

LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES COMO MARCO DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU INCORPORACIÓN A LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INMIGRACION

MARIONA ILLAMOLA DAUSÀ*

- I. EL ORIGEN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES.
- II. EL CONTENIDO DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES.
- III. LAS IMPLICACIONES DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES.
- IV. LAS CONSTANTES REFERENCIAS DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES EN LA UNIÓN EUROPEA.
- V. ¿EN QUÉ MEDIDA SON OBLIGATORIOS LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES?
 1. LA FALTA DE COMPETENCIA LEGISLATIVA DE LA UNIÓN EN MATERIA DE INTEGRACIÓN.
 2. EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN.
- VI. ESPAÑA Y LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES.
 1. LA EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN.
 2. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN EN LA ÚLTIMA REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERÍA.
 3. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES EN LA LEGISLACIÓN CATALANA.
- VII. REFLEXIONES FINALES

* Doctora en Derecho, Profesora Visitante del Área de Derecho Internacional Público, Departamento de Derecho Público. Directora del Centro de Documentación Europea. Universidad de Gerona, España.

Algunas de estas ideas se expusieron en el Congreso «Which Integration Policies for Migrants? Integration between the EU and its Members States» organizado por el Centre Migration, Asile et Multiculturalisme y el Réseau Académique Odysseus de la ULB y el Centre for Migration Law de la Radboud Universiteit, celebrado en Bruselas el 28 y 29 de noviembre de 2010. Este trabajo se enmarca en el proyecto I+D «La integración de los inmigrantes» DER 2008-00126/JURI, y en el grupo de investigación ERJAIDI-UE, 2009, SGR 236.

Los Principios Básicos Comunes (PBC) para una política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea siempre han sido citados como la base, el marco, la hoja de ruta de la política o de la estrategia europea de integración. Su finalidad es facilitar el diálogo entre los gobiernos, las instituciones participantes y la Unión, teniendo en cuenta que cada país definirá la política de integración que desee. El objetivo del presente trabajo es mostrar porqué son considerados fundamentales. Para ello se analizará en primer lugar su origen y su contenido. A continuación, se tratarán sus implicaciones y cómo la Unión se remite a ellos. Esta influencia es realmente importante, como se verá, puesto que a pesar de su carácter no obligatorio, los PBC desarrollan un método específico de coordinación de las políticas nacionales. Por último el caso de España servirá de ejemplo de cómo un Estado miembro puede tomar en consideración los PBC en su propia legislación.

I. EL ORIGEN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES

El debate celebrado en la Unión respecto de las exigencias en materia de integración refleja la importancia política que los Estados conceden a la integración de los nacionales de terceros países¹. Dos de los principales temas de discusión, y que por exceder del objeto de este estudio no serán analizados, se refieren a la noción de integración² y a la naturaleza y características de los programas de integración³.

En este contexto y siguiendo las conclusiones de Tampere, en su Comunicación 2003/336 sobre inmigración, integración y empleo⁴ la Comi-

¹ Ya en 1992 Hoogenboom planteaba que debía encontrarse una solución, o bien otorgando competencias a la Comunidad europea o bien a través de la cooperación intergubernamental, a la tensión creciente entre los ciudadanos europeos y los nacionales de terceros países residentes legales, HOOGENBOOM, T., «Integration into Society and Free Movement of Non-EC Nationals», *European Journal of International Law*, n.º 3, 1992, pp. 36-52.

² Véanse entre otros, AJA, E., «La integración social de los inmigrantes», BOZA MARTÍNEZ, D.; DONAIRE VILLA, J.; MOYA MALAPEIRA, D. (cords.) *Comentarios a la Reforma de la Ley de Extranjería (LO 2/2009)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 25-43; PENNINX, R.; MARTINIELLO, M., «Procesos de integración y políticas (locales) estado de la cuestión y algunas enseñanzas», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 116, 2006, pp. 123-156.

³ Véase entre otros, CARRERA, S., «Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea», *Migraciones*, n.º 20, 2006, pp. 37-73.

⁴ COM 2003/336, de 3 de junio de 2003, Comunicación de la Comisión, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo.

sión señaló que la contribución de la inmigración al desarrollo económico puede llevarse a cabo únicamente si los inmigrantes están perfectamente integrados. En primer lugar considera la integración como un proceso bidireccional basado en derechos y obligaciones recíprocos de los inmigrantes y de la sociedad de acogida. En segundo lugar manifiesta el carácter holístico, ya que tiene en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales, sino también cuestiones relacionadas con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos. En tercer lugar relaciona integración, inmigración y políticas de empleo. Por último, propone desarrollar la cooperación y el intercambio de información dentro del Grupo de Puntos de Contacto Nacionales sobre Integración (PCNI) para fortalecer la coordinación de las políticas nacionales. Proceso de cooperación que deberá desarrollarse en perfecta complementariedad y sinergia con las demás políticas de la Unión, en particular las de cohesión e inclusión social, de lucha contra la discriminación y la Estrategia Europea de Empleo. El Parlamento Europeo acogió favorablemente dicha Comunicación y señaló que ésta era la primera vez que se presentaba un debate sobre las tres cuestiones fundamentales e interconectadas (gestión de la inmigración, necesidad de colaboración con los países de origen y mejora de la integración).

Posteriormente, en su reunión de noviembre de 2004, el Consejo Europeo adoptó el Programa de La Haya que debía avanzar y enfrentarse a los nuevos desafíos que surgieron tras el Programa de Tampere y que aborda todos los aspectos de las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, incluida la integración. Debido a que la inmigración varía de un país a otro las políticas nacionales diferirán sensiblemente entre ellas en función de las necesidades específicas de la sociedad de acogida, pero es evidente que todos los Estados tienen un interés en que sus estrategias de integración sean efectivas. Por estas razones el Consejo Europeo concluyó que debía elaborarse un conjunto de principios básicos a nivel de la Unión que deberían tener en consideración todas las políticas nacionales en este ámbito y servir de base común a un marco europeo coherente para la integración de los nacionales de terceros países residentes legales⁵. Por ello invitaron a la Comisión a presentar un informe anual sobre integración, al tiempo que subrayaban la importancia de compartir información a través de los PCNI⁶.

⁵ Esta idea ya había sido puesta de manifiesto en el Consejo Europeo de Salónica, de junio de 2003.

⁶ Esta red de Puntos de Contacto Nacionales, creada en marzo de 2003, es una plataforma facilitadora del intercambio de información entre Estados sobre estructuras, políticas, proyectos e investigaciones realizadas en materia de integración.

Al adoptar el Programa de La Haya, la UE demostró su compromiso político en la cooperación en materia de integración, lo que abrió la puerta al desarrollo de una estrategia a nivel de la Unión⁷. Debe tenerse en cuenta que el artículo 63 del Tratado CE, únicamente preveía la competencia de la Comunidad en el desarrollo de una política de inmigración y asilo, pero no se pronunciaba sobre la cuestión de la integración. Esta situación cambió con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁸ cómo se verá en el apartado V del presente artículo.

II. EL CONTENIDO DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES

En respuesta al mandato del Consejo Europeo, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de 19 de noviembre de 2004 realizó unas conclusiones en las que estableció los objetivos de los PBC subrayando que la integración es una responsabilidad primordial de los Estados más que de la Unión en su conjunto. Se complementaba con el establecimiento de los PBC acompañados de unas orientaciones indicativas, no exhaustivas, adoptado todo ello por el Consejo de la Unión y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros⁹. Esta acción fue refrendada por el Consejo europeo de febrero de 2005¹⁰.

⁷ Para una visión global del origen y desarrollo de la política de integración de la UE, véase LÓPEZ PICH, P., «La política de Integración de la Unión Europea», *Revista Migraciones*, vol. 22, diciembre 2007, pp. 221-256; URTH, H., «Building a Momentum for the Integration of Third-country Nationals in the European Union», *European Journal of Migration and Law*, n.º 7, 2005, pp. 163-180.

⁸ A título indicativo sobre la reforma del Tratado de Lisboa, ÁLVAREZ RUBIO, J. J., «El Tratado de Lisboa y la plena comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia», *Revista electrónica de estudios internacionales*, 15, 2008; FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. de: «El Tratado de Lisboa (un juego de espejos rotos)», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 17/2009; FONSECA, F., «El espacio de libertad, seguridad y justicia», núm. 9, Institut d'Estudis Autònoms i Fundació Carles Pi i Sunyer, europafutura.org, p. 29; LIROLA DELGADO, I., «¿Por fin una política de inmigración de la Unión en el Tratado de Lisboa?», MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., (coord.) *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, 2008, pp. 539-548; TERRON I CUSI, A., «Un nuevo marco institucional para afrontar los retos del Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad de la UE», *Tiempos de Paz*, núm. 87, invierno 2007, pp. 34-41; VALLE GÁLVEZ, A. del, «Espacio de libertad, seguridad y justicia y Tratado de Lisboa», MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, 2008, pp. 417-435.

⁹ Comunicado de prensa 14615/04 (presse 321), Sesión 2618 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, Bruselas, 19 noviembre 2004.

¹⁰ Conclusiones del Consejo europeo de 16/17 de diciembre de 2005, (16238/1/04 REV 1).

Sin pretender entrar a tratar la cuestión con exhaustividad, ni profundidad, por exceder del objeto del presente estudio, debe señalarse que este acto que contiene la base de la política de integración de los nacionales de terceros países en la Unión no es de fácil categorización ya que no responde a ninguno de los tipos clásicos recogidos en los tratados. Tampoco parece un acto de derecho complementario puesto que si bien ha sido adoptado por el Consejo de la Unión y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros no figura que se haya hecho «reunidos en el seno del Consejo»¹¹. Se trata de un acto que establece principios fundamentales y orientaciones sobre los que deberá basarse la acción futura de las Instituciones y Estados en una materia de competencias compartidas. Se asemeja a una declaración de intenciones que expresa una voluntad política. Por estas características puede considerarse que nos hallamos ante un acto atípico¹² —y al mismo tiempo, internacional— que con independencia de su denominación formal (específicamente no se menciona que sea una decisión) debe valorarse si tiene tendencia a producir efectos jurídicos¹³.

El contenido de los once PBC es el siguiente:

1. *La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.* Es preciso que todas las personas se impliquen, tanto los inmigrantes como la sociedad de acogida, y tomen conciencia de sus derechos y responsabilidades mutuas.
2. *La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.* Los valores de la Unión son comunes a todos los

¹¹ Tampoco aparece esta especificación en la Decisión 2007/435 del Consejo de 25 de junio de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios», *DO L 168* de 28.6.2007 (considerando 5 del Preámbulo). Ni en las Conclusiones del Consejo de 26 de noviembre de 2009 sobre la educación de los niños procedentes de la migración, *DO C 301* de 11.12.2009 (apartado 2 del Preámbulo).

¹² ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.; GONZÁLEZ VEGA, J. A.; FERNÁNDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, 2ª ed., 1999, pp. 444-445; ISSAC, G., *Manual de derecho comunitario general*, Ariel, 2ª ed., Barcelona, 1992, 134-138; MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Mc Graw Hill, Madrid, 1996, p. 375, y 6ª ed., Tecnos, Madrid 2010, pp. 354-361; MOLINA DEL POZO, C.F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 3ª ed., 1997, pp. 500-502; PELÁEZ MARÓN, J. M., *Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión europea*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 129.

¹³ STJCE de 31 de marzo de 1971, *Comisión c/Consejo*, asunto 22/70, *Rec.* p. 881; STJCE de 4 de octubre de 1979, *Francia c/Reino Unido*, asunto 141/78, *Rec.* p. 2923.

Estados quienes tienen la responsabilidad de velar activamente para que todos los residentes comprendan y respeten el abanico de valores, derechos, responsabilidades y privilegios establecidos tanto por ellos como por la Unión. Los puntos de vista y opiniones que no sean compatibles con estos valores básicos podrían obstaculizar el éxito de la integración y dañar a la sociedad en su conjunto.

3. *El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.* Es preciso establecer medidas para promover el reconocimiento de las cualificaciones y la formación, facilitar el acceso al empleo y luchar contra las discriminaciones basadas en el origen étnico.
4. *Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida.* Es fundamental proporcionar la oportunidad de adquirir este conocimiento mediante la aplicación de programas que les permitan alcanzar con éxito la integración. Igualmente, y puesto que la integración es un proceso bidireccional de adaptación mutua, debería existir un pleno respeto por la lengua y la cultura de los inmigrantes¹⁴.
5. *Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.* La enseñanza facilita la educación, la formación y la capacidad para el empleo, al tiempo que promueve la transmisión de conocimientos sobre el papel y funcionamiento de las instituciones y las reglas de la sociedad.
6. *El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones.* Un trato sin discriminación y evitando cualquier forma de marginalización puede permitir su plena participación en las sociedades de acogida. La existencia de disposiciones claras y de beneficios para las personas que las respetan facilita unas políticas de integración de calidad.

¹⁴ Siguiendo esta idea, España propuso incluir una referencia específica para apoyar el mantenimiento de las lenguas y culturas de origen, propuesta que no fue muy bien acogida por los demás Estados. LÓPEZ PICH, P., «La política de Integración de la UE», *loc. cit.*

7. *Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros.* Las relaciones entre las personas se desarrollan principalmente a nivel local. La mejora de las condiciones de vida en las zonas urbanas favorece los intercambios que también pueden ser reforzados por la existencia de foros, actividades, zonas comunes, etc.
8. *La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.* El respeto hacia las nuevas religiones y culturas introducidas por los inmigrantes puede facilitar su transición hacia la sociedad de acogida y, al mismo tiempo, enriquecerla. El diálogo intercultural e interreligioso son ejemplos para tener éxito.
9. *La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local.* Darles voz en la formulación de las políticas que les afectan directamente puede favorecer la comprensión mutua y fomentar su sentido de pertenencia. Siempre que sea posible podrían estar involucrados a través de las elecciones, el derecho de voto, etc.
10. *Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.* La integración debe abordarse no sólo de forma transversal en todas las políticas, sino también mediante la adopción de políticas específicas. La cooperación, la coordinación y la comunicación entre todos los actores también son necesarias. Al mismo tiempo, debe evitarse que una elevada demanda de servicios públicos debido a la inmigración pueda comportar una disminución de su calidad.
11. *Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.* Es importante evaluar los resultados de las medidas adoptadas para revisar los progresos realizados y aprender de las experiencias evitando repetir errores y modificando las políticas.

La estrategia de integración de la Unión Europea en general y los PBC, en particular, responden a un enfoque holístico. El éxito de las políticas y prácticas de integración, impidiendo el aislamiento de ciertos grupos, es un factor de fortalecimiento. Asimismo, debido a la existencia de distintas situaciones nacionales el desarrollo de los PBC es esencial para llegar a acuerdos sobre objetivos comunes, el éxito de la integración de los inmigrantes es un aspecto esencial de la gestión de las migraciones¹⁵. Para lograr estos objetivos son necesarias la participación y la colaboración de todos los niveles de la administración¹⁶.

III. LAS IMPLICACIONES DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES

Los PBC deberían permitir a los Estados evaluar las acciones de sus administraciones y verificar si los diferentes organismos que no participan en la integración podrían contribuir positivamente a dicho objetivo¹⁷.

Se trata de principios generales que pueden ser útiles tanto a Estados habituados a enfrentarse a un volumen de inmigración cuantitativamente importante, Estados por tanto con un modelo o un proyecto político bien definido, como a Estados recientemente convertidos en países de inmigración y que por lo tanto deben definir una política de integración.

En primer lugar los PCB se han diseñado para ayudar a los países en la formulación de sus políticas de integración, proporcionándoles directrices no vinculantes y simples. En segundo lugar, los PBC deberían permitir a los Estados encontrar más fácilmente la forma a través de la cual las autoridades de la Unión y los gobiernos nacionales, regionales y locales pueden participar en el desarrollo e implementación de las políticas de integración. Por último, los PCB deberían ayudar al Consejo a realizar, en

¹⁵ «Al mismo tiempo, la política de inmigración puede contribuir al éxito de la política de integración. Resulta crucial que los Estados miembros mantengan y sigan desarrollando unas sociedades en las que los recién llegados se sientan bienvenidos, que se definan por un espíritu de entendimiento y ajuste mutuos, y en las que todos los residentes —nuevos y viejos— tengan unas expectativas claras», Sesión 2618 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, Bruselas, 19 noviembre 2004, *loc. cit.*

¹⁶ En este sentido es interesante el estudio de PENNINX, R.; MARTINIELLO, M., «Procesos de integración y políticas (locales) estado de la cuestión y algunas enseñanzas», *loc. cit.*

¹⁷ OUDE ENGBERINK, G., «Les ciutats i la integració dels immigrants», *II Seminari Im-migració i Europa. Cinc anys després de Tampere*, Fundació CIDOB, 2005, pp. 107-119.

términos de las políticas europeas, una reflexión sobre los esfuerzos llevados a cabo a escala nacional y local¹⁸.

El Programa de Estocolmo¹⁹ sostiene que el espacio de libertad, seguridad y justicia debe ser un espacio único de protección de los derechos fundamentales. El respeto de la persona, de la dignidad humana y de los derechos consagrados en la Carta constituye un valor fundamental. Esta afirmación no es directamente una reivindicación del asimilacionismo, pero pone límites a las diversas concepciones o prácticas que podrían ser consideradas contrarias a ciertas libertades. El modelo²⁰ asimilacionista se basa en la plena integración del extranjero en los valores nacionales tradicionales predominantes. En cambio, el modelo multiculturalista es favorable a la conservación de la identidad colectiva, a la forma de vida de cada grupo respetando unas normas mínimas de convivencia que garanticen el orden público. Un tercer modelo, el exclusionista, se caracteriza por una legislación rígida y restrictiva que impone el cumplimiento de condiciones para el acceso a ciertos derechos. Si la Unión, en su propia concepción, se basa en el modelo multicultural, modelo que comporta el respeto de las diversas culturas de sus Estados miembros, quizás también podría seguirlo respecto de su política de integración y aplicarlo a los nacionales de terceros países. De todas formas, ningún país sigue un modelo único y las actitudes de los gobiernos y de las sociedades cambian en función de las circunstancias²¹.

El Comité Económico y Social²², por su parte, considera que sobre la

¹⁸ CARRERA, S.; WIESBROCK, A., «Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy», *CEPS «Liberty and Security in Europe»*, october 2009.

¹⁹ Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, *DO C 115 de 4/5/2010*.

²⁰ Para un estudio más detallado de los modelos véanse, entre otros, CARRERA, S., «Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea», *loc. cit.*; PENNINX, R.; MARTINIELLO, M., «Procesos de integración y políticas (locales) estado de la cuestión y algunas enseñanzas», *loc.cit.* SÁNCHEZ LORENZO, S.A., «Perfiles de la integración del extranjero», SÁNCHEZ LORENZO, S., (ed.), *La integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, Atelier, Barcelona, 2009, 31-62.

²¹ Aunque «What is the dividing line between an efficient integration policy and the respect of cultural, ethnic and religious diversity?», CARRERA, S., «“Integration” as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU», *CEPS Working Document*, n.º 219, March, 2005.

²² Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de

base de la idea de integración cívica²³ los PBC «proporcionan un enfoque coherente del concepto europeo de integración de los nacionales de terceros países». Sostiene también que la creación del Foro Europeo de Integración²⁴ facilitará la elaboración de políticas nacionales inspiradas por los PBC, favorecerá la renovación de la política de la Unión en materia de integración de los inmigrantes, y ayudará a proporcionar una cierta coherencia a las políticas e instrumentos de la Unión Europea.

IV. LAS CONSTANTES REFERENCIAS DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES EN LA UNIÓN EUROPEA

La Comisión ha incluido la integración como una de las diez prioridades del Plan de Acción²⁵ del Programa de La Haya. Esta prioridad debe alentar y permitir disfrutar del impacto positivo de la inmigración en nuestra sociedad y economía. Ello justifica que los PBC se encuentren referenciados en diferentes documentos de la Unión.

El Programa Común para la Integración²⁶, cuyo objetivo principal es el fortalecimiento de la aplicación de los PBC, fue presentado por la Comisión en 2005 y se ha tomado en cuenta, entre otros, en el Plan de política en materia de migración legal²⁷. Los pilares de este marco son propuestas de medidas concretas para poner en práctica cada uno de los PBC, y meca-

la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países, *DO C 27 de 3/2/2009*.

²³ Según el Comité Económico y Social, la integración cívica «se basa en la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato».

²⁴ El Foro, creado en 2009, proporciona a los representantes de la sociedad civil la ocasión de exponer sus puntos de vista sobre las cuestiones de integración y debatir las cuestiones actuales y las prioridades futuras con los representantes de las instituciones europeas.

²⁵ COM (2005) 184, de 10 de mayo, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia.

²⁶ COM/2005/0389, de 1 de septiembre, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea.

²⁷ COM/2005/0669, de 21 diciembre 2005, Comunicación de la Comisión - Plan de política en materia de migración legal.

nismos de apoyo de la Unión. Debido a que este ámbito no se rige por normas jurídicamente vinculantes, se destaca la utilidad del intercambio de información y de buenas prácticas y se aboga por la incorporación de los objetivos de integración en los pertinentes programas generales a escala europea.

La Comisión en estrecha colaboración con los PCNI y el Migration Policy Group ha elaborado las tres ediciones de Manuales sobre la integración para responsables políticos y profesionales (*Handbook on Integration*)²⁸. Los Manuales incluyen conclusiones en lugar de recomendaciones, lo que les confiere un carácter jurídicamente no vinculante. Su contenido se ha sistematizado y relacionado con cada uno de los PBC con el objetivo de demostrar como el intercambio de experiencias y mejores prácticas puede servir de guía, por lo que se presupone será muy útil para los agentes que participan directamente en la gestión de la integración²⁹.

La Comisión, basándose en las respuestas de los Estados a un cuestionario preparado por ella misma, elabora informes anuales sobre migración e integración donde analiza las medidas adoptadas a escala nacional y de la Unión relativas a la admisión e integración de los nacionales de terceros países (concretamente sobre los distintos aspectos en los que inciden los PBC), proporcionando una visión de la evolución de las políticas que ayuda a la evaluación y refuerzo de las medidas de integración. Este método de seguimiento debe permitir que el Consejo Europeo siga durante su debate anual, tanto respecto de la UE como de los Estados, la aplicación de las políticas de inmigración y asilo. La Comisión considera el vínculo entre la inmigración y la integración como una cuestión prioritaria para la Unión³⁰. En el informe de 2010³¹ se anuncia la futura adopción de una

²⁸ Se basan en seminarios técnicos, organizados por los Estados, con una estructura común para garantizar un cierto nivel de uniformidad, en los que se presentan y debaten distintas prácticas nacionales. Los Manuales pueden encontrarse en http://ec.europa.eu/spain/pdf/integracion_inmigrantes_es.pdf, http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2007/handbook_2007_es.pdf.

²⁹ *From principles to practice. The Common Basic Principles on Integration and the Handbook Conclusions*, Updated by Thomas Huddleston, MPG, April 2010. The original version of this issue paper was written by Jan Niessen and Mary-Anne Kate and published in June 2007.

³⁰ COM/2006/0735, de 30 de noviembre, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración.

³¹ COM 2011/291, de 24 de mayo, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Annual Report on Immigration and Asylum (2010).

nueva agenda europea sobre integración destinada a maximizar las percepciones positivas de la inmigración y que será la segunda versión del Programa Común para la Integración de 2005. Asimismo recuerda que siguiendo las indicaciones del PBC11³², de una parte se han desarrollado los módulos europeos de integración³³ y de otra, se ha lanzado un proyecto piloto para determinar indicadores que permitan evaluar los resultados de las políticas de integración³⁴. La puesta en común a nivel europeo de informaciones sobre los instrumentos nacionales de evaluación y la elaboración de los criterios europeos permite y favorece las comparaciones, sin embargo, deben tenerse en cuenta los diferentes estadios en los que se encuentran los Estados en la elaboración de sus propias políticas y estrategias de integración y comparar situaciones en el mismo grado de desarrollo³⁵.

El Programa de La Haya de una parte hace hincapié en la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de integración nacionales y de las iniciativas de la Unión, y de otra precisa que cualquier iniciativa de la UE debe inscribirse en un marco basado en los PBC. Desde esta perspectiva se han organizado reuniones informales de los ministros responsables de integración en Groningen noviembre de 2004, en Potsdam mayo de 2007, y en Vichy noviembre de 2008. La última de estas Conferencias Ministeria-

³² SEC (2010) 357, Commission staff working document of 19 March 2010, The consolidation of the EU framework on integration. Report to the 2010 Ministerial Conference on Integration.

³³ Los seminarios técnicos para elaborar los Manuales de Integración son la base para que la Comisión junto a los PCNI desarrollen este nuevo instrumento de cooperación. Los módulos facilitarán un proceso de aprendizaje común, sistematizaran las prácticas existentes y aprovecharan los estándares europeos que forman parte de los PBC y del marco europeo. Estos módulos deben ser una referencia útil para los que elaboran y los que aplican las políticas de integración, adaptable a los diferentes contextos.

³⁴ La reunión a alto nivel para avanzar en las negociaciones sobre los indicadores dio lugar a la Recomendación *Principles for Monitorig and Evaluation of Integration Policies* firmada en Berlín por Alemania, la República Checa, Francia, Suecia y España, en junio de 2009, que incluye recomendaciones para el proceso de identificación de su núcleo principal, y sirvió de base para la reunión de expertos en integración celebrada en Malmö en diciembre de 2009 y la Conferencia Ministerial de Zaragoza de 2010. Los indicadores en principio se basarán en estadísticas oficiales y datos cuantitativos y después en datos cualitativos y subjetivos. Existe un número limitado de ámbitos importantes para la integración identificados como prioritarios y que son esenciales para los PBC (empleo, educación, inclusión social y participación ciudadana).

³⁵ *Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe*, European Parliament, Directorate general Internal policies of the Union, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, janvier 2007, IP/C/LIBE/ST/2005-93, pp. 138-149.

les sobre Integración se celebró en Zaragoza en abril de 2010, donde se acordó que debían precisarse los aspectos clave de la integración, puesto que favorece e incentiva el desarrollo y la cohesión social, y debían incorporarse globalmente los temas de integración en todos los ámbitos políticos. En su intervención en la Conferencia, la Comisaria Malmström afirmó que la Unión debe continuar basando su labor en los PBC ya que éstos cubren todos los aspectos importantes de la integración y hacen hincapié en la interacción entre los migrantes y los ciudadanos europeos.

Tanto el citado Programa de Estocolmo como su Plan de Acción³⁶ son ambiciosos respecto de la integración, y a pesar de que los PBC no se mencionan explícitamente, se pueden sobreentender de la redacción del texto. Asimismo, se invita a la Comisión a apoyar la acción de los Estados desarrollando un mecanismo de coordinación entre ambos que utilice un marco de referencia común que mejore el intercambio de conocimientos. Podría decirse que se trata de la aplicación de un método abierto de coordinación.

V. ¿EN QUÉ MEDIDA SON OBLIGATORIOS LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES?

En la redacción del primer objetivo de los PBC, se afirma literalmente que su objetivo es «contribuir a que los Estados miembros formulen políticas de integración, ofreciéndoles una guía sencilla no vinculante, sencilla pero reflexiva, de principios básicos respecto de los cuales puedan juzgar y evaluar sus propios esfuerzos». Los PBC intentan ofrecer una primera definición del concepto de integración en la UE. La idea de estos Principios es que los Estados tengan la posibilidad de utilizarlos para definir sus prioridades y establecer con mayor precisión sus propios objetivos medibles. Los PBC establecen los parámetros e identifican los instrumentos necesarios para lograr una integración exitosa, proporcionan a la Unión elementos u orientaciones para una política de integración de los nacionales de terceros países.

³⁶ COM/2010/0171, de 20 de abril, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo.

1. LA FALTA DE COMPETENCIA LEGISLATIVA DE LA UNIÓN EN MATERIA DE INTEGRACIÓN

El marco de la Unión, y, en particular, el artículo 79.4 TFUE, no prevé una armonización legislativa de la política de integración de los Estados miembros. Este nuevo apartado introducido por el Tratado de Lisboa permite la utilización del procedimiento legislativo ordinario para la adopción de medidas tendentes a promover y apoyar las acciones de los Estados destinadas a favorecer la integración. Esta posibilidad quizá hará innecesarias las conferencias ministeriales informales. En efecto, si el Tratado establece un procedimiento legislativo para desarrollar acciones en materia de integración y confiere a las instituciones una competencia concreta, no está claro porqué el Consejo, incluso de manera informal, debería reunirse al margen del procedimiento establecido para avanzar en la política de integración. Nos encontramos ante una nueva etapa de cooperación, ante una nueva agenda europea que permitirá a la Unión apoyar la política de integración que los Estados deben aplicar, y ello mediante indicadores, módulos, el desarrollo de los PBC u otros mecanismos futuros.

El apartado 4 del artículo 79 TFUE refleja un espíritu diferente a los demás apartados que se refieren a la competencia de la Unión para desarrollar una política de inmigración. En ellos se prevé que las instituciones europeas adopten medidas concretas relativas a las condiciones de entrada y residencia, a la definición del estatuto jurídico de los residentes de terceros países o a la prevención de la inmigración ilegal. Las Directivas de reagrupación familiar³⁷ y de residentes de larga duración³⁸ contienen disposiciones en sus preámbulos que siguen la perspectiva de que un estatuto seguro facilita la integración, pero en su articulado (artículos 4.1, 4.5 y 7.2 en la primera y artículos 5 y 15.3 en la segunda) se han incluido aspectos que van más en la línea de que la ausencia de integración puede ser motivo de rechazo para otorgar el derecho a la reagrupación o para reconocer el estatuto de residente de larga duración-UE³⁹. Sin embargo, no se

³⁷ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar, *DO L 251 de 3/10/2003*.

³⁸ Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 noviembre relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, *DO L 16 de 23/1/2004*.

³⁹ El contenido de la Directiva 2003/86 fue avalado por la STJCE de 27 de junio de 2006, *Parlamento/Consejo*, C-540/03, *Rec. P.* 1-5769. GROENENDIJK, K., «Legal Concepts of Integration in EU Migration Law», *European Journal of Migration and Law*, n.º 6, 2004,

ha incluido esta última filosofía en la directiva 2004/38⁴⁰ que afecta a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias. Indirectamente, a través de las transposiciones, estas disposiciones legislativas podrán utilizarse como base para apoyar las medidas de integración que cada país desee aplicar siguiendo su modelo nacional, aunque debe tenerse en cuenta que la aplicación de condiciones de integración paradójicamente puede convertirse en un mecanismo de exclusión social⁴¹. A título de ejemplo cabe mencionar que en la transposición de ambas normas España no ha hecho uso de la posibilidad de pedir el cumplimiento de medidas de integración como requisito previo. Posibilidad que puede ser considerada no muy acorde con los PBC que abogan por facilitar la integración⁴².

Los PBC pueden, en primer lugar, servir de fundamento para definir la interacción entre los distintos niveles de la administración respecto de la elaboración y aplicación de las políticas de integración, permitiendo estructurar un diálogo regular entre ellos e involucrando a otros actores. En segundo lugar, pueden ayudar a completar y fortalecer los marcos legislativos existentes. También quieren ser una referencia, de una parte, en el estudio de los medios para mejorar los instrumentos que, en materia de

pp. 111-126; GROENENDIJK, K., «The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration», GUILD, E.; TONER, H. (eds.), *Whose Freedom, Security and Justice?: EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2007, pp. 429-450; ILLAMOLA DAUSÀ, M., «Medidas o condiciones de integración, España versus Holanda. ¿Un ejemplo a seguir?», PIQUERAS, A.; JIMÉNEZ, N.; SOTO, G. (éds), *Mediterrània Migrant II. I Jornades MEDIMIGRA*, Universitat Jaume I Servei de Publicacions, Castelló de la Plana, 2007, pp. 339-360; ILLAMOLA DAUSÀ, M., «La Directiva 2003/109 relativa al estatus jurídico de los residentes de larga duración y su transposición al ordenamiento español», ALDECOA LUZÁRRAGA, F.; SOBRINO HEREDIA, J. M.; GONZÁLEZ ALONSO, L. N.; PASTOR PALOMAR, A.; FORNER, J.; HERRANZ BALLESTEROS, M.; PÉREZ BERNÁRDEZ, C. (coords.), *50º Aniversario de la firma de los Tratados de Roma. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 1579-1593.

⁴⁰ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (Texto pertinente a efectos del EEE), *DO L 158 de 30/4/2004*.

⁴¹ BELL, M., «Civic Citizenship and Migrant Integration», *European Public Law*, vol. 13, n.º 2, 2007, pp. 311-333, p. 332.

⁴² CHOLEWINSKI, R., «Migrants as Minorities: Integration and Inclusion in the Enlarged European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n.º 4, 2005, pp. 695-716.

integración, ya existen a escala de la UE; y de otra, en la definición de los mecanismos y de las políticas necesarias para apoyar la aplicación de las políticas de integración a escala nacional y local, en particular mediante el aprendizaje y el intercambio de conocimientos. La Unión Europea considera que una presentación completa y coordinada de la política de integración en los distintos niveles de la administración es necesaria y esencial. En este sentido, según Bertozzi, Europa debe ser la fuerza que dirige la construcción de la integración y debe prepararse para el cambio relativo a la composición de la población, aplicando el principio de subsidiariedad⁴³.

Debido a esta ausencia de competencia legislativa directa, la Unión sólo tiene dos posibles formas de actuar, por una parte, el uso de orientaciones políticas de las cuales los PBC constituyen, como se ha señalado, un elemento determinante y de gran alcance y, de otra, el empleo del método abierto de coordinación.

2. EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN

La Comisión ha desarrollado diferentes mecanismos alternativos para fomentar la coordinación de las políticas de los Estados y permitir el intercambio de informaciones y la evaluación de medidas. Estos mecanismos de cooperación transnacional basados en ciertos principios se diferencian de los métodos de toma de decisiones tradicionales, del derecho europeo y del marco institucional del derecho de la Unión, y constituyen métodos abiertos de coordinación tanto formales como informales⁴⁴. Un método como el método abierto de coordinación (MAC) pretende estimular el debate sobre la integración y promover la convergencia gradual de las políticas y prácticas nacionales, así como el desarrollo de objetivos y estándares comunes. La idea de aplicar este método a la política migratoria fue propuesta por la Comisión en dos comunicaciones de 2000 y 2001⁴⁵. A pesar del apoyo de otras instituciones europeas, los Estados no estaban prepara-

⁴³ BERTOZZI, S., «Integration: An Ever-Closer Challenge», *Thinking ahead for Europe, CEPS Working Document*, n.º 258, February 2007.

⁴⁴ GUILD, E.; CARRERA, S.; FAURE ATGER, A.: «Challenges and prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme», *CEPS Working Document* n.º 313, abril, 2009, p. 3.

⁴⁵ COM 2000/757, de 22 de noviembre, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración; COM 2001/387, de 12 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.

dos para seguir la propuesta y el Consejo la desestimó. No obstante, en su Resolución sobre la citada Comunicación de 2003 sobre inmigración, integración y empleo, el Parlamento Europeo sostuvo que el MAC era positivo para promover el intercambio de información, ideas y experiencias⁴⁶, por lo que solicitó a los Estados que estableciesen criterios mínimos para la creación de una política de integración invitándoles a coordinar sus políticas nacionales a través del MAC basado en los PBC.

Los PBC encajan bien con una estructura de MAC moderada y flexible, que permite reforzar la cooperación entre los Estados. En este contexto, el papel de los PCNI es muy importante para recopilar información sobre las mejores prácticas, identificar las políticas prioritarias, identificar soluciones efectivas, evaluar y gestionar el progreso. Para que todo ello sea efectivo es preciso que los Estados den prioridad al trabajo de los PCNI y que la propia Comisión pueda proporcionar una buena estructura y un buen apoyo. No obstante, este método carece de la asociación y participación de la dimensión local y regional quien tiene un conocimiento directo de la situación, experiencia que podría canalizarse a través de una red que la integrase lo que reflejaría la dimensión territorial de multigobernanza⁴⁷. En este sentido Blázquez Rodríguez⁴⁸ considera que ahora nos hallamos en la segunda fase del marco europeo de integración, el desarrollo de las estrategias públicas de forma coordinada, que debe tener a las regiones como actores principales.

Aunque Niessen considera que la política de integración no se desarrolla a través del MAC, admite, no obstante, que su aplicación requiere una infraestructura de instrumentos similares. Estos incluirían la Carta de Derechos Fundamentales y los PBC como guía, un marco legislativo sobre algunos aspectos y, finalmente, plataformas de cooperación entre actores guber-

⁴⁶ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo, P5_TA(2004)0028. Esta postura se repitió en la Résolution du Parlement européen du 9 juin 2005, Resolución del Parlamento Europeo de 9 de junio de 2005 sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal y la integración de los migrantes (2004/2137(INI)), P6_TA(2005)0235.

⁴⁷ CARRERA, S.; PINYOL, G., «Autoridades locales y regionales en el espacio de libertad, seguridad y justicia. ¿Hacia una estrategia de *multigobernanza* para el Programa de Estocolmo?», *CIDOB Migraciones*, n.º 22, 2010, pp. 34 y 73.

⁴⁸ BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., «El marco europeo común para la integración de inmigrantes: el papel de las Comunidades Autónomas y regiones», BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I. (dir.), *Regiones, Unión Europea e integración de los inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho comparado*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 43-68.

namentales y no gubernamentales para facilitar el intercambio informaciones y de buenas prácticas⁴⁹.

Este MAC pretende completar la legislación europea en materia inmigración y también trata de influir en las políticas y programas nacionales. La aplicación de una política nacional debe ser acorde con los PBC para ser valorada positivamente por el Fondo Europeo de Integración⁵⁰. Pero el poder de la Comisión se limita principalmente a asegurar la coordinación de los Estados en la aplicación de los PBC, especialmente proponiendo determinados tipos de acciones para aplicarlos a escala nacional. Como ya se ha indicado, los documentos que la Comisión utiliza se presentan bajo diferentes formas: comunicaciones, informes anuales, documentos internos de trabajo, manuales, agenda, etc., y su naturaleza y efectos no están claramente definidos. Sin fuerza jurídica vinculante, en realidad se pueden definir como instrumentos de *soft law*. La idea es que los Estados puedan beneficiarse de los intercambios de buenas prácticas, incluso si no existe un mecanismo para garantizar que seguirán correctamente los PBC. Estos instrumentos permiten la coordinación y el respeto de las diferencias nacionales, pero, ¿podría únicamente con coordinación elaborarse una buena base común?

Como respuesta a esta cuestión, la reflexión de Guild, Carrera y Faure⁵¹ es muy interesante. Este MAC puede garantizar que la Comisión favorezca el consenso y otorgue concesiones respecto de los estándares comunes europeos. El MAC ha favorecido que algunas políticas nacionales de integración hayan devenido comunes en el contexto de la cooperación. El intercambio de informaciones sobre las prácticas seguidas por los Estados es, sin duda, positivo, pero, incluso si jurídicamente es posible, no debería usarse para transferir a escala europea las políticas nacionales más restrictivas. El establecimiento de condiciones de integración para poder acceder a ciertos derechos no puede ignorar los derechos fundamentales. Los programas de integración cívica, los cursos y las pruebas de conocimiento de la lengua o de la historia del país de acogida son parte de los PBC que

⁴⁹ NIESSEN, J., «Developing and using European integration indicators», *Strategic Thinking on Equality and Mobility*, MPG, 2009.

⁵⁰ CARRERA, S.; FAURE ATGER, A., «Integration as a Two-Way Process in the EU? Assessing the Relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration», *CEPS*, Bruselas, 2011.

⁵¹ GUILD, E.; CARRERA, S.; FAURE ATGER, A.: «Challenges and prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice», *loc. cit.*, p. 7 y 16,

tratan de proporcionar un marco para la integración de los nacionales de terceros países.

El Método Abierto de Coordinación promueve el intercambio de prácticas, entendidas como *buenas* prácticas, pero podemos plantearnos las siguientes cuestiones: ¿qué puede considerarse como una buena práctica?, ¿qué diferencia existe entre una buena y una mala práctica?, ¿quién posee el poder para determinar su carácter?. Una respuesta puede consistir en considerar como una buena práctica aquella que proporciona buenos resultados en materia de integración. Pero entonces surge otra cuestión, ¿de qué forma favorece la integración?, ¿en un sentido más bien asimilacionista o multiculturalista?. La respuesta dependerá del modelo de sociedad y, por tanto, de integración que cada país, o que la Unión, deseen establecer. Los PBC pueden ser más «inclusionistas» o más «exclusionistas» en función del valor que cada país otorgue a sus prácticas.

VI. ESPAÑA Y LOS PRINCIPIOS BASICOS COMUNES

La forma cómo los Estados dan a conocer los PBC, los publicitan o muestran su importancia difiere en cada país⁵². Nos centraremos en el caso español por varias razones. De una parte, se trata de un estado nuevo en inmigración, un país que empieza a desarrollar una política de integración. De otra, el volumen de residentes de terceros países ha aumentado considerablemente en poco tiempo y ello provoca cambios en la sociedad de acogida.

⁵² En el Tercer Informe Anual sobre Inmigración e Integración (COM/2007/0512, de 11 de septiembre, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones), encontramos referencias a las diferentes prácticas utilizadas: «The CBPs and the Common Agenda are well known by those directly involved in integration policies at national level. Measures aiming at disseminating them further to a wider group of policy-makers and to civil society are undertaken. In Bulgaria and in the Slovak Republic they are discussed and presented to the broader public. They are increasingly mentioned in official declarations and political statements. Some Member States, such as Austria, the Czech Republic, Denmark and Spain, refer to the CBPs on a regular basis when dealing with immigration and integration issues. In the Czech Republic and Greece, the CBPs enriched the debate leading to the adoption of new legislation. They are also explicitly incorporated in some Member States' programs.(...). In Ireland, the CBPs continue to inform the policy making process and all projects submitted for funding from a recently announced Immigrant Integration Fund are required to reflect the CBPs».

1. LA EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN

A diferencia de otros países de la Unión, España ha sido tradicionalmente un país de emigración y se convirtió, hace unos años, en país de inmigración. Esta situación y esta evolución histórica explican el desarrollo de su política de inmigración e integración⁵³. La primera ley que se ocupaba de cuestiones relativas a la inmigración fue la de 1985⁵⁴, justo antes de la entrada del país en las Comunidades Europeas. Pero si en esa época los flujos migratorios de entrada eran muy bajos, hoy en día la situación ha cambiado. La población proveniente de terceros países ha aumentado considerablemente y se concentra en determinadas Comunidades Autónomas (CCAA), como Cataluña, Madrid, Andalucía, Murcia, Valencia, Baleares y Canarias⁵⁵.

En los años 90, las autoridades empezaron a desarrollar una política de integración de los inmigrantes y a idear una estrategia a través de ciertas acciones. Se adoptó el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, y se crearon el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes -órgano consultivo del Gobierno- y el Observatorio Permanente de la Inmigración, instrumento para monitorizar la inmigración y la integración y sugerir políticas.

La Ley de 1985 fue reemplazada en enero de 2000 por la Ley 4/2000⁵⁶, que se modificó en diciembre debido a los resultados de las elecciones nacio-

⁵³ Para un estudio más detallado acerca del desarrollo de la política de integración en España, véase entre otros, BRUSQUETAS CALLEJO, M.; GARCÉS MASCARENAS, B.; MORÉN ALEGRET, R.; PENNINX, R.; RUIZ VIEYTEZ, E., «Immigration and Intégration Policymaking in Spain», *IMISCOE Working Paper*, n.º 21, April, 2008; CARRERA NÚÑEZ, S., *In Search of the Perfect Citizen?. The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2008, proof copy, pp. 152-183; FERRERO TURRIÓN, R.; PINYOL JIMÉNEZ, G., «Immigration and the Construction of Public Philosophy(ies) of Integration in Spain», GUILD, E.; GROENENDIJK, K.; CARRERA, S. (eds.), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Ashgate, 2009, pp. 337-356.

⁵⁴ Ley Orgánica 7/1985, de 1 de Julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, *BOE* núm. 158, de 3 de Julio de 1985.

⁵⁵ En 1999 en España había 801.329 residentes extranjeros, de los cuales 489.126 no eran ciudadanos de la Unión Europea; de acuerdo con cifras de 30 septiembre de 2010, el número de ciudadanos europeos era de 2.358.798 y el de nacionales de terceros países de 2.395.704. <http://extranjeros.mtin.es>.

⁵⁶ Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *BOE* n.º 10 de 12 de enero.

nales⁵⁷. En 2003, la Ley 4/2000 fue también objeto de dos nuevas reformas⁵⁸. Cada una de estas tres reformas (la de 2000 y las de 2003) tuvo como objetivo fortalecer la política de inmigración y de control de los flujos migratorios, pero ninguna trataba de la integración. Paralelamente a estos procedimientos legislativos, se aprobó el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Inmigración en España 2000-2004 (GRECO) diseñado por el Ministerio del Interior, que introdujo el concepto de la contribución positiva de la inmigración en la sociedad de acogida.

Finalmente la presión social colocó la integración en la agenda política. Gracias a la participación de especialistas independientes, a las consideraciones derivadas de diferentes seminarios de expertos y a consultas con las CCAA y con los municipios, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI) fue aprobado⁵⁹. Este Plan establece los principios y las orientaciones del gobierno central con el objetivo de ser útil a todas las personas en general. De hecho, pretende reforzar la cohesión social mediante la promoción de políticas públicas basadas en la igualdad de derechos y deberes, la igualdad de oportunidades, el desarrollo de un sentido de pertenencia a la sociedad española y el respeto de la diversidad. En la presentación del Plan se indica expresamente que los PBC, que se adjuntan en el documento, pueden ser una excelente referencia para definir la integración. Respecto de los ámbitos de intervención que deben tenerse en cuenta hay referencias a textos o a instrumentos europeos, como comunicaciones de la Comisión o algunos PBC concretos. El Plan dedica el capítulo 4 a las políticas de integración y explícitamente reitera la idea de que las competencias de la Unión en la materia únicamente consisten en estimular y apoyar las medidas adoptadas por los Estados, y son estos úl-

⁵⁷ Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su Integración Social, *BOE*, n.º 307 de 23 de diciembre.

⁵⁸ Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, y Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, *BOE* n.º 279 de 21 de noviembre.

⁵⁹ En el momento de la elaboración de este trabajo todavía no se ha presentado el borrador del nuevo plan 2011-2014.

timos quienes conservan la competencia legislativa exclusiva. La acción de la Unión es una estrategia indirecta de orientación de la acción de los Estados. Este Plan se completa con un instrumento económico, el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo (FAAIIRE), a través del cual el Estado ofrece una contribución que las CCAA deberán completar, pero son ellas las que deciden las políticas y acciones en las que van a invertir la financiación.

2. LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN EN LA ÚLTIMA REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

La política de integración en la nueva reforma de la ley española de inmigración, que entró en vigor en diciembre de 2009⁶⁰, muestra una toma de conciencia de ciertos aspectos como el cambio en la composición de la sociedad, el que se trata de personas con la intención de permanecer en el país y el que debe evitarse la aparición creciente de conductas xenófobas.

En su preámbulo la Ley prevé el fortalecimiento de la integración⁶¹ como uno de los ejes centrales de la política de inmigración, teniendo en cuenta el acervo de la Unión. En concreto se refiere al Consejo Europeo de Tampere indicando que la política de integración debe otorgar a los nacionales de terceros países que sean residentes legales, derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, favoreciendo la ausencia de discriminación, e igualmente se remite al Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. El nuevo artículo 2 *bis* coloca la integración como un principio general que afecta a la totalidad de la legislación, ya que establece que la integración social de los inmigrantes debe ser abordada por políticas transversales dirigidas a todos los ciudadanos. El nuevo artículo 2 *ter* determina la colaboración que debe existir entre las diferentes administraciones y como deberán actuar. Aunque no se mencionan específicamente, de la redacción de dicho artículo se desprenden referencias a los PBC, como son: el respeto a la coexistencia de las diferentes identidades y culturas; la promoción de la participación económica, social, cultural y polí-

⁶⁰ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *BOE*, n.º 299, de 12 de diciembre. Una versión consolidada de todas las reformas se encuentra en <http://extranjeros.mtin.es>.

⁶¹ Para un estudio más detallado, véase AJA E., «La integración social de los inmigrantes», *loc. cit.*

tica de los inmigrantes; el facilitar a través de acciones de formación el conocimiento y el respeto de los valores de la Constitución Española y de los valores de la Unión; y el desarrollo de medidas concretas para promover la incorporación en el sistema educativo y el acceso al mercado de trabajo. Estas acciones deben llevarse a cabo a través de la aplicación de la Ley, de los diferentes planes de integración de las CCAA y de los municipios y de los programas bianuales que adoptarán conjuntamente el Gobierno y las CCAA a través de la Conferencia Sectorial de Inmigración. La Ley no sigue ni el modelo multiculturalista ni el asimilacionista, en su lugar refleja el impacto del aprendizaje voluntario de la lengua como un elemento potenciador.

El Reglamento⁶² de desarrollo de la Ley que entró en vigor, con cierto retraso, el 30 de junio de 2011, sigue la misma línea al fomentar la integración y la igualdad de derechos y deberes, y fortaleciendo la cohesión social dentro de la diversidad cultural.

3. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES EN LA LEGISLACIÓN CATALANA

El sistema particular de CCAA implica que el Gobierno central ostente la competencia exclusiva en materia de política de inmigración, pero que sean las CCAA las responsables de las políticas de integración que tienen conferidas por los estatutos de autonomía y que pueden diferir entre ellas⁶³. El ostentar estas competencias (educación, asistencia social, etc.) es lo que les confiere el carácter de actores principales en cuanto a la integración⁶⁴. Debido a que no existe un plan de integración nacional coheren-

⁶² Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la reforma por Ley Orgánica 2/2009, *BOE* n.º 103 de 30 de abril.

⁶³ Sobre la distribución competencial véase, MOYA MALAPEIRA, D.; DONAIRE VILLA, J., «El nuevo marco competencial y organizativo de la inmigración», BOZA MARTÍNEZ, D.; DONAIRE VILLA, J.; MOYA MALAPEIRA, D. (coords.), *Comentarios a la Reforma de la Ley de Extranjería (LO 2/2009)*; Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 321-350; PÉREZ SOLA, N., «Funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración», BLÁZQUEZ-RODRÍGUEZ, I. (dir.), *Regiones, Unión Europea e integración de los inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho comparado*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 13-42.

⁶⁴ BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., «Facultades competenciales y funciones de las Comunidades Autónomas en inmigración: un análisis desde las estrategias fijadas por la Unión Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n.º 10, Julio-Diciembre 2008, pp. 275-310, p.279.

te las CCAA y algunos municipios han puesto en marcha planes de integración⁶⁵.

El 28 de abril de 2010, el Parlament de Cataluña aprobó la Ley de acogida de los inmigrantes⁶⁶. Es la primera en España⁶⁷ y materializa el Pacto Nacional para la Inmigración⁶⁸ (un pacto para vivir juntos y juntas) que se firmó en diciembre de 2008 por la mayoría de los partidos políticos parlamentarios catalanes, por los agentes socioeconómicos y por las organizaciones del sector. En su preámbulo se hace referencia al marco europeo de integración, es decir, el Consejo Europeo de Salónica, los Manuales de buenas prácticas y los PBC. En concreto menciona expresamente el PBC 4 para justificar sus programas de primera acogida destinados a la formación básica de la lengua, la historia y las instituciones. Un certificado oficial de la Generalitat de Cataluña o del municipio acreditará la realización de los cursos.

Este documento —el certificado— podrá tener efectos jurídicos en los procedimientos de la Administración española (renovación de la autorización temporal de residencia, reagrupación familiar, arraigo, etc.). Es decir, incluso si se trata de un documento no obligatorio de la Comunidad, y delegable a los municipios, la administración central cuando ejerza su competencia en materia de inmigración apreciará el esfuerzo de integración, teniendo en cuenta el certificado. Este certificado no es una condición para la renovación de autorizaciones de residencia u otros documentos, pero

⁶⁵ BRUSQUETAS CALLEJO, M.; GARCÉS MASCAREÑAS, B.; MORÉN ALEGRET, R.; PENNINX, R.; RUIZ VIEYTEZ, E., «Immigration and Intégration Policymaking in Spain», *loc. cit.*; CARRERA NÚÑEZ, S., *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, *loc. cit.*, pp. 183-189; MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA, A., «La integración de inmigrantes en España: el modelo Patchwork», *Revista Migraciones*, núm. 26, diciembre 2009, pp. 115-146. Para un estudio más profundo de la materia, véase BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., «El marco europeo común para la integración de inmigrantes: el papel de las Comunidades Autónomas y regiones», *loc. cit.*; BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I., «Comunidades Autónomas e integración de los extranjeros: competencias y estrategias (especial referencia a Andalucía)», SÁNCHEZ LORENZO, S., (ed.), *La integración de los extranjeros. Un análisis transversal desde Andalucía*, Atelier, Barcelona, 2009, 65-83.

⁶⁶ Llei 10/2010 del 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, *DOGC* núm. 5629 de 14 mayo.

⁶⁷ Si bien la Ley 15/2008 de 5 de diciembre de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana se publicó antes que la catalana (*BOE* n.º 9 de 10 de enero), durante su elaboración recibió influencias del anteproyecto de ésta.

⁶⁸ Pacte Nacional per a la Immigració, en www.gencat.cat.

puede ayudar a compensar el déficit de un requisito. Esta innovación introducida por la Ley 2/2009 y su reglamento de desarrollo va en la dirección de relacionar integración e inmigración, pero actualmente no es un requisito.

VII. REFLEXIONES FINALES

Los Principios Básicos Comunes determinan la hoja de ruta de la política de integración de la Unión Europea que debe ayudar a los Estados a diseñar sus políticas de integración, a analizar como participan todos los niveles de la administración y demás implicados en la integración (asociaciones, ONG, escuela...) en su desarrollo y aplicación, y a valorar los esfuerzos que se llevan a cabo y los resultados obtenidos.

Dichos Principios tienen justamente el papel de orientación. Reflejan la creciente importancia de las cuestiones relacionadas con la integración en la Unión y constituyen el punto de partida para la articulación de las acciones europeas. Representan el consenso mínimo europeo respecto de la orientación de las políticas de integración. Su contenido no exhaustivo refleja el carácter holístico de la integración, su relación con la inmigración y el empleo, y el hecho de que se trata de un proceso bidireccional.

El instrumento a través del cual el Consejo de la Unión y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros adoptan los PBC, no puede clasificarse como un acto típico de las instituciones europeas, pero por sus características, con independencia de su denominación, podría ser considerado como un acto atípico —y al mismo tiempo, internacional— que podría producir efectos jurídicos.

Los instrumentos utilizados en el desarrollo de los PBC son variados pero no son actos legislativos vinculantes, por lo que el seguimiento de los estándares comunes que incorporan y proponen dependerá de la buena voluntad de los Estados y de la adaptación de los mismos a sus modelos nacionales de integración. Esto ya sucede con la política de inmigración que incide indirectamente en la de integración con actos legislativos vinculantes pero que dejan un cierto margen de discrecionalidad a los países respecto de aspectos relativos a la integración en el momento de transponer las directivas.

El Programa de Estocolmo prevé el desarrollo de un mecanismo de coordinación, que podría ser un Método Abierto de Coordinación. Mecanismo alternativo al sistema tradicional para fomentar la coordinación y

permitir el intercambio de informaciones y la evaluación de las medidas. Sistema que puede considerarse que ya se está utilizando y que responde a las competencias de la Unión en la materia.

La UE no tenía competencias explícitas en integración antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El apartado 4 del artículo 79 TFUE establece que, por el procedimiento legislativo ordinario, se podrán adoptar medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados en materia de integración, excluyendo la armonización de las disposiciones nacionales. Este nuevo apartado confirma la existencia de una nueva agenda sobre integración en la Unión y constituye la base jurídica para su desarrollo. Sin embargo, el Tratado prevé que será preciso continuar empleando instrumentos de naturaleza no vinculante.

La Comisión por tanto es competente para asegurar la coordinación de los Estados en la aplicación de la política de integración europea que se ha definido con los PBC y se desarrolla a través de diversos actos que los referencian. Para llevar a cabo su función, la Comisión crea y adopta mecanismos de intercambio de prácticas nacionales y de informaciones que benefician a los Estados en particular y a la Unión en su globalidad. Se trata de promover gradualmente una convergencia de las políticas nacionales hacia estándares y objetivos comunes pero respetando las diferencias de cada país, puesto que las situaciones de partida y por tanto las necesidades son diversas. Este mecanismo permite dejar libertad pero con mínimos, lo que puede beneficiar a la colectividad, siempre que ello no comporte una disminución de los estándares comunes debido a la necesidad de consenso. Los PBC son tomados en cuenta por la Unión en el desarrollo que realiza de la política de integración y por los Estados en su legislación y acciones nacionales.

El hecho de que la Unión haya adoptado el marco común permite a los Estados, y éste es también su objetivo, adaptarlo a sus propias particularidades y prioridades, puesto que ellos son los primeros responsables de la integración. En este sentido en España la última reforma de la ley de extranjería incluye la integración en su articulado con referencias al acervo de la Unión, aunque no era un aspecto olvidado en el país, puesto que desde los años noventa dicha política ha estado presente en diversas acciones tales como el Plan estratégico de ciudadanía e integración que adjunta los PBC. No obstante, las materias relacionadas con la integración son mayoritariamente competencia de las CCAA, por ello algunas, como Cataluña y Valencia, ya han adoptado leyes que contemplan la integración de

los nacionales de terceros países en su territorio siguiendo las pautas de los PBC.

Los PBC son una referencia, los Estados y la Unión han asumido el papel que tienen en este sentido, y les consideran una guía útil. De hecho, todos ellos están desarrollando sus estrategias y políticas de integración siguiendo las orientaciones de los PBC. Dada la diversidad de situaciones en los distintos países, ¿no será quizás esta guía la mejor opción?

LOS PRINCIPIOS BÁSICOS COMUNES COMO MARCO DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU INCORPORACIÓN EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE EXTRANJERÍA

RESUMEN: La Unión Europea está desarrollando una política de inmigración, y un aspecto de la misma es la integración. El Tratado de Lisboa ha introducido una base jurídica para ello pero señalando que la Unión únicamente puede adoptar medidas de apoyo a las acciones de los Estados miembros que son los primeros responsables de la integración de los nacionales de terceros países que residen en su territorio. Esta disposición refleja el método que la Unión ha seguido en materia de integración cuyo punto álgido fue la adopción de once principios básicos comunes en noviembre de 2004. Principios que, a pesar de no ser vinculantes, se han convertido en la guía a seguir tanto por la Unión en sus actuaciones posteriores y por tanto en el desarrollo de la política de integración, como por los Estados que deben tomarla como referente. Seguimiento que se lleva a cabo a través de un método de coordinación.

En el presente artículo se analizan las causas de la adopción de los principios básicos comunes y su seguimiento e influencia a través de diversas actuaciones especialmente de la Comisión, y de su incorporación en la legislación nacional, en este caso la española por tratarse de un país receptor de un gran número de inmigrantes desde hace poco tiempo y que por lo tanto está definiendo su política de integración.

PALABRAS CLAVE: política de integración, Unión Europea, nacionales de terceros países, inmigración

COMMON BASIC PRINCIPLES AS A FRAMEWORK FOR MIGRANTS INTEGRATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND ITS INCORPORATION IN SPANISH IMMIGRATION POLICY

ABSTRACT: The European Union is developing an immigration policy being integration one of its aspects. The Lisbon Treaty has introduced a legal basis for doing it, but pointing out that the Union may only adopt measures to support actions of Member States which are the primary responsible for the integration of third country nationals. This legal basis reflects the method that has been used in integration policy by the European Union, whose peak was the adoption of eleven common basic principles in November 2004. These

principles, although not binding, have become the guide to be followed by both the Union in its subsequent actions and thus in developing the integration policy, and the States that must take it as a reference. Monitoring is carried out through a method of coordination.

This article analyses the causes of the adoption of these common basic principles. It also pays attention to their monitoring and impact through various measures, particularly those taken the Commission, and its incorporation into the national law. We take Spain as example because it is a country receiving large numbers of immigrants from recently, reason by which is now defining its policy of integration.

KEY WORDS: integration policy, European Union, nationals of third countries, immigration.

LES PRINCIPES DE BASE COMMUNS EN TANT QUE CADRE
DE LA POLITIQUE D'INTEGRATION DES IMMIGRANTS
DE L'UNION EUROPEENNE ET SON INCORPORATION A LA POLITIQUE
ESPAGNOLE D'IMMIGRATION

RESUME: L'Union européenne développe une politique d'immigration étant l'intégration un de ses aspects. Le traité de Lisbonne a introduit une base juridique pour le faire, mais en soulignant que l'Union ne peut adopter des mesures que pour soutenir les actions des États membres qui sont les responsables principaux pour l'intégration des ressortissants des pays tiers. Cette base juridique reflète la méthode qui a été utilisé par l'Union Européenne dans la politique d'intégration, sommet duquel a été l'adoption d'onze principes de base communs en Novembre 2004. Ces principes, bien que non contraignants, sont devenus le guide à suivre par l'Union dans ses actions ultérieures et donc dans le développement de la politique d'intégration, aussi que par les États qui doivent les prendre comme une référence. La surveillance est effectuée par une méthode de coordination.

Cet article analyse les causes de l'adoption de ces principes de base communs. Il également prête attention à leur surveillance et leur impact à travers diverses mesures, notamment celles prises par la Commission, et son incorporation dans la loi nationale. En ce cas l'espagnole par ce que l'Espagne est un pays accueillant un grand nombre d'immigrants d'arrivée récente, raison par laquelle est en train de définir sa politique d'intégration.

MOTS CLÉS: politique d'intégration, Union Européenne, ressortissants des pays tiers, immigration.