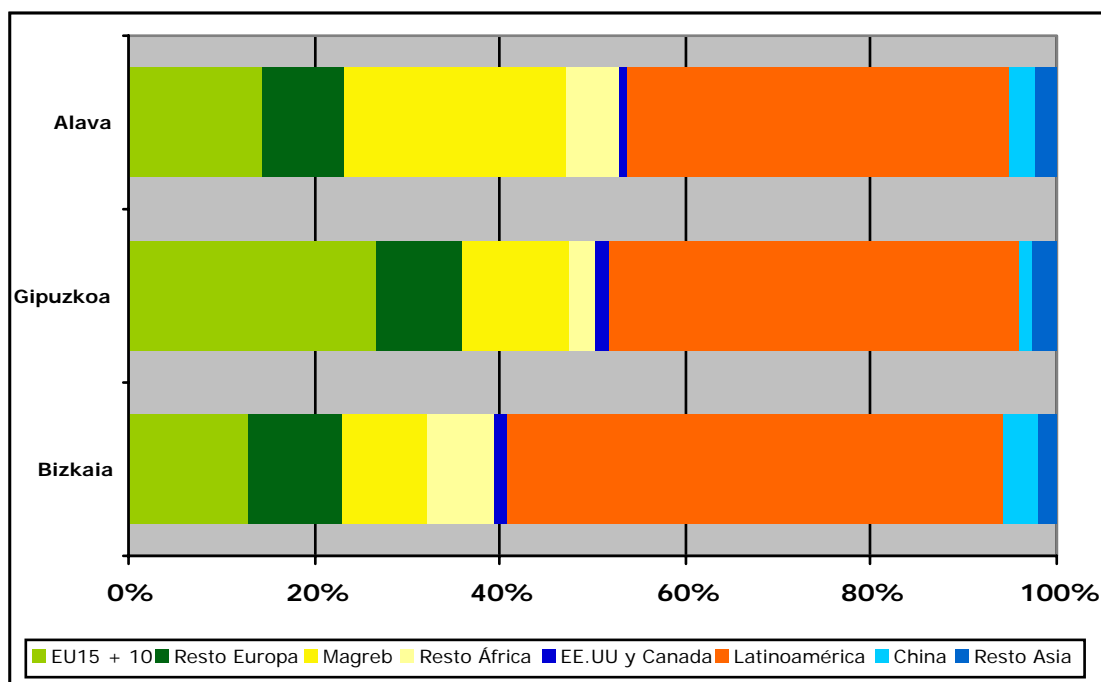
Teniendo en cuenta la tasa de feminización, en el total de población extranjera de la CAE hay un leve predominio masculino: el 51% son hombres y el 49% mujeres, aunque sólo la población norteamericana –EEUU y Canadá– y europea no comunitaria se sitúan en estos parámetros. El resto presenta una situación de predominio o masculino o femenino, aunque es más frecuente el masculino.

Gráfico 2. Evolución de la composición de la extranjería de la CAE por áreas geográficas. 1999, 2003 y 2005. (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

Gráfico 3. Composición de la extranjería de los territorios históricos de la CAE por áreas geográficas. 2005. (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

El predominio masculino se da en las dos modalidades comunitarias europeas (el 60% en el UE15 y el 54% en la UE25), en los asiáticos (61%) y chinos (56%) y es absolutamente dominante en el caso de la población africana (71%) y del Magreb (el 72%).

Sin embargo, en el caso de las nacionalidades más importantes de la CAE, las latinoamericanas, la población es predominantemente femenina: el 60% del total de las originarias de estas nacionalidades son mujeres. Este dato es muy relevante ya que las mujeres provenientes de estas nacionalidades suponen el 30% del total de la población extranjera de la CAE.

Composición por nacionalidades en la CAE

El aumento del número de personas inmigrantes extranjeras está suponiendo una creciente diversidad en cuanto a los orígenes. Un primer dato a constatar es que hay residentes de cada vez más nacionalidades, por lo que el peso de las principales nacionalidades sobre el total va decreciendo y aumentando el peso de lo que englobamos en la categoría “resto”.

Entre las veinte nacionalidades más importantes de entre las asentadas en la CAE nueve son latinoamericanas, tres africanas (dos de ellas del Magreb), cuatro europeas comunitarias, dos no comunitarias y una asiática. Por último, también consta el Estado español, como lugar de nacimiento de niños con nacionalidad extranjera.

Tabla 7. 20 nacionalidades más importantes en la CAE, por sexos, su proporción sobre nacionalidad y proporción sobre el total de la inmigración. 2005. (%)

Nacionalidades	Total 72.894	Hombres 37.383	H. (%) 51	Mujeres 35.511	M (%) 49	%	% acumulado
Colombia	10.089	3.912	39	6.177	61	13,8	13,84
Ecuador	7.456	3.351	45	4.105	55	10,2	24,07
Marruecos	6.358	4.595	72	1.763	28	8,7	32,79
Portugal	4.661	2.945	63	1.716	37	6,4	39,19
Rumanía	4.128	2.084	50	2.044	50	5,7	44,85
Bolivia	3.453	1.177	34	2.276	66	4,7	49,59
Argentina	3.222	1.658	51	1.564	49	4,4	54,01
Brasil	3.061	874	29	2.187	71	4,2	58,21
España	3.058	1.613	53	1.445	47	4,2	62,40
Argelia	2.100	1.597	76	503	24	2,9	65,28
China	1.958	1.105	56	853	44	2,7	67,97
Francia	1.565	822	53	743	47	2,1	70,11
Cuba	1.528	546	36	982	64	2,1	72,21
Perú	1.214	551	45	663	55	1,7	73,88
Reino Unido	1.210	749	62	461	38	1,7	75,54
Venezuela	1.143	504	44	639	56	1,6	77,10
República Dominicana	1.043	310	30	733	70	1,4	78,53
Senegal	934	857	92	77	8	1,3	79,82
Alemania	907	538	59	369	41	1,2	81,06
Ucrania	840	342	41	498	59	1,2	82,21

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

Estas veinte nacionalidades suponen más del 82% de la población inmigrante extranjera asentada en la CAE y se confirma el proceso de sustitución operado en las áreas geográficas ya que han pasado a la cabecera nacionalidades que no se contemplaban hace ocho años (Colombia, Ecuador, Rumanía, Bolivia); se han mantenido dentro de entre las más relevantes los nacionales de Marruecos, Portugal, Argentina y han perdido relevancia las nacionalidades comunitarias de Europa.

Tabla 8. 20 nacionalidades más importantes en Álava, por sexos, su proporción sobre nacionalidad y proporción sobre el total de la inmigración. 2005. (%)

Total Alava	Total	Hombres	H. (%)	Mujeres	M (%)	%	% acumulado
	15.141	8.316	54,9	6.825	45,1		
Colombia	2.078	850	40,9	1.228	59,1	13,7	13,7
Marruecos	1.942	1.382	71,2	560	28,8	12,8	26,6
Argelia	1.223	889	72,7	334	27,3	8,1	34,6
Ecuador	1.192	511	42,9	681	57,1	7,9	42,5
Portugal	1.027	686	66,8	341	33,2	6,8	49,3
Brasil	784	336	42,9	448	57,1	5,2	54,5
España	737	367	49,8	370	50,2	4,9	59,3
Rumanía	611	322	52,7	289	47,3	4,0	63,4
Argentina	483	254	52,6	229	47,4	3,2	66,6
China	392	215	54,8	177	45,2	2,6	69,1
Nigeria	276	181	65,6	95	34,4	1,8	71,0
Cuba	273	91	33,3	182	66,7	1,8	72,8
República Dominicana	242	92	38,0	150	62,0	1,6	74,4
Pakistán	228	218	95,6	10	4,4	1,5	75,9
Perú	226	95	42,0	131	58,0	1,5	77,4
Paraguay	223	78	35,0	145	65,0	1,5	78,8
Ucrania	222	98	44,1	124	55,9	1,5	80,3
Venezuela	196	90	45,9	106	54,1	1,3	81,6
Francia	190	96	50,5	94	49,5	1,3	82,9
Alemania	175	118	67,4	57	32,6	1,2	84,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

En resumen, las nacionalidades y su peso confirman el proceso de sustitución de personas de origen europeo y africano por parte de latinoamericanas, el mantenimiento de las magrebíes con ligera tendencia a la baja y una mayor diversificación de orígenes. Actualmente residen en la CAE nacionales de más de 160 países.

2. Composición de la población inmigrante en función del sexo

En las recientes migraciones, un hecho que ha ido adquiriendo una importancia creciente es el de la feminización de las migraciones. En gran parte de las nuevas modalidades de migración la estrategia de migrar es de carácter familiar y supone que es la mujer la que se moviliza.

Tabla 9. Índice de feminización de las principales nacionalidades en la CAE según diferentes modalidades de dominio, mayoría o equilibrio masculino o femenino. 2005 (%).

30%	45%	55%	70%	
Dominio masculino	Mayoría masculina	Equilibrio	Mayoría femenina	Dominio femenino
Menos del 30%	Entre 30 y 44,9%	Entre 45 y 54,9%	Entre 55 y 69,9%	70% y más
Marruecos [28,8]	Angola [44,4]	Perú [54,7]	República Dominicana [69,3]	Guinea Ecuatorial [72,6]
Argelia [25,2]	China [44,3]	Polonia [50,7]	Paraguay [68,5]	Brasil [71,6]
Guinea-Bissau [25,1]	Camerún [41,3]	Chile [50,7]	Rusia [66,1]	
Ghana [12,5]	Bélgica [41,2]	Uruguay [50,1]	Bolivia [65,8]	
Senegal [8,6]	Alemania [40,9]	Argentina [49,9]	Cuba [64,3]	
Pakistán [6,6]	Bulgaria [40,2]	Rumanía [49,6]	Filipinas [62,5]	
	Nigeria [39,7]	Francia [48,1]	México [61,1]	
	Reino Unido [39,0]	EEUU [47,6]	Colombia [60,9]	
	Portugal [37,3]		Ucrania [59,1]	
	Italia [37,1]		Venezuela [57,3]	
	Mauritania [35,3]		Ecuador [55,0]	
	Países Bajos [34,7]			
	Irlanda [34,0]			
Índice de feminización del resto de países [41] Índice de feminización de la CAE [48,7]				

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

Según la relación entre nacionalidad y feminización y teniendo en cuenta las cuarenta nacionalidades más importantes en la CAE y con base en el peso de las mujeres por cada una de las nacionalidades, hemos distinguido cinco situaciones: dominio masculino (menos del 30% de mujeres), mayoría masculina (entre el 30 y 44,9% de mujeres), equilibrio (entre el 45 y 54,9% de mujeres), mayoría femenina (entre el 56 y 69,9% de mujeres) y dominio femenino (más del 70% de mujeres). Como resultado, observamos que:

1. Hay más nacionalidades de dominio masculino que de femenino. En la categoría de dominio femenino, con más de un 70% de mujeres sólo encontramos dos países frente a seis en el caso opuesto de dominio masculino: Guinea Ecuatorial y Brasil.
2. Ahora bien, la situación que se debe resaltar es la de la mayoría femenina, que es la que nos ofrece síntomas del cambio que se está operando en el ámbito de las migraciones, porque en el caso de la CAE las mujeres originarias de Latinoamérica o están en situación de equilibrio o en el de manifiesta mayoría femenina, sobre todo en el caso de las nacionales de Colombia, Ecuador y Bolivia.
3. Las nacionalidades latinoamericanas en situación de equilibrio suelen tender a ser las de inmigración más antigua, como las originarias de Argentina o Chile. Si tradicionalmente la inmigración latinoamericana ha sido la más feminizada, no deben minusvalorarse los casos de Ucrania y Rusia, con un importante índice de feminización, así como Filipinas.
4. Por el contrario la inmigración menos feminizada sigue siendo la magrebí, la africana y la asiática más reciente, con Pakistán a la cabeza de la inmigración más masculinizada.

3. Composición de la población inmigrante en función de la edad.

La población extranjera residente en la CAE se caracteriza por su elevada juventud. Si aplicamos el índice de juventud, a personas autóctonas y extranjeras, dividiendo la población menor de 20 años por la mayor de 60 años, obtenemos que mientras que hay un 0,73 menor de 20 años por cada persona mayor de 60 años entre las personas autóctonas, entre las inmigrantes la cifra asciende al 4,87 en favor de jóvenes por cada persona mayor de 60.

Tabla 10. Índice de juventud de autóctonos y extranjeros en la CAE. 2005.

	Autóctonos	Extranjeros
Menos de 20	353.446	13.670
Más de 60	484.730	2.809
Índice de juventud	0,73	4,87

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

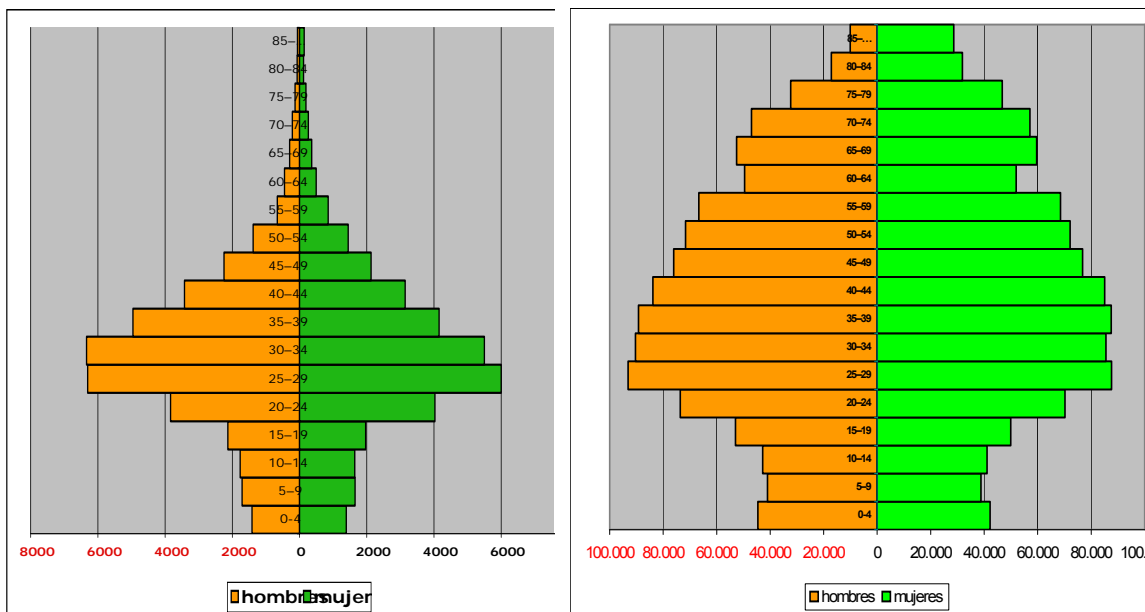
A 1 de enero de 2005, más del 80% de las personas extranjeras tenía menos que 45 años. Estamos pues ante una población extremadamente joven y en edad laboral. También se observa un significativo incremento en la franja de menores de edad: los y las menores de 15 años han crecido tres puntos en los últimos seis años, como consecuencia de los nacimientos habidos de padres y madres extranjeros en la CAE.

Estos datos revelan la diferente estructura de edad de personas autóctonas e inmigrantes, observables en las pirámides de edad que aportamos a continuación. Esta diferente estructura señala un envejecimiento de la población autóctona no contrarrestado con la aportación de la juventud extranjera, como a menudo se tiende a simplificar.

Las pirámides de edad de población autóctona e inmigrante no dejan dudas sobre su diferente composición, y mientras la autóctona denota un envejecimiento manifiesto de la población, la de la inmigración revela la característica central de su motivación: la económica. De hecho, la mayoría de la población extranjera está directamente relacionada con el ámbito laboral, siendo absolutamente dominantes las franjas de edad que representan esta característica.

Asimismo, se observa un crecimiento de niños y niñas extranjeras nacidas en la CAE, con edades comprendidas entre 0 y 4 años, que irá ensanchando progresivamente la base de la pirámide. Una recuperación similar en esta franja de edad, aunque menor, se está empezando también a dar en la población autóctona.

Gráfico 5. Pirámide de edad de la población extranjera y autóctona de la CAE. 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

Así, según la distribución por edades de la población extranjera, podemos entrever que:

Tanto los hombres como las mujeres de origen extranjero tienen una misma o una muy similar distribución por edades, con una mayor presencia de mujeres entre las mayores de 60 años; el 18,8% de la población extranjera tiene menos de veinte años, y la población extranjera de más de 55 años tan sólo representa hoy por hoy un 6% de su total.

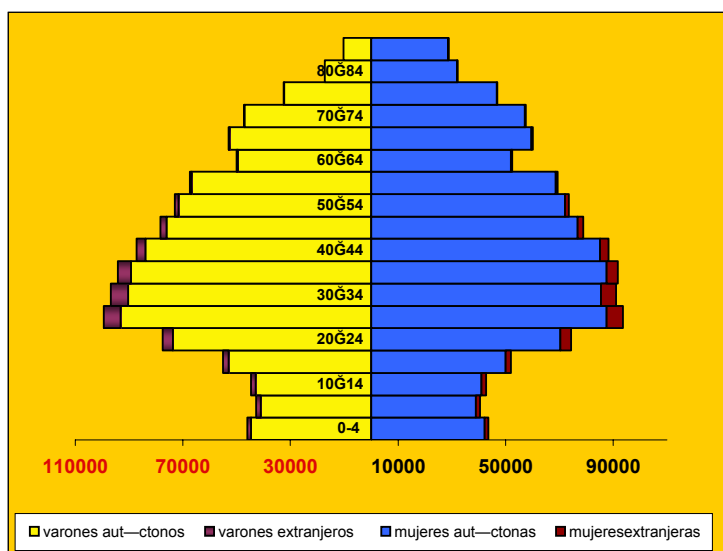
En consecuencia, podemos ver que la aportación más relevante en la pirámide de edad de la CAE tiene lugar entre los 20 y 54 años, franja en la que se ubica el 75% del total de las personas extranjeras residentes en el País Vasco.

Tabla 11. Estructura de edad por sexos de la población extranjera en la CAE. 2005. (%)

2005							
Edad	Varones	%	Mujeres	%	Total	%	% acumulado
0-4	1.408	3,8	1.388	3,9	2.796	3,8	
5Ĝ9	1.710	4,6	1.653	4,7	3.363	4,6	8,4
10Ĝ14	1.764	4,7	1.643	4,6	3.407	4,7	13,1
15Ĝ19	2.134	5,7	1.970	5,5	4.104	5,6	18,8
20Ĝ24	3.834	10,3	4.026	11,3	7.860	10,8	29,5
25Ĝ29	6.309	16,9	6.001	16,9	12.310	16,9	46,4
30Ĝ34	6.338	17,0	5.503	15,5	11.841	16,2	62,7
35Ĝ39	4.959	13,3	4.152	11,7	9.111	12,5	75,2
40Ĝ44	3.422	9,2	3.150	8,9	6.572	9,0	84,2
45Ĝ49	2.239	6,0	2.137	6,0	4.376	6,0	90,2
50Ĝ54	1.380	3,7	1.454	4,1	2.834	3,9	94,1
55Ĝ59	659	1,8	852	2,4	1.511	2,1	96,1
60Ĝ64	451	1,2	495	1,4	946	1,3	97,4
65Ĝ69	293	0,8	370	1,0	663	0,9	98,4
70Ĝ74	209	0,6	265	0,7	474	0,7	99,0
75Ĝ79	136	0,4	193	0,5	329	0,5	99,5
80Ĝ84	75	0,2	120	0,3	195	0,3	99,7
85ĜÉ	63	0,2	139	0,4	202	0,3	100,0
Total	37.383	100	35.511	100	72.894	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

Gráfico 6. Contribución de la extranjería en la pirámide de edad de la CAE. 2005.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Continuo.

SITUACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

Permisos de residencia, afiliación a la seguridad social y mercado de trabajo

A fecha de 31 de diciembre de 2005 había 2.738.932 de personas extranjeras con tarjeta residencia en Estado español, de los cuales 57.395 correspondían a la CAE. Esta cifra supone alrededor del 71% de las personas empadronadas.

Uno de los datos más relevantes que se obtiene de la comparación de finales de diciembre de 2004 y 2005, consiste en que en un sólo año y como consecuencia de la última regularización del año 2005, ha crecido en 20.000 la cifra de residentes autorizados.

Como podemos advertir en la última columna de la tabla 22, la media del incremento de regularizados durante 2005 ha sido de un 54% en la CAE. La población extranjera con tarjeta de residencia casi se ha duplicado en Gipuzkoa (80%), han crecido casi un 60% en Bizkaia y su menor incremento anual ha tenido lugar en Álava (27%).

Según el régimen de residencia, a finales de diciembre de 2005, 39.114 extranjeros/as (el 68,1% del total) estaban incluidos en el Régimen General y 18.281 (el 31,9%) en el Régimen Comunitario, del que forman parte los nacionales de países del Espacio Económico Europeo, así como sus familiares y los/as familiares de españoles.

El número de personas extranjeras incluidas en el Régimen General se ha incrementado un 81,72% (de 21.524 a 39.114) respecto a finales de 2004, mientras que el de las incluidas en el Régimen Comunitario ha crecido mucho más moderadamente, un 17%, pasando de 15.626 a 18.281 residentes regularizados del Espacio Económico Europeo.

El crecimiento de las personas del régimen general ha sido espectacular en Gipuzkoa, un 144%, y también alto en el total de la Comunidad Autónoma (82%) y en Bizkaia (93%).

En consecuencia, si hasta muy recientemente era mucho mayor el peso de los poseedores de tarjeta o autorización de residencia del Régimen Comunitario, a medida que la realidad inmigratoria se vaya asentando, y regularizando su situación, las modalidades de Régimen tenderán a plasmar una composición más adaptada a la realidad de la extranjería.

De hecho, el gráfico que adjuntamos a continuación expresa parte de esa realidad para el caso del total de nuestra comunidad como de los territorios históricos, sin olvidar que el desfase existente entre empadronados y residentes autorizados. A pesar de ello, se pueden ver las constantes de la composición en la CAE, de tal forma que en Bizkaia hay un mayor peso de inmigrantes de origen latinoamericano con tarjeta de residencia, en Alava de origen magrebí y en Gipuzkoa, de origen europeo.

Tabla 12. Evolución de la población extranjera con tarjeta de residencia en la CAE por régimen y territorio histórico. Incremento 2004-05. %

	Fecha 31.12.2004	% sobre total de 2004	Fecha 31.12.2005	% sobre total de 2005	Incremento 2004-2005 (%)
Alava	10.063	27,1	12.788	22,3	27
Régimen general	7.332	19,7	9.718	16,9	33
Régimen comunitario	2.731	7,4	3.070	5,3	12
Gipuzkoa	8.277	22,3	14.916	26,0	80
Régimen general	3.884	10,5	9.494	16,5	144
Régimen comunitario	4.393	11,8	5.422	9,4	23
Bizkaia	18.810	50,6	29.691	51,7	58
Régimen general	10.308	27,7	19.902	34,7	93
Régimen comunitario	8.502	22,9	9.789	17,1	15
C.A. de Euskadi	37.150	100,0	57.395	100,0	54
Régimen general	21.524	57,9	39.114	68,1	82
Régimen comunitario	15.626	42,1	18.281	31,9	17

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Interior.

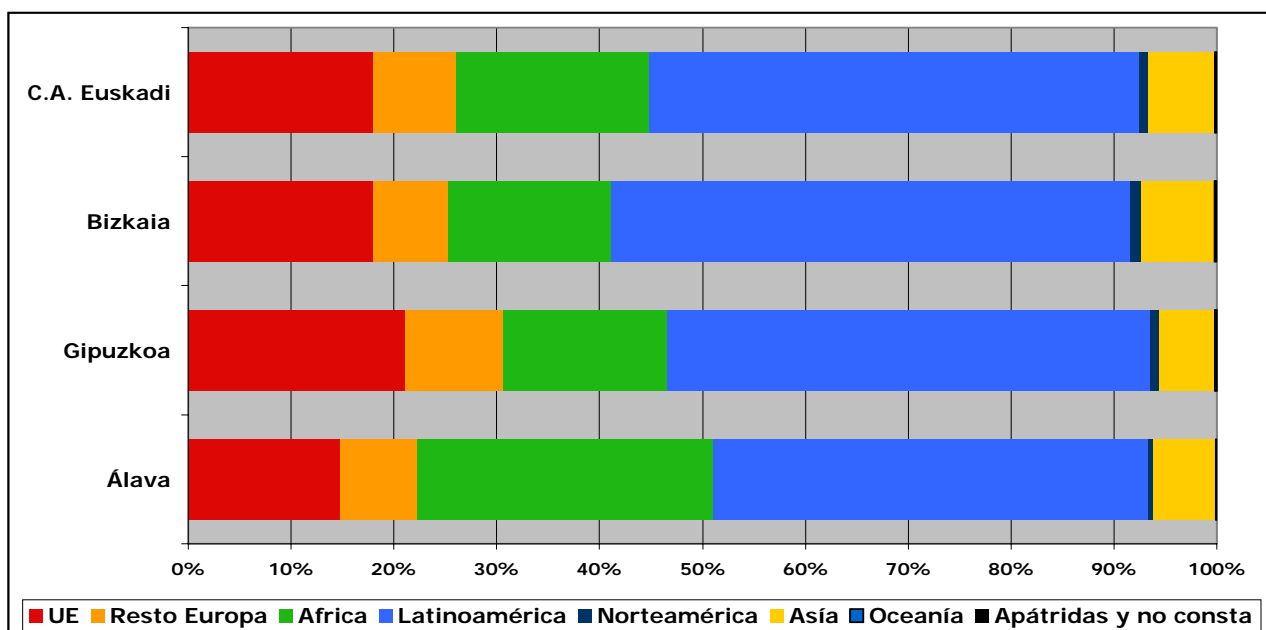
Las nacionalidades con mayor índice de regularización, aparte de las que por régimen comunitario tienen un acceso más fácil a la tarjeta residencia, son las de mayor tradición (Filipinas y Marruecos) y las latinoamericanas.

Las y los nacionales de Filipinas están entre los de mayor tradición, pero su volumen es irrelevante sobre el total. No es ése el caso de la inmigración marroquí, que tiene uno de los mayores índices de regularización, de tal forma que un 96% de las personas empadronadas estaría regularizada, siempre y cuando tengamos en cuenta que estamos comparando datos de padrón de 1 de enero de 2005 con datos de residencia autorizada de 31 de diciembre de 2005, con lo que se obvian los stocks que los flujos han podido dejar por nacionalidad durante 2005.

Hecha esta salvedad, un 95% de las personas de origen colombiano, un 90% dominicano, un 88% ecuatoriano y un 89% cubano están en la misma situación. En este grupo de países latinoamericanos, el caso de la inmigración boliviana, muy reciente, representa el polo opuesto, con un 51% de personas autorizadas. En la mitad, se sitúan inmigrantes de origen brasileño con un 66% de autorizadas. Entre las nacionalidades que por su peso sobre el total de la inmigración son relevantes está la rumana, con un 67% de personas autorizadas sobre empadronadas.

Entre el resto de inmigrantes de origen africano, los más relevantes son los argelinos, con un 66%, y los senegaleses, con un 82%. Entre los asiáticos, se puede decir que casi el 100% de la población de origen chino está regularizada y también el 88% de los pakistaníes. Estos son algunos datos de interés teniendo en cuenta que la media de inmigrantes extranjeros/as con tarjeta de residencia de la CAE es del 79%.

Gráfico 7: Composición de la inmigración extranjera con tarjeta de residencia en los TT.HH. y CAE por áreas geográficas. 2005. (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Interior.

Esta pauta de normalización de la residencia de inmigrantes es también relevante desde la perspectiva de la integración, porque a una mayor normalidad en la estancia le corresponde una menor problematización de la cotidianeidad y, consecuentemente, una mayor posibilidad de desarrollar el proyecto de vida que impulsó la migración.

Este proyecto, está por lo general basado en motivaciones económicas, de lo cual es muestra tanto la estructura etaria anteriormente apuntada como la diferencia en las tasas de actividad de la población extranjera y la española.

En el total de Estado español, en el cuarto trimestre de 2005, según la Encuesta de Población Activa (EPA), la **tasa de actividad de la población extranjera** es del 73,85% y la de la población española del 56,12%. Evidentemente, la estructura de edad de la población extranjera (concentrada en los grupos de edad en los que la actividad económica es más fuerte) explica esta diferencial de más de 17 puntos entre ambas tasas, por lo que es irrelevante que la tasa de paro del población extranjera sea 1,5 puntos superior al de los españoles, el 10,23% frente al 8,5%.

En consecuencia, a finales de 2005, había en el Estado español una población activa de 21 millones, de los cuales eran de origen extranjero 2.500.000 y de los que a su vez estaban afiliados y cotizando a la Seguridad Social más de un 1.700.000, lo que supone casi un 10% del total de las afiliaciones al sistema. De esta última cifra corresponden al País Vasco 36.203 cotizantes, el 2,1% del total. Esta cifra está en consonancia con el peso relativo de la inmigración extranjera sobre el total de Estado español.

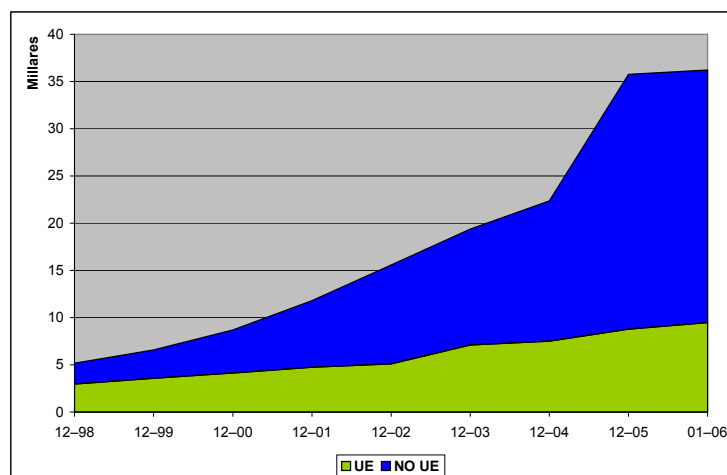
**Tabla 30. Afiliados a la Seguridad Social en Estado español y CAE, por tipo de régimen.
Diciembre de 2005.**

	General	Autónomos	Agrario	Mar	Carbón	Hogar	Total
UE	198.648	76.600	10.421	1.035	550	3.593	290.847
NO UE	936.240	69.269	152.869	2.580	31	244.281	1.405.270
Total España	1.134.888	145.869	163.290	3.615	581	247.874	1.696.117
UE	6.572	1.744	932	170	0	60	9.478
No UE	17.014	1.866	924	137	0	6.784	26.725
Total C.A. de Euskadi	23.586	3.610	1.856	307	0	6.844	36.203
UE	3,3	2,3	8,9	16,4	0,0	1,7	3,3
No UE	1,8	2,7	0,6	5,3	0,0	2,8	1,9
Total C.A. de Euskadi	2,1	2,5	1,1	8,5	0,0	2,8	2,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

A las cifras actuales se ha llegado en una evolución que podemos considerar de rápida, y especialmente acelerada en los tres últimos años, creciendo hasta siete veces en la CAE, de forma más intensa en Álava y más suavemente en Gipuzkoa. También en las afiliaciones a la Seguridad Social se confirma el proceso de sustitución que se opera en la inmigración extranjera, puesto que mientras que las afiliaciones de originarios de la UE crecen hasta un 320%, la de originarios de la no UE lo hacen un 1.207%.

Gráfico 8. Evolución de la composición de la población extranjera afiliada a la Seguridad Social. Diciembre 2005.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Como hemos apuntado anteriormente, el proceso de regularización está notándose en términos de altas a la Seguridad.

MARCO NORMATIVO

I.- SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y MIGRACIONES.

Antes de considerar el fundamento y el marco normativos del presente II Plan Vasco de Inmigración del Gobierno Vasco deben realizarse algunas consideraciones introductorias para entender el compromiso que el mismo adopta con la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de todas las personas residentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco independientemente de su nacionalidad.

La plena constitucionalidad de esta decisión de la Administración vasca encuentra una última justificación en la crisis que, sin duda, viene padeciendo el sistema internacional de protección de los derechos fundamentales configurado a partir de la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH) adoptada por la Asamblea General de la ONU celebrada el 10 de Diciembre de 1948 y a la que se remite el artículo 10.2 de la Constitución española.

La DUDH consagra el principio de universalidad de los derechos fundamentales, el cual se basa, a su vez, en la dignidad de todos los seres humanos (art. 1) y en el principio de no discriminación (art. 2).

En el marco de dicha DUDH es sin duda el Estado el agente público al que la comunidad internacional confía primordialmente la defensa de los derechos proclamados en la misma en relación con las personas que integran la comunidad política que representa y que se definen a partir de la posesión de un determinado título jurídico conocido como nacionalidad. Así en nuestro contexto más cercano ha sido el Estado un espacio básico para la salvaguardia de la solidaridad y la defensa de los derechos fundamentales.

Lógicamente la crisis de construcción y consolidación del Estado en muchas zonas del planeta, agudizada tras el final de la llamada Guerra Fría, ha supuesto la crisis del sistema internacional de defensa de tales derechos.

Sin un agente público capaz de velar por la salvaguardia de tales libertades individuales, las migraciones se convierten también en un mecanismo de demanda de nuevos sistemas de protección de los derechos fundamentales a nivel global. Estos nuevos sistemas se van a

caracterizar porque los Estados realmente existentes, los entes subestatales que los integran y los nuevos entes supraestatales que se vienen configurando por los mismos, van a tener que ir asumiendo la salvaguardia de los derechos fundamentales de aquellas personas cuya nacionalidad no les garantiza dicha protección.

La expresión jurídica de este nuevo sistema internacional de defensa de los derechos fundamentales que debe ir configurándose, so pena de renunciar al principio de universalidad consagrado en el artículo 1 de la DUDH, es la noción de ciudadanía cívica o inclusiva.

Dicha noción significa la creación de nuevos espacios e instrumentos públicos, más allá del vínculo entre un Estado y sus nacionales, para la protección de los derechos humanos. Entre ellos habrá de destacarse en el caso del Estado español, y siempre además del empleo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más adecuada a este nuevo modelo, el papel de las Comunidades Autónomas y de la Unión Europea. En síntesis la ciudadanía cívica o inclusiva podría definirse por representar una lucha para que más derechos lleguen a más personas.

Sólo de esta manera se podrá garantizar el principio de la DUDH según el cual toda persona tiene derecho a ser parte de la ciudadanía. Algo que lamentablemente no sucede en este momento en el que sólo aquellas personas que son nacionales de un verdadero y democrático Estado disfrutan del pleno desenvolvimiento de su personalidad.

A este respecto debe señalarse las potencialidades que ofrece la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la posición constitucional de las personas extranjeras en el Estado español. Estas potencialidades están hoy por hoy prácticamente inexploradas.

Especial representante de esta jurisprudencia es la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/84 de 23 de Noviembre en cuyo razonamiento jurídico 3 se dice:

“3. Cuando el art. 14 de la Constitución proclama el principio de igualdad, lo hace refiriéndose con exclusividad a «los españoles». Son éstos quienes, de conformidad con el texto constitucional, «son iguales ante la ley», y no existe prescripción ninguna que extienda tal igualdad a las personas extranjeras.

La inexistencia de declaración constitucional que proclame la igualdad de las personas extranjeras y españolas no es, sin embargo, argumento bastante para considerar resuelto el problema, estimando que la desigualdad de trato entre personas extranjeras y españolas resulta constitucionalmente admisible, o, incluso, que el propio planteamiento de una cuestión de igualdad entre personas extranjeras y españolas está constitucionalmente excluido. Y no es argumento bastante, porque no es únicamente el

artículo 14 de la Constitución el que debe ser contemplado, sino que, junto a él, es preciso tener en cuenta otros preceptos sin los que no resulta posible determinar la posición jurídica de las personas extranjeras en España.

A tenor del art. 13 de la Constitución, «las personas extranjeras gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley». Ello supone que el disfrute de los derechos y libertades -el término «libertades públicas» no tiene obviamente un significado restrictivo- reconocidos en el título primero de la Constitución se efectuará en la medida en que lo determinen los tratados internacionales y la ley interna española, y de conformidad con las condiciones y el contenido previsto en tales normas, **de modo que la igualdad o desigualdad en la titularidad y ejercicio de tales derechos y libertades dependerá, por propia previsión constitucional, de la libre voluntad del tratado o la ley.**

No supone, sin embargo, tal previsión que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de las personas extranjeras relativa a los derechos y libertades públicas, pues la Constitución no dice que las personas extranjeras gozarán en España de las libertades que les atribuyan los tratados y la ley, sino de las libertades «que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley» de modo que **los derechos y libertades reconocidos a las personas extranjeras** siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, **dotados** -dentro de su específica regulación- **de la protección constitucional**, pero son todos ellos sin excepción en cuanto a su contenido, **derechos de configuración legal**. Esta configuración puede prescindir de tomar en consideración, como dato relevante para modular el ejercicio del derecho, la nacionalidad o ciudadanía de quien es titular, **produciéndose así una completa igualdad entre personas extranjeras y españolas, como la que efectivamente se da respecto de aquellos derechos** que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadana, o, si se rehuye esta terminología, ciertamente equívoca, de aquellos **que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana, que, conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español**. Derechos tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc., **corresponden a las personas extranjeras por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellas en relación a las españolas.**

Puede también, sin embargo, introducir la nacionalidad como elemento para la definición del supuesto de hecho al que ha de anudarse la consecuencia jurídica establecida y en tal caso, como es obvio, queda excluida a priori la aplicación del principio de igualdad como parámetro al que han de ajustarse en todo caso las consecuencias jurídicas

anudadas a situaciones que sólo difieren en cuanto al dato de la nacionalidad, aunque tal principio haya de ser escrupulosamente respetado en la regulación referida a todos aquellos situados en identidad de relación con el dato relevante.”

Conforme a esta doctrina constitucional la definición del estatuto de la persona extranjera en el ordenamiento jurídico estatal se construye sobre estas tres categorías:

- Derechos imprescindibles para la garantía de la dignidad humana y que, por tanto, son predicables de todas las personas sin diferencia ninguna en la titularidad ni en el ejercicio. En este grupo de derechos esenciales opera ya, por mandato constitucional, el principio de ciudadanía inclusiva o cívica.
- Derechos que no pertenecen a las personas extranjeras: los recogidos en el artículo 23, con la salvedad referente al sufragio activo y pasivo en las elecciones locales. En todo caso analizaremos, en un apartado posterior, la capacidad de introducir en estos derechos elementos de ciudadanía gracias al ordenamiento jurídico europeo.
- Derechos cuya titularidad y ejercicio dependerá de lo dispuesto en los tratados y leyes, aunque con el debido respeto a su configuración constitucional y a su contenido esencial. Esta categoría es muy importante ya que en la misma, que agrupa a derechos muy importantes, cabe hacer desaparecer el principio de no igualdad con los y las nacionales por lo que el Estado, o la Comunidad Autónoma en aquellos derechos en que sea competente, puede establecer un claro principio de ciudadanía inclusiva o cívica.

Antes de analizar el pleno encaje y compromiso de este II Plan Vasco de Inmigración del Gobierno Vasco con la noción de ciudadanía subyacente en la doctrina constitucional expuesta, pasamos a considerar el marco jurídico internacional y europeo.

II.- MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y EUROPEO: EN ESPECIAL LA CREACIÓN EFECTIVA DE UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EN EUROPA.

II.1. Marco jurídico internacional:

II.1.1. Ámbito universal de protección de derechos fundamentales:

Dentro de lo que constituye el ámbito de cooperación jurídica internacional, destaca la labor realizada en el campo de los derechos humanos por la Organización de las Naciones

Unidas. Su Asamblea General ha adoptado, además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), mencionada en el citado artículo 10.2 de la Constitución, otras Declaraciones con relevancia en el ámbito de los derechos de las personas extranjeras. En particular, se incluirían aquí las siguientes ratificadas por el Estado español:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.
- Protocolos facultativos de ambos pactos: en especial el primer y segundo Protocolos Facultativos de este Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Otras Declaraciones y convenciones con relevancia en el ámbito de las personas que residen en un Estado del que no son nacionales:

- Declaración sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1963): incluido el artículo 14 de la misma, que confiere al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial la competencia para recibir quejas individuales (BOE nº 139, de 11 de Junio de 1998).
- Declaración sobre el Asilo Territorial (1967).
- Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra (1978).
- Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales (1978).
- Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la Religión o las convicciones (1981).
- Declaración sobre los Derechos Humanos de las personas que no son Nacionales del País en que viven (1985).
- Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a Minorías Nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992).
- Declaración de Durban de la Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia (2001)

En cuanto a los Convenios Internacionales relativos a los derechos humanos que han sido ratificados por España:

- El Convenio sobre el Estatuto de las Personas Refugiadas (1951) y su protocolo adicional (1967).

- El Convenio sobre el Estatuto de los y las Apátridas (1954) y la Convención para reducir los casos de apatridia (1961).
- La Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y esclavas y las prácticas análogas a la esclavitud de 1957.
- La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.
- El Convenio para la eliminación de la discriminación racial (1965).
- Convención sobre los derechos de los niños y niñas (1989) y sus dos Protocolos Facultativos.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su protocolo facultativo (1999).
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984) incluíd su artículo 22 que faculta al Comité contra la Tortura para recibir quejas individuales.
- Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional completada por el Protocolo sobre la prevención, supresión y castigo del tráfico de personas especialmente mujeres y menores.

Entre los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, el Estado español ha ratificado los siguientes:

- El Convenio 29 sobre el trabajo forzoso u obligatorio y el 105 sobre la abolición del trabajo forzoso.
- El Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.
- El Convenio 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), convenio relativo a trabajadores y trabajadoras migrantes (revisado) de 1949.
- El Convenio 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva.
- El Convenio 100 sobre la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.
- El Convenio 102 sobre la norma mínima de Seguridad Social.
- El Convenio 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958).
- El Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo.

- El Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y de la acción inmediata para su eliminación.

Sin embargo, en los ámbitos examinados, el Estado no ha ratificado los siguientes convenios que se citan por su interés en la materia:

- El Convenio 143 de la OIT, Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y el trato de los y las trabajadoras migrantes (1975).
- El Convenio de las Naciones Unidas para la protección de los y las Trabajadoras Migrantes y sus familiares (1990).

En lo que respecta a los tratados bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), España ha ratificado la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza y el Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios.

Estos instrumentos tienen de base la consideración de la dignidad e igualdad de todos los seres humanos y tienen como propósito el desarrollo y el estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión¹.

II.1.2. **Ámbito europeo de protección de derechos fundamentales:**

El Consejo de Europa, la organización política más antigua del continente europeo (1949), promueve la protección y el desarrollo de los derechos humanos. Todos los países de la Unión Europea están integrados en el mismo, pero es una organización diferente que engloba a 46 países.

¹ Así lo recogen expresamente: **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, en sus artículo 2 y 26 que establecen el derecho a disfrutar de los derechos reconocidos por el Pacto sin discriminación ; **Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales**, en su Artículo 2.3 que únicamente prevé la posibilidad de establecer alguna discriminación referida a los derechos económicos pero no a los derechos sociales y culturales ; **Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial** que establece en su artículo 1.3, la prohibición tajante de proceder mediante un trato discriminatorio por razones de nacionalidad.; Artículo 6 del **Convenio 97 de la OIT**, que establece el principio de no discriminación para los trabajadores migrantes prohibiendo cualquier trato menos favorables que el otorgado a sus nacionales en cuestiones de derechos laborales.

Desde él se han promovido convenios específicos para la protección y desarrollo de los derechos y las libertades fundamentales. España ha ratificado los siguientes convenios:

- Convenio europeo para la protección de los Derechos Humanos y las libertades Fundamentales (1950) revisado por el Protocolo 11 que establece la jurisdicción obligatoria del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Convenio material del Convenio Europeo fue ampliado a su vez por los Protocolos 1 (BOE nº 11, de 12 de Enero de 1991 y 6 (BOE nº 92, de 17 de Abril de 1986) ratificados por España
- La Carta Social europea (1961) y su protocolo adicional (1988).
- Convenio para la prevención de la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (1987) y sus dos Protocolos Adicionales.
- Convenio europeo sobre el Estatuto Legal de los y las Trabajadoras Migrantes (1977).
- Convenio europeo sobre la nacionalidad (1997).
- Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales (1995)
- Convenio internacional sobre el cibercrimen (2001) y protocolo que reprime la difusión de material racista y xenófobo por medio de sistema informático (2003).

El Estado español no ha ratificado los siguientes Convenios en el ámbito europeo, que se cita por su importancia en la materia:

- Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local (1992) que reconoce el derecho de sufragio activo y pasivo a todas las personas extranjeras residentes en el Estado Parte durante los cinco años anteriores.

Obviamente en este marco regional europeo, es de especial relevancia el citado Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, porque establece, ante demandas individuales, la jurisdicción obligatoria del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la posibilidad de pedir su protección ante las violaciones de derechos reconocidos en el Convenio cometidas por los Estado a las personas que se encuentren en su territorio. La Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado el más amplio marco de protección de los derechos de las personas inmigrantes extranjeras en el Derecho Internacional. Además el Tratado de la Unión Europea, en el artículo 6.2, establece que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales como principios generales del derecho comunitario.

En cuanto a otras actuaciones es importante destacar la creación y el trabajo desarrollado por la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI).

II.2. Marco jurídico comunitario:

II.2.1.- Situación normativa actual de las políticas de inmigración de la UE

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, firmado en 1997, la labor de armonización realizada por los países miembros de la Unión Europea en materia de inmigración y asilo ha consistido básicamente en cooperación jurídica y política intergubernamental, ajena en lo esencial al derecho comunitario. Los frutos más relevantes de dicha cooperación fueron el Convenio de Dublín (1990) referente a la regulación del asilo y su procedimiento de solicitud y los Convenios de aplicación (1990) de los Acuerdos de Schengen (1985) que, entre otras cuestiones, regulaban la desaparición de las fronteras interiores entre un buen número de Estados comunitarios.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam² en mayo de 1999, la Unión Europea tiene competencia para desarrollar políticas de inmigración y asilo en el ámbito comunitario, que hasta entonces había permanecido en el marco de la cooperación intergubernamental. La lucha contra la discriminación, ha pasado a ser competencia comunitaria y se ha integrado el acervo del Tratado Schengen, acuerdo relativo a la supresión de los controles en las fronteras comunes en el marco de la Unión (a excepción del Reino Unido e Irlanda).

La Unión Europea está desarrollando progresivamente políticas y normativas que afectan a todos los Estados Miembros: bien por ser directamente aplicables, como es el caso de los reglamentos, o bien por la transposición de las directivas al ordenamiento jurídico estatal, o por la influencia de las Comunicaciones de la Comisión o los distintos acuerdos del Consejo y programas de acción. Entre estos, en el Consejo Europeo de 5 de noviembre de 2004 se adoptó el Programa de la Haya³ que recoge el Programa de Acción de la Unión Europea en

² El artículo 2 del TUE Ámsterdam establece un "espacio de libertad, seguridad y justicia". Para conseguir este espacio, se instauraron medidas respecto al control de fronteras exteriores que están en los arts. 61 a 69 del Título IV del TCE Ámsterdam bajo el título "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas".

³ Plantea la necesidad de crear un marco común para la admisión de inmigrantes económicos que vienen en busca de trabajo. Propone iniciativas comunes para la prevención de la inmigración irregular, destacando la importancia de la aplicación del acervo Schengen. Pone como objetivo, ya tratado en el Convenio de Dublín (1990), el establecer un procedimiento común de asilo y una situación uniforme para quienes se les ha concedido el asilo o la protección subsidiaria. Plantea la necesidad de coordinación y cooperación con los países de origen para atender las causas profundas de la inmigración, el desarrollo

relación a las políticas comunes de inmigración y asilo para los próximos años. En el programa de la Haya, como ya se iba haciendo desde los acuerdos de Tampere en octubre de 1999, se hace especial referencia a las políticas de integración y se consolida la necesidad de las mismas proponiéndose un marco europeo coherente con un reconocimiento común de objetivos.

En relación a los Derechos Humanos, las Instituciones Europeas y los Estados Miembros cuando ponen en práctica el Derecho Comunitario deben de tener en cuenta los siguientes instrumentos:

- Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los y las Trabajadoras (1989).
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Niza (2000).

También se han dictado dos directivas fundamentales para la integración de las personas inmigrantes que fomentan la igualdad de trato y luchan contra la discriminación:

- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico.
 - Persigue dotar a los Estados de un marco jurídico adecuado para luchar contra la discriminación por motivos raciales o étnicos en múltiples campos de la vida social.
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco legal para la igualdad de trato en el empleo y la formación”.
 - Persigue dotar a los Estados de un marco jurídico adecuado para luchar contra la discriminación en el empleo por motivos de religión, convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

Son sin duda estas Directivas dos instrumentos de los más importantes que hoy por hoy tenemos en el ámbito Unión Europea.

Ambas Directivas fueron transpuestas tardíamente al ordenamiento jurídico español por la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social para el

de capacidades de los países de las fronteras meridionales y del Este de la Unión Europea y, prever soluciones a la situación de los refugiados y refugiadas.

2004 (B.O.E. 31 de diciembre de 2003), más conocida como Ley de acompañamiento de los presupuestos generales del Estado para 2004.

Dicho esto, debe señalarse que por el momento las instituciones comunitarias no han producido un cuerpo jurídico que regule íntegramente todos los aspectos de las políticas de inmigración y en especial no existe una norma única europea que regule las condiciones de acceso a la Unión en los relativo a los visados de residencia no lucrativa y a los visados de residencia lucrativos, que siguen siendo competencia de los Estados Miembros.

No obstante ello, lo cierto es que en los últimos años se ha multiplicado la producción de Directivas que regulan ya de forma unificada aspectos muy importantes del derecho de extranjería. En las mismas se observa una tensión entre reiterar el esquema representado por el acervo del Tratado Schengen o explorar nuevas posibilidades que avancen en la creación de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia donde toda persona, al margen de su nacionalidad, pueda obtener protección comunitaria para la salvaguardia de sus derechos fundamentales. A este respecto debe destacarse el principio de protección de los derechos de nacionales de terceros países establecido en el artículo 63, párrafo 4º, del TUE.

En un apartado posterior analizaremos las líneas de trabajo más importantes que se han desarrollado, a nivel europeo, en esta segunda vía con la que este II Plan Vasco de Inmigración del Gobierno Vasco se siente plenamente identificadas. Antes señalamos algunos actos, Directivas y Reglamentos europeos que ha venido implementando la Unión Europea y que afectan a los derechos de sus nacionales y de terceros países:

- Directiva 2001/40/CE del Consejo de 28 de Mayo de 2001 relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión de nacionales de terceros países.
- Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de Noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.
- Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de Septiembre de 2003 sobre el derecho de reagrupación familiar.
- Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de Noviembre de 2003 relativa al estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración.
- Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de Abril de 2004 relativa al derecho de los y las ciudadanas de la Unión y de sus familiares a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
- Directiva 2004/82/CE del Consejo de 29 de Abril de 2004 sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.

- Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de Abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.
- Decisión del Consejo de 29 de Abril de 2004 relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión, desde el territorio de dos o más Estados miembros, de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión.
- Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de Diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnado, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado.
- Reglamento (CE) nº 851/2005 del Consejo de 2 de Junio de 2005 que modifica el Reglamento (CE) por el que establece la lista de terceros países en lo que sus nacionales están sometidas a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos y cuyas nacionales están exentas de esa obligación en lo que respecta al mecanismo de reciprocidad.
- Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario (DOCE de 23 de Diciembre de 2005).
- Reglamento (CE) nº 562/2006 del Parlamento y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

II. 2.2. - La institución de la ciudadanía europea como expresión fundamental de un efectivo espacio de libertad, seguridad y justicia.

Efectuada el inventariado anterior sobre la situación del derecho comunitario en la materia que nos ocupa, nos gustaría señalar que un test fundamental para determinar si realmente el proyecto europeo avanza en la construcción de nuevos instrumentos para la protección de los derechos fundamentales al margen de la nacionalidad, es la cuestión pendiente entre ciudadanía europea versus ciudadanía comunitaria, tema éste que en el derecho comunitario sigue estando abierto desde hace más de dieciocho años.

Frente al modelo Schengen la noción de “ciudadanía europea” permitiría obtener respuestas justas, esto es basadas en los valores comunes de la inviolabilidad de la dignidad humana, la

libertad, la igualdad y la solidaridad y enderezadas a hacer efectivos los principios de la democracia y del Estado de Derecho.⁴

En efecto, es en la primera mitad de los años setenta del siglo pasado cuando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas comienza la andadura de dotar de contenido a una noción de ciudadanía que se hace valer en un sistema institucional, como lo era el de la Comunidad Económica Europea, no sustentado en la existencia de una entidad política soberana.

Es en 1984 cuando, por primera vez, se emplee en el sistema jurídico europeo la expresión “ciudadanía europea”. Ocurrirá en la formulación por el Parlamento Europeo del Proyecto de constitución de la Unión Europea. En 1986, por tanto, cuando se suscribe el Acta Única Europea los enigmas sobre la ciudadanía europea se habían convertido ya, definitivamente, en preguntas de respuesta problemática.

La primera de estas respuestas la aportará el Tratado de la Unión Europea, suscrito en Maastricht el 7 de febrero de 1992, al definir entre los cinco objetivos estructurales de la Unión la finalidad de “reforzar la protección de los derechos e intereses de los y las nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión”. Para ello, el Tratado de la Unión Europea de 1992 añade al Tratado de la Comunidad Europea una “Segunda Parte” expresamente titulada “Ciudadanía de la Unión”.

En este punto de esta acelerada exposición sincrónica, debemos abrir un pequeño paréntesis diacrónico para explicar que la noción de “**Ciudadanía de la Unión**” que inaugura Maastricht en 1992 y consolida el Tratado de Ámsterdam en 1997, supone el efectuar un consciente desgaje de una noción más extensa de ciudadanía que encuentra, también, fundamento en las propias expresiones del derecho originario europeo.

Una noción extensa de ciudadanía que podríamos entender como el sistema de factores institucionales y jurídicos mediante los cuales una entidad política, fundada en un modelo social que sitúa a las personas en el centro de su actuación, integra a las personas que residen en su ámbito territorial en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

La “ciudadanía de la Unión” o “ciudadanía comunitaria”, expresa, de manera distinta, una noción restringida de ciudadanía, que fue la que finalmente se recogió en el artículo I-10 del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa firmado en Roma el 29 de Octubre de 2004⁵.

⁴ Preámbulo de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial nºC 634, de 18/12/2000.

⁵ El citado artículo I-10, bajo la rúbrica de Ciudadanía de la Unión, dice: “Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.”

Esta noción de ciudadanía se encuentra estrictamente referida a los derechos y deberes que el Tratado de la Comunidad Europea confiere a toda persona que ostente previamente la nacionalidad de un Estado miembro.

Pues bien, esta noción restringida va a dar lugar a un vector de desarrollo del ordenamiento jurídico comunitario que durante los siguientes años va a correr en paralelo respecto de la noción amplia de ciudadanía para la que ya desde ahora y de forma diferenciada llamaremos, para entendernos, con la expresión de “**Ciudadanía europea**”.

La noción amplia de ciudadanía europea hunde sus raíces en la noción de persona que brilla en la cultura europea desde la Ilustración y está hoy vinculada al vector de desarrollo del ordenamiento jurídico comunitario que tiene su hasta ahora más acabada expresión en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Hay razones para confiar en que, en un inmediato futuro, la adopción de esta noción de ciudadanía europea pudiera ser incorporada al ordenamiento comunitario.

Al entender de este II Plan Vasco de Inmigración el modelo social europeo, deudor del Estado Social de Derecho alumbrado por la socialdemocracia en Europa y crecientemente fundado en un mercado integrado por mano de obra emigrante desde países terceros, tiene comprometido su futuro, a falta de otras propuestas con más apoyo social, en conseguir que los dos vectores de progreso jurídico representados por la “ciudadanía de la Unión” y por la “ciudadanía europea” dejen de desarrollarse en paralelo para encontrarse en cauces de confluencia que hagan cierta la afirmación, por ahora utópica, de la indivisibilidad, la interrelación y la interdependencia entre los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales, económicos y culturales.

Hoy por hoy la protección que brinda la noción estricta de ciudadanía de la Unión incluye las dimensiones de la libertad de circulación de los y las trabajadoras, la libertad de residencia en el ámbito de la Unión, sin sujeción a controles fronterizos internos; y el acceso de ciudadanas y ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea a cargos y a empleos en el servicio público.

Incluye también el derecho de sufragio activo y pasivo al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales; el derecho a la protección diplomática; el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el derecho de queja ante el Defensor del Pueblo de la Unión; y, sobre todo, incluye una protección reforzada de los derechos fundamentales y de las garantías frente a tratos discriminatorios ilícitos.

En una línea diferenciada, en junio y en octubre de 1999, las sesiones del Consejo Europeo respectivamente celebradas en Colonia y en Tampere⁶, pusieron en marcha el proyecto de elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea fue solemnemente proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, publicándose el texto en el Diario Oficial de 18 diciembre de 2000. Pero en lo que importa ahora es evidente que en la extensión de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea más allá de las previsiones contenidas en el artículo I-10 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa es en donde cabe encontrar las bases del proyecto al que venimos haciendo referencia.

Y es que la Carta puede y debe constituir la base constitucional que permita, a partir de la noción de “ciudadanía europea”, trasladar a la política comunitaria europea en materia de emigración los valores y principios comprometidos en la creación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

Para ello, a diferencia de lo establecido en el artículo I-10 de la llamada Constitución europea para el cual sólo forman parte de la ciudadanía comunitaria quienes ya tienen la nacionalidad de un Estado de la Unión, sería imprescindible recoger la propuesta realizada por el Comité Económico y Social de la UE, en su Dictamen de 14 de Mayo de 2003 (SOC/141-CESE 593/2003). En dicho Dictamen se señala la necesidad de ampliar los derechos de la ciudadanía de la Unión Europea a residentes regulares de manera estable o de larga duración nacionales de terceros Estados.⁷

Hay que señalar también la reciente vía que se ha abierto en la jurisprudencia del Tribunal constitucional español y que podría servir para el reconocimiento no problemático de esta nueva noción de ciudadanía europea en el ordenamiento jurídico estatal. Nos referimos a la Sentencia muy recientemente dictada por el Tribunal Constitucional español de fecha 4 de Abril de 2005. Pues bien el razonamiento jurídico 4 de la STC 72/2005, de 4 de Abril de 2005 al analizar si existe o no un derecho fundamental de las personas extranjeras a entrar en el Estado español (la Sentencia concluye que no) excluye de su razonamiento, y por tanto de la consecuencia que va a establecer de inexistencia de tal derecho, cuatro supuestos. En concreto la Sentencia dice:

⁶ Consejo Europeo de Colonia, celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999; Consejo Europeo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999.

⁷ 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 (DOCE 23.1.2004).

“Debe advertirse, sin embargo, que la argumentación y la conclusión a que se llegue, que se desenvuelven en un terreno muy general, ni afectan ni se proyectan sobre supuestos concretos en los que concurren circunstancias específicas que cualifican la situación, como son: el régimen jurídico del derecho de asilo (objeto de la específica regulación contenida en el artículo 13.4 CE), el derecho a entrar en España de ciudadanas y ciudadanos de la Unión Europea, regulado por los tratados internacionales y por otras normas que lo separan sustancialmente del régimen aplicable a las demás personas extranjeras, la situación de las personas extranjeras que ya están residiendo legalmente en España y pretendan entrar en el territorio nacional después de haber salido temporalmente...; y los supuestos de reagrupación familiar...”

De esta jurisprudencia cabría construir al menos cuatro posiciones jurídicas de personas extranjeras en España donde, salvo la hipotética y justificada aplicación de límites exteriores derivados de auténticas razones de seguridad, orden o salud pública, podría entenderse la existencia de un derecho subjetivo a la residencia y a su continuación.

Nos referimos a los casos de ciudadanos y ciudadanas comunitarias (incluidos sus familiares cualesquiera sea su nacionalidad), de reagrupación familiar, del derecho de asilo ya reconocido y los casos de nacionales de terceros Estados ya residentes.

En este último apartado quisiéramos incluir específicamente el estatuto de las y los residentes de larga duración de terceros Estados (esto es, los titulares de una autorización de residencia permanente), cuya protección jurídica bajo una noción amplia de ciudadanía europea constituye el factor fundamental de progreso con el que actualmente cuenta nuestro sistema de protección de derechos fundamentales para su actualización a los nuevos retos expuestos en el apartado I de esta parte normativa del II Plan Vasco de Inmigración del Gobierno Vasco.

Por último debe hacerse una importante referencia a las posibilidades que el ordenamiento jurídico comunitario contempla en la actualidad en relación con las personas extranjeras extracomunitarias carentes de autorización de residencia. Aquí, el principio de ciudadanía, ahora en su dimensión de “ciudadanía universal” se encuentra en una neta fase de contracción jurídica. Esta contracción está alentada por los mensajes mediáticos de conexión entre los déficits de las políticas de gestión de los flujos migratorios y la ineficacia en las políticas de seguridad ciudadana. Con ello se prepara a la opinión pública para avalar, en el supuesto menos sombrío, la adhesión social a modelos de gestión de los flujos migratorios fuertemente restrictivos y de descarado contenido simbólico represivo; y, en el

peor de los casos, nos anuncia el choque de trenes del conflicto social que acabará siendo liderado por las alternativas políticas xenófobas.

Esta dinámica apenas puede ser paliada por el acogimiento por la Carta de la Unión Europea de derechos fundamentales de alcance universal.

Subrayaremos, sin embargo, la previsible potencialidad expansiva de determinados principios programáticos de derechos prestacionales, también de alcance universal recogidos en la Carta de la Unión Europea, que se refieren, singularmente, a:

- El derecho a la ayuda social con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza.
- El derecho a una ayuda de vivienda para la garantía de una existencia digna por parte de quienes no dispongan de recursos suficientes.
- El derecho a beneficiarse de la protección sanitaria y, también:
- El derecho a la tutela judicial efectiva, a que la causa sea oída dentro de un plazo razonable equitativa y públicamente por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, pudiendo hacerse aconsejar, defender y representar, mediante la prestación de asistencia jurídica gratuita cuando sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia⁸.

III.- EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESTATAL: DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS INMIGRANTES.

El Derecho de extranjería es el sector del ordenamiento que refleja en lenguaje jurídico los principios fundamentales que informan la política estatal en materia de inmigración y extranjería. El Derecho de extranjería actualmente vigente en el Estado español tiene su origen en la mitad de la década de los años ochenta, coincidiendo con la aprobación de la Ley Orgánica 7/1985 sobre Derechos y Libertades de las Personas Extranjeras en España (“Ley de extranjería”) y de la Ley reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Persona Refugiada, de 1984, además de sus respectivos reglamentos de desarrollo.

Dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional sirvieron para complementar el inicial diseño normativo: por un lado, la sentencia 107/1984, relativa a los derechos fundamentales de las personas extranjeras en España y, por otro lado, la sentencia 115/1987, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Defensoría del Pueblo contra algunos de los preceptos de la Ley 7/1985.

⁸ Artículos 34, 35 y 47 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

Mediada la década de los años noventa se produjeron importantes modificaciones normativas en este conjunto. Particularmente destacables serían la modificación de la Ley de Asilo en el año 1994 y su nuevo reglamento de desarrollo y la aprobación de un nuevo reglamento de desarrollo para la Ley de extranjería en el año 1996. Sin embargo, la Ley Orgánica 7/1985, norma central en la materia no sería modificada hasta el año 2000. Con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de las Personas Extranjeras en España y su Integración Social se consuma una primera reforma, que marcaba claramente una intencionalidad más integradora, en la línea de ir definiendo una nueva noción de ciudadanía como la que pretende este II Plan Vasco de Inmigración, y un afán de superar parcialmente el rígido esquema de la Ley de 1985.

Sin embargo, en poco tiempo se produciría un acelerado y poco dialogado proceso de modificación de aquélla, concluyendo con la adopción de la Ley Orgánica 8/2000, que da una nueva redacción de gran parte de los artículos de la Ley anterior. Las tendencias más sobresalientes de esta segunda reforma se expresan en una triple dirección. Por una parte, se constata un empeoramiento del estatuto jurídico de la situación de irregularidad restringiendo los derechos a los que los mismos pueden acceder. En segundo lugar, se produce un endurecimiento del régimen sancionador tanto en contenido como en los procedimientos. Finalmente, en tercer lugar, se aumenta sobremanera la habilitación al Ejecutivo para proceder a desarrollar reglamentariamente la Ley en muchos de sus aspectos. Diversas instituciones, entre ellas el Parlamento Vasco, formularon contra esta reforma el correspondiente recurso de inconstitucionalidad que, lamentablemente, al día de la fecha sigue sin resolverse.

Con esta base, el Gobierno procede a aprobar en 2001 un nuevo Reglamento de desarrollo de la "Ley de extranjería".

Pero la inestabilidad del ordenamiento estatal continuó. Con fecha 21 de noviembre de 2003 se publicó en el BOE la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de reforma de la Ley Orgánica 4/200 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de las personas extranjeras en España y su integración social. Esta reforma amplía las facultades discrecionales y de control de la inmigración por parte de la Administración General del Estado, y coloca a las personas extranjeras en situación irregular en el mayor desamparo. Ante la posible vulneración de nuevos derechos fundamentales de las personas inmigrantes el Parlamento Vasco formuló nuevamente recurso de inconstitucionalidad contra la nueva Ley.

Ya en 2005 el nuevo Gobierno aprobó un nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley de Extranjería aprobado por R.D 2393/2004 de 30 de diciembre. El mismo establece el régimen jurídico de las personas inmigrantes extranjeras en España, regulando la entrada y la obtención de documentación para ellas y sus familiares así como su control.

A fin de paliar en parte el endurecimiento de los derechos de las personas inmigrantes dicho Reglamento incorporó un procedimiento extraordinario de normalización para acceder a la documentación. En todo caso dicho Reglamento no recuperó para las personas inmigrantes, especialmente para las irregulares, el ejercicio de derechos fundamentales esenciales.

Por otra parte el Estado español, a través del contingente de trabajadores y trabajadoras, que aprueba el Gobierno anualmente desde 1993, determina el número de inmigrantes regulares que anualmente entran en el territorio español, así como su distribución geográfica y los sectores económicos que ocuparán.

El régimen jurídico establecido para las personas extranjeras no facilita la obtención de los títulos que permitan la entrada, protección, residencia y el trabajo en España, sino que es un régimen muy riguroso que hace difícil la obtención de documentación regular. Esto explica el importante número de personas inmigrantes extranjeras que se encuentran en situación de irregularidad, con lo que implica en cuanto a reconocimiento de derechos como más adelante se trata.

En el ámbito de la Unión Europea, y bajo el principio de no discriminación para las personas residentes de otro estado miembro, se desarrolla el R.D 178/2003 sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Su consecuencia más importante es que las personas nacionales de alguno de los Estados miembros de la Unión Europea que residen en España tienen un régimen diferente al de extranjería, que en ningún caso comporta inferioridad de derechos respecto a las personas nacionales españolas. Su categoría jurídica será la de ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea, y no la de extranjería.

Otra normativa importante es la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de persona refugiada, modificada por la Ley 9/94 de 19 de mayo y por la Ley 14/03 de 20 de noviembre y su reglamento de aplicación aprobado por R.D. 203/1995, de 10 de febrero (BOE 7 de enero de 2005). Regula las condiciones para obtener el derecho a asilo y otras maneras de protección.

Este conjunto normativo configura el eje central de un Derecho de extranjería y no de lo que podría haberse estructurado como un Derecho de inmigración. La preocupación primordial de este sector jurídico consiste en la regulación y control del fenómeno de la extranjería, es decir, de la presencia en el territorio del Estado de personas que carecen de su nacionalidad jurídica y no, por el contrario, en encauzar y regular adecuadamente el proceso migratorio en su conjunto.

Este Derecho de extranjería es la expresión de tres grandes ideas o principios rectores: equiparación restringida, autorización y viabilidad económico-social.

Respecto a la equiparación restringida cabe decir, como antes se explicó, que dicho principio no es consecuencia de la posición constitucional de las personas extranjeras en el Estado español. Y ello porque el artículo 13 de la Constitución proclama que las personas nacionales y extranjeras gozan en España de las mismas libertades públicas que las personas nacionales españolas, con excepción de los derechos políticos del artículo 23 de la C.E., siendo la titularidad y ejercicio de derechos por parte de las personas extranjeras determinados a través de la ley y de los tratados internacionales. Es la vigente Ley de Extranjería la que establece un principio de equiparación restringida tanto en titularidad como en ejercicio de derechos civiles, económicos, sociales y culturales, lo que unido a la excesiva habilitación administrativa de aquélla, no puede sino concluirse que la mencionada equiparación en el ordenamiento estatal está severamente restringida, particularmente en función de la condición jurídica particular (situación de regularidad o irregularidad documental).

Sin embargo sería plenamente constitucional, como estableció la STC de 23 de Noviembre de 1984 antes analizada, que una nueva Ley de extranjería establecería, como ya hacía la versión inicial de la LO 4/2000, un principio amplio de equiparación. Igualmente las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, pueden legalmente establecer un principio de plena equiparación con los nacionales. Como consecuencia de este principio de equiparación restringida la titularidad de derechos y deberes de las personas extranjeras en España puede establecerse de la siguiente manera:

Todas las personas inmigrantes extranjeras tienen unos derechos claramente independientes de su situación administrativa. Son los derechos relacionados con la dignidad de las personas: el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica (Sentencia Tribunal Constitucional 107/84), el derecho a la tutela judicial efectiva (Sentencia Tribunal Constitucional 99/85), derecho a la libertad personal y a la seguridad (Sentencia Tribunal Constitucional 115/87), etc... Las personas inmigrantes extranjeras extracomunitarias con autorización para residir, disponen de los mismos derechos que las personas nacionales excepto:

- Derechos políticos: derecho a participar directamente o por medio de representantes en los asuntos públicos, concretado en el derecho al voto regulado por el Art. 23 Constitución Española . Ahora bien recientemente se ha aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados de 2 de Marzo de 2006 una proposición no de ley para avanzar en el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos extranjeros en España.

- Derecho a acceder a funciones y cargos públicos (aunque tienen expresamente reconocido en el art. 10 L.O. 4/2000 el derecho a acceder como personal laboral al servicio de la Administración).
- El ejercicio de actividades lucrativas, laborales o profesionales (por cuenta ajena o propia), está condicionado a la titularidad de autorización para residir y trabajar en virtud del art. 36 L.O. 4/2000.
- El derecho a vivir en familia está condicionado y limitado por el régimen de reagrupación familiar regulado en los Arts. 16 y siguientes de la L.O 4/2000 (entre otros requisitos: exige ser titular o solicitante de una autorización renovada de residencia y trabajo, se puede ejercer sólo a favor de cónyuge, descendientes menores de 18 años, o ascendientes a cargo, acreditar medios económicos, vivienda suficiente...).

Según la versión actual de la L.O. 4/2000 **las personas extranjeras en situación irregular administrativa** tienen derecho a la asistencia sanitaria de urgencia (art.12), la asistencia jurídica gratuita e intérprete (art. 20), derecho a la educación obligatoria (art. 9) y a los servicios sociales y prestaciones básicas (art. 14). Interesa resaltar dos aspectos relacionados con los derechos laborales y sindicales de las personas que se encuentren en estas situaciones:

- Según el literal del Art. 36. 3 de la L.O 4/2000 (modificado por L.O 14/2003): “Para la contratación de un extranjero el empleador deberá solicitar la autorización a que se refiere el apartado 1 del presente artículo. La carencia de la correspondiente autorización por parte del empresario, sin perjuicio de las responsabilidades a que dé lugar, incluidas aquellas en materia de seguridad social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos de la personas trabajadora extranjera, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones que pudieran corresponderle.». La jurisprudencia en este sentido ha sido muy clarificadora. Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de junio y 7 de octubre de 2003 otorgaban las prestaciones derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a personas que carecían de autorización para trabajar. En la misma línea se puede citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 10 de Octubre de 2000.
- Conviene recordar también que el Convenio nº 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la libertad sindical y al derecho de afiliarse, y que ha sido ratificado por España, establece que todas las trabajadoras y trabajadores, sin distinción alguna y sin autorización previa tienen el derecho a afiliarse a las organizaciones sindicales. Ello llevó a la OIT a estimar la queja presentada contra el Gobierno de España (caso núm 2121) presentada por la UGT en relación con la

vigente legislación de extranjería estatal que restringe el derecho de sindicación a los y las trabajadoras extranjeras sin autorización de residencia.

El régimen jurídico de **las personas extranjeras comunitarias** es el previsto en el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Este régimen jurídico también se aplica a familiares de comunitarios (art. 2). La característica más importante es que tienen los mismos derechos y en las mismas condiciones que los nacionales por lo que tienen derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. Además en contraposición a las personas extracomunitarias tienen derecho al voto en las elecciones locales y en las elecciones al Parlamento europeo, sin restricción de ningún tipo.

Para la plena titularidad de derechos (incluidos los derechos políticos) es necesario tener la nacionalidad española. La normativa sobre adquisición de nacionalidad española esta recogida en el Código Civil, que fue modificado en materia de nacionalidad por la Ley 36/2000 de 8 de octubre (reformaba los artículos 20, 22, 23, 24, 25 y 26).

En cuanto al principio de autorización, éste recoge la idea de que ninguna persona extranjera debe permanecer en territorio español sin la correspondiente autorización administrativa o legal. Del incumplimiento de este precepto básico deriva directamente la existencia de la categoría jurídica de irregularidad, que caracterizará a este sector normativo.

Por su parte, el principio de viabilidad condensa la idea de que el medio de conseguir dichas autorizaciones, y con ellas la condición de legalidad, es demostrar la viabilidad económica y social de un proyecto de vida en España. Un dato de extraordinaria relevancia para completar el cuadro del Derecho español de extranjería actualmente vigente lo constituye el hecho de que, en estos años de desarrollo del mismo, se han producido cinco procesos "extraordinarios" de regularización (1985, 1991, 1996, 2000/2001 y 2005) que han implicado la resolución de un número muy importante de expedientes administrativos y, por ende, de acceso a la regularidad de quienes se encontraban ya presentes en el territorio estatal.

Además de dichos procesos, hay que considerar que han existido de modo paralelo otros mecanismos normativos orientados al mismo fin de la regularización de personas extranjeras afectadas por la condición de irregularidad. A pesar de la cíclica aparición de esta suerte de procesos, el sistema no ha logrado evitar que la cifra de personas extranjeras en situación irregular fluctúe ostensiblemente.

Desde el punto de vista ejecutivo, las competencias estatales se han venido repartiendo entre los Ministerios de Interior, Asuntos Exteriores, Trabajo y Asuntos Sociales. Para la coordinación de los mismos existe desde 1995 una Comisión Interministerial de Extranjería. De igual modo, en 1999 se crea una Secretaría de Estado para la inmigración y la extranjería, dependiente del Ministerio del Interior.

Con la formación del actual Gobierno en 2004 dicha Secretaría de Estado pasa a depender del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. A su vez, para la coordinación interinstitucional con las diferentes Comunidades Autónomas y las entidades locales, existe desde 2000 el Consejo Superior de Política de Inmigración. Por último, por lo que se refiere a la participación orgánica, la principal institución en el ámbito estatal es el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, creado en 1995 como supremo órgano consultivo en la materia, en el que participan tanto representaciones de los colectivos extranjeros como organizaciones y agentes sociales de la sociedad receptora.

En el ámbito de actuación estatal, se han producido hasta la fecha dos planes globales relativos a la inmigración. El primero de ellos, aprobado en 1994, supuso la creación del Foro para la integración Social de los inmigrantes y del Observatorio Permanente de la Inmigración. Dicho plan quedó sustituido por el llamado Programa Greco (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería en España), cuya aplicación se extendió al periodo 2001-2004.

La vigente legislatura estatal 2004-2008 implica un cambio de enfoque respecto de las políticas anteriores. En virtud del Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, se reestructuran los departamentos ministeriales del Estado. El cambio más relevante se produce con la transferencia de la mayor parte de las competencias en materia de inmigración desde el Ministerio del Interior al de Trabajo y Asuntos Sociales. Así, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales le corresponde, entre otras, el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y asilo. La lucha contra la inmigración irregular y el control de fronteras, seguirá correspondiendo al Ministerio del Interior.

Entre sus órganos superiores está la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, que ha asumido las competencias de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. En la organización de la Secretaría de Estado se crearon tres direcciones generales que se ocupan de la Inmigración, de la Emigración, y de la de Integración de las personas inmigrantes. Es especialmente significativo el acento en la puesta en marcha de un catálogo de actuaciones dirigidas a favorecer la integración de las personas extranjeras residentes, y así se ha implantado un Plan Estratégico para la Coordinación y la Ejecución de las Políticas de Integración, un instrumento para coordinar las actuaciones en esta materia transferida con las Comunidades y Ayuntamientos, y promover la participación de las organizaciones sociales.

La nueva concepción de la integración implica un proyecto bidireccional en un escenario de normalización. Se promoverán actuaciones dirigidas hacia las personas inmigradas, pero además la política de los poderes públicos contemplará un catálogo de programas y campañas efectivas para la sensibilización de la ciudadanía autóctona en relación con la población inmigrante. Gobierno, Comunidades y Ayuntamientos tendrán la responsabilidad de acometer esta labor pedagógica.

Sin embargo no puede olvidarse que la actual política del Gobierno del Estado combina una política de fondos económicos para apoyar la labor de las Comunidades autónomas y de los entes locales en materia de inmigración, en los términos ya explicados, con planes de emergencia ante diversas crisis habidas en relación con la inmigración subsahariana (el llamado Plan África), que implican un alto riesgo de militarización de las fronteras exteriores.

Desde luego debería evitarse que nuevos fenómenos, como las actuales migraciones, induzcan al Estado de Derecho a entrar en esa destructiva forma de conflicto consigo mismo que es el recurso a medidas excepcionales.

IV.- LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI.

Las diversas Comunidades Autónomas han venido desarrollando, en su caso, políticas sectoriales relativas a inmigración en los ámbitos competenciales propios, particularmente bienestar social, vivienda, educación y sanidad. En gran parte de las Comunidades Autónomas, las estructuras administrativas han contemplado alguna dedicación al tema migratorio, mientras que son numerosas las que han creado Foros autonómicos de participación social en las políticas públicas que se diseñan al efecto. Igualmente, varias Comunidades disponen a partir de 2001 de Planes dirigidos a procurar la integración social de las personas inmigrantes. Las filosofías, estructuras y metodologías de dichos planes difieren ostensiblemente entre unas Comunidades y otras.

En lo que respecta a la CAPV, debe señalarse en primer lugar, que las materias sectoriales anteriormente aludidas no pertenecen en exclusiva a las instituciones comunes de la misma, en virtud del proceso descentralizador que preside las relaciones internas.

En este sentido, es el ámbito del bienestar social el que ofrece mayor descentralización competencial en la gestión, con intervención directa de las instituciones de los Territorios Históricos y de los Municipios que conforman la CAPV.

Al mismo tiempo, la CAPV ha adecuado su estructura gubernamental a la nueva realidad creando una Dirección específica de Inmigración en el año 2001, adscrita al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, que tiene entre sus funciones, de conformidad con el

Decreto 40/2002, de 12 de Febrero, la propuesta de mecanismos e instrumentos de coordinación con el Estado y otras Administraciones Públicas en materia de inmigración.

Por otro lado, a pesar de la inexistencia hasta el momento de una planificación específica en materia de derechos del colectivo extranjero, la actuación pública vasca parte de la importante base de disponer, desde hace varios años, de una política activa de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Desde el punto de vista normativo, esta política se encuentra adecuadamente planificada y dotada de recursos importantes, habiendo quedado condensada en la Ley 5/1996, de Servicios Sociales, la Ley 12/1998, contra la Exclusión Social, y la Ley 10/2000, de Carta de Derechos Sociales. Dicha política de lucha contra la exclusión se fundamenta en la finalidad de conseguir la integración de todas las personas a partir del reconocimiento y garantía de su dignidad humana y sirve, en consecuencia, de base normativa y política para la elaboración del presente Plan.

En el año 2001 se creó la Dirección de Inmigración en el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco para el empuje y coordinación de las políticas que afectan a la integración de las personas inmigrantes. Tiene como principal objetivo impulsar acciones y medidas destinadas a lograr la integración social, definir una estrategia propia para la CAPV. en materia de inmigración, planificar actuaciones, así como proponer y ejecutar medias de sensibilización (Art. 16 del Decreto 40/2002 de 12 de febrero del Gobierno Vasco).

El instrumento más importante de su labor fue la elaboración del I Plan Vasco de Inmigración, aprobado por el Consejo de Gobierno el 9 de diciembre de 2003, y que recoge el conjunto de medidas y actuaciones previstas por el Gobierno Vasco para lograr la integración de la población inmigrantes.

La Dirección de Inmigración ha elaborado normativa e impulsado programas que afectan a la integración de las personas inmigrantes extranjeras en la CAPV:

- Decreto 155/2002, de 25 de junio, por el que se regulan las ayudas para la realización de actividades en el ámbito de la inmigración. Establece un sistema de concesión de ayudas para Entidades Públicas y Privadas que desarrollen actividades en materia de integración, sensibilización, participación, formación. Entre ellas se encuentra la línea de ayudas a entidades locales de la C.A.E. para la contratación de personal técnico de inmigración y para la elaboración y aplicación de Planes Locales de Inmigración en el marco de una red pública de acogida a personas inmigrantes extranjeras de base municipal.
- Decreto 200/2002 de 30 de agosto, por el que se crea el Foro para la integración y participación social de las ciudadanas y ciudadanos inmigrantes en el País Vasco: un

espacio de reflexión y coordinación entre los distintos actores sociales, organizaciones sociales y humanitarias, sindicatos, empresariado, Instituciones y Administraciones Públicas. El Ayuntamiento de Getxo participa a través de la red de técnicos locales en las distintas Comisiones del Foro autonómico de inmigración.

- Puesta en marcha del Servicio de atención jurídico-social a personas inmigrantes en la CAPV, HELDU (2002).
- Creación del Observatorio Vasco de la Inmigración (2003), instrumento para la sistematización de información referente a las tendencias migratorias,
- Creación del Centro de Coordinación de Iniciativas Comunitarias en mediación y educación intercultural BILTZEN (2004). Este servicio es un apoyo para los Ayuntamientos al trazar puentes entre la Administración, las organizaciones sociales y las demandas de la población inmigrante.

Con el presente II Plan Vasco de Inmigración se actualiza la política del Gobierno Vasco en esta materia. En todo caso el mismo deberá diseñarse y ejecutarse en colaboración con las Administraciones locales del País Vasco especialmente los Ayuntamientos.

V.- EL ENCAJE DEL II PLAN VASCO DE INMIGRACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

Son varios los títulos competenciales que afectan de modo directo a la gestión de la inmigración en nuestro ordenamiento. Por una parte, nos encontramos con los títulos genéricos que se refieren al cumplimiento de los derechos y libertades. En segundo lugar, la inmigración y la extranjería aparecen contemplados por el ordenamiento constitucional como títulos sustantivos. Por último, diferentes materias sectoriales como educación, vivienda, sanidad o bienestar social tienen también relevancia en este ámbito.

Por lo que se refiere al primero de los ámbitos señalados, cabe decir que la propia Constitución de 1978 recoge en su artículo 10 que

"1.- La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de las demás personas son fundamento del orden político y de la paz social.

2.- Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España."

En virtud del artículo 96 de la misma Constitución, los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado español pasan directamente a formar parte integrante de su ordenamiento jurídico, con plena vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. En lo que se refiere al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, debe aludirse al artículo 149.1.1 que señala que es competencia estatal "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles y españolas en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

Al mismo tiempo, el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la CAPV establece:

"Los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia:

- a) Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía.
- b) Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo.
- c) Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.
- d) Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales.
- e) Facilitarán la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco".

En virtud de todo ello puede concluirse que, si bien es competencia estatal asegurar el cumplimiento de los derechos y libertades en el conjunto del Estado, existe un margen de acción para la CAPV, siempre en sentido positivo o complementario al establecido para el conjunto del Estado, cuyo mínimo no puede franquearse a la baja sin invasión competencial.

Por otro lado, el artículo 149.1.2ª de la Constitución señala que es competencia exclusiva del Estado la materia relativa a nacionalidad, extranjería, emigración, inmigración y derecho de asilo, por lo que son las instituciones centrales del Estado las encargadas de legislar y administrar en dichos ámbitos sustantivos. Debe señalarse, sin embargo, que el artículo mencionado no alude al concepto de ciudadanía. Antes al contrario, el concepto ciudadanía (o ciudadano/a) es usado en nuestro ordenamiento de forma polisémica.

Pues bien, tal y como se permite, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que hemos venido analizando es plenamente compatible con la Constitución el que, en atención a dicho principio de ciudadanía, puedan las Administraciones, en el ámbito de sus competencias, establecer la plena equiparación en derechos y deberes entre nacionales y no nacionales.

Bajo este prisma constitucional debe apreciarse la plena compatibilidad del presente II Plan Vasco de Inmigración, que pretende profundizar realizar en el ámbito competencial de la CAPV, el citado principio de ciudadanía. Dicho concepto, pues, debe ponerse en relación con el disfrute de un conjunto de derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, que afectan a diversos ámbitos competenciales sectoriales tales como educación, sanidad, vivienda y bienestar social, todos ellos competencia de la CAPV en virtud de lo establecido en el mismo Estatuto de Autonomía (artículos 10, 16 y 18 fundamentalmente), y en general configurados como competencias exclusivas de las instituciones vascas.

En este sentido, si bien es cierto que la legislación sustantiva en la materia queda en manos del Parlamento Central, no lo es menos que el Parlamento Vasco es competente para la regulación del conjunto de materias sectoriales que capacitan a la persona extranjera a detentar más derechos que los previstos en aquélla. De esta forma, las instituciones públicas vascas no tendrían competencia, de acuerdo al ordenamiento actualmente vigente para vulnerar la regulación sustantiva del Estado ni las categorías jurídicas establecidas en ella, pero sí para complementarlas desde el reconocimiento de derechos. Nótese a este respecto que el artículo 9 del Estatuto alude al término ciudadanía, diferente y más amplio por tanto que el concepto de condición política de vasco recogido en el artículo 7 del mismo texto.

Finalmente, debe recordarse que tanto el ámbito competencial estatal como el autonómico deben ser revisados a la luz de lo establecido en el proceso de reformas que actualmente se están produciendo en el ámbito del Estado autonómico.

Prueba del novedoso papel competencial que las Comunidades Autónomas irán asumiendo en materia de gestión de los propios flujos migratorios, es la redacción que presenta el proyecto de nuevo Estatut para Catalunya.

Éste, en el artículo 138 (Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados relativa a la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de fecha 22/03/2006) dice que:

“1.- Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración:

- a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación.
- b) El desarrollo de las políticas de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias.
- c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social.
- d) El establecimiento por ley de un marco de referencias para la acogida e integración de las personas inmigradas.”

Pero además de estas competencias, ya a disposición de la CAPV, el nuevo Estatut otorga a la Generalitat la siguiente competencia:

“ 2.- Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de las personas extranjeras cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de personas extranjeras, incluye:

- a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia y ajena.
- b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere a la letra anterior y la aplicación del régimen de inspección y sanción.”

Finalmente el precepto concluye señalando que:

“3.- Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de personas trabajadoras extranjeras a través de los mecanismos previstos en el Título V.”

Como puede concluirse va a ser creciente el papel competencial, especialmente en el ámbito laboral, de las Comunidades Autónomas por lo que este II Plan Vasco de Inmigración habrá de ir contemplado las actuaciones necesarias para adaptarse a esta nueva realidad institucional.

Todo ello sin olvidarnos del ordenamiento comunitario y de las decisiones que en su seno puedan ir adoptándose.

IV - PARTE OPERATIVA

AREAS DE INTERVENCION

La identificación de los ámbitos o áreas de intervención supone la estructuración de la aplicación del Plan Vasco de Inmigración en contenidos temáticos homogéneos y funcionales desde el punto de vista institucional. En este sentido, se diferencian inicialmente dos tipos de ámbitos o áreas:

- a) Áreas instrumentales.
- b) Áreas sustantivas.

I. ÁREAS INSTRUMENTALES

Las áreas instrumentales son aquellas que incorporan directrices y medidas encaminadas a asegurar el correcto funcionamiento institucional necesario para el cumplimiento del Plan Vasco de Inmigración. Los destinatarios principales de las mismas son las propias instituciones públicas. Estos ámbitos no incorporan acciones directamente encaminadas a la integración, sino que proporcionan los soportes adecuados para que aquellas puedan desarrollarse en el marco de las áreas sustantivas. Las áreas instrumentales derivan fundamentalmente de los principios rectores de responsabilidad pública y participación social.

El Plan Vasco de Inmigración distingue dos ámbitos de actuación instrumentales:

ÁREA DE ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Esta área incluye básicamente la creación y organización de los órganos necesarios para el desarrollo de la Política Vasca de Inmigración y la delimitación de sus funciones respectivas. Incluye igualmente otra suerte de directrices encaminadas a la dotación de medios específicos o a la formación del personal al servicio de las instituciones publicas.

ÁREA DE INFORMACIÓN

En este ámbito se contempla primordialmente el conocimiento de la realidad inmigratoria como instrumento a su vez de una adecuada planificación. La búsqueda de dicha información instrumental podrá llevarse a cabo de modo parcial o global, con carácter discontinuo o permanente y directamente por el Gobierno a través del Observatorio Permanente de la Inmigración o a través de colaboraciones externas.

II. ÁREAS SUSTANTIVAS

Las áreas sustantivas incorporan directrices y medidas encaminadas a asegurar directamente el objetivo integrador. Tanto los colectivos inmigrados como la sociedad receptora son los destinatarios fundamentales de las medidas contempladas en estos ámbitos. Las áreas sustantivas derivan fundamentalmente del principio de igualdad y se ordenan en gran parte a partir del reconocimiento de derechos y de deberes.

Se distinguen once ámbitos sustantivos de intervención, de los que los diez primeros miran al ámbito interno y el undécimo al internacional. Otro ámbito de proyección interna (sensibilización social) se dirige primordialmente a la sociedad receptora. Finalmente, el último ámbito de intervención establece el vínculo del proceso migratorio con la desigualdad internacional y se proyecta hacia la acción exterior de las instituciones vascas.

En consecuencia, las once áreas sustantivas se explican de acuerdo al siguiente esquema:

A) ÁREAS DE PROYECCIÓN INTERNA

A.1.) ÁMBITOS DERIVADOS DE LA IGUALDAD EN DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS

A.1.1. AREA DE GARANTÍAS JURÍDICAS

Para el pleno aseguramiento de los derechos civiles de las personas extranjeras se hacen precisas garantías jurídicas específicas, en virtud de su peculiar condición jurídica en nuestro ordenamiento. A través de la intervención en esta área se intentan paliar las consecuencias que la normativa estatal de extranjería provoca en la situación jurídica del no nacional y en sus derechos más fundamentales.

A.1.2. AREA DE PARTICIPACIÓN

De acuerdo con el concepto de ciudadanía anteriormente expuesto que implica el reconocimiento de la persona extranjera residente como miembro de la comunidad política vasca, se ha de garantizar el máximo nivel posible de derechos políticos. Para asegurar su participación política en la sociedad vasca se incluyen directrices tendentes tanto al ejercicio individual de derechos como al empoderamiento de colectivos extranjeros.

A.1.3. AREA LABORAL

Se configura como el ámbito temático relativo al aseguramiento de los derechos económicos más característicos, particularmente, el derecho al trabajo. El área laboral atiende a la corrección del desequilibrio en el acceso al mercado laboral motivado por la condición extranjera del sujeto. En este sentido, se incluyen directrices orientadas tanto a la formación específica como a la propia incardinación laboral directa.

A.1.4. AREA DE INSERCIÓN Y RECURSOS SOCIALES

En el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, se configura un área de recursos sociales mediante la que pueda garantizarse el libre y pleno acceso de las personas inmigrantes al conjunto de recursos de cobertura social que operan en nuestra sociedad. Es en esta área donde encuentra su expresión más nítida el principio de descentralización por cuanto la acogida y orientaciones básicas en las diferentes materias sociales se realizan a través de los servicios sociales de base existentes en los diversos municipios de la CAE y de entidades de intervención social de ámbito local.

A.1.5. AREA DE SANIDAD

Se incorporan a esta área las intervenciones encaminadas a asegurar el pleno cumplimiento del derecho que extranjeros y extranjeras tienen a la salud como uno de sus derechos sociales básicos, dentro del marco del principio de normalización.

A.1.6. AREA DE VIVIENDA

El área de vivienda comprende las intervenciones dirigidas a garantizar el derecho de las personas extranjeras a una vivienda digna como derecho social básico.

A.1.7. AREA DE EDUCACIÓN

Se incluyen en esta área las intervenciones encaminadas a asegurar el pleno cumplimiento del derecho de los extranjeros y extranjeras a la educación como uno de sus derechos culturales básicos, dentro del marco del principio de normalización. El ámbito de actuación comprende tanto la educación obligatoria como otra suerte de acciones educativas prestadas o aseguradas en nuestro sistema desde el sector público, en particular, la educación de personas adultas.

A.1.8. AREA DE INTERCULTURALIDAD

En el marco de los derechos culturales, el área de Interculturalidad comprende una doble dimensión. Por un lado, se trata de asegurar y facilitar el pleno acceso de extranjeros y extranjeras a la cultura vasca, particularmente al aprendizaje de los dos idiomas oficiales de la CAE, como parte del proceso de integración. En la misma medida, la intervención pública en este campo persigue el mantenimiento y desarrollo de las culturas propias de las personas extranjeras dentro de la sociedad vasca y la participación activa de las mismas en la vida social. Para ello se incorporan directrices orientadas al fomento cultural, a la colaboración de los propios interesados e interesadas con las instituciones de sus países de origen y al empoderamiento de órganos o grupos representativos de dicha pluralidad cultural a fin de que puedan disponer de un marco de autonomía con apoyo público para el libre desarrollo de su identidad cultural en el seno de la sociedad vasca.

A.1.9. AREA DE INTERVENCIÓN COMPLEMENTARIA

El área de Intervención complementaria se identifica por la particularización de las personas a las que va destinada. Las directrices recogidas en la misma se dirigen a proporcionar la acción pública complementaria o compensatoria para asegurar la integración de determinados colectivos extranjeros en situación de mayor vulnerabilidad. Así se considera a los formados por menores no acompañados, trabajadores y trabajadoras de temporada y sus familias, mujeres u hombres víctimas de explotación sexual y las personas extranjeras privadas de libertad.

A.2. ÁMBITO PRIMORDIALMENTE DESTINADO A LA SOCIEDAD RECEPTORA

A.2.1. AREA DE SENSIBILIZACIÓN

En esta área se sistematizan las intervenciones tendentes a proporcionar información y formación al conjunto de la sociedad vasca en torno a la inmigración, desde una perspectiva integradora. Así mismo, la sensibilización social, la presión política y la denuncia públicas constituyen los ámbitos más idóneos para el fomento y encauzamiento de la participación de los grupos sociales en la política de inmigración.

B) ÁREA DE PROYECCIÓN EXTERIOR

B.1.1. AREA DE CODESARROLLO

La relación entre las migraciones y los procesos de desarrollo en los países de origen de la inmigración es una realidad constatable y cada vez más relevante para la comprensión del hecho migratorio.

Las actuaciones en esta área están dirigidas a profundizar en el conocimiento de estos vínculos y realizar actuaciones tendentes a aprovechar el potencial de los flujos migratorios para favorecer este desarrollo.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Seguimiento

El seguimiento del Plan Vasco de Inmigración será realizado por los siguientes organismos:

La propia Dirección de Inmigración, a través del personal técnico designado a tal efecto coordinará y dará coherencia a las actuaciones de los diferentes departamentos.

También se propondrá la creación y reunión periódica de una Comisión Interdepartamental de Inmigración en la que participan todos los departamentos implicados en el II Plan. Esta Comisión, se estructurará a dos niveles: técnico y político. Dentro de la comisión técnica un grupo de trabajo centrará sus acciones en el seguimiento del Plan desde el punto de vista del género

Además, se propondrá en las diferentes comisiones de coordinación del Gobierno Vasco, modificaciones que faciliten la articulación e incorporación de medidas en materia de inmigración.

Por otro lado, el Foro para la Integración de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes, compuesto por Gobierno Vasco, Diputaciones, Ayuntamientos y la Sociedad civil se encargará de realizar el seguimiento del Plan por lo que deberá ser informado periódicamente de los avances en la ejecución del mismo.

Evaluación

El desarrollo del Plan Vasco de Inmigración será evaluado anualmente por una Comisión de Evaluación del Plan. El objetivo de la evaluación será adaptar las medidas a la situación cambiante de la realidad así como obtener información sobre la eficacia y eficiencia de la política vasca de inmigración

El seguimiento y la evaluación del Plan prestarán atención especial al enfoque de género.

La dirección de Inmigración contará con la información obtenida a través de las diversas investigaciones encargadas a Ikuspegi-Observatorio Vasco de la Inmigración que será necesaria para orientar las intervenciones en el ámbito de la inmigración