

MEDIDAS Y CONDICIONES DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES: UNA PROPUESTA EUROPEA DIFÍCIL DE ARTICULAR EN ESPAÑA

MEASURES AND CONDITIONS FOR IMMIGRANT INTEGRATION: A EUROPEAN PROPOSAL DIFFICULT TO ARTICULATE IN SPAIN

LAURA GARCÍA JUAN*

Resumen: *La Unión Europea ha culminado la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de financiación para el periodo 2014-2020. La entrada en vigor del Reglamento por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración ha dejado sin efecto la normativa por la que se regía el anterior Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros países. Con este último se financiaron en España numerosos programas destinados a la integración sociolaboral de los inmigrantes desde su creación en 2007, pero no siempre sus objetivos se ajustaron a las prioridades de la Comisión Europea. Los enormes desafíos a los que nos enfrentamos en un contexto económico, social y político totalmente diferente al de hace nueve años plantean la urgente necesidad de seguir profundizando en la reflexión sobre nuestras políticas de integración de inmigrantes.*

Palabras clave: *políticas migratorias, Unión Europea, ciudadanía cívica, programas de integración, medidas de integración.*

* Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín, Colombia).

Abstract: *The European Union finds itself in the process of testing new financing methods for the coming 2014-2020 period. The proposal for a regulation establishing the Asylum and Migration Fund has reached its final phase, and its implementation shall supersede the rules that governed the European Fund for the Integration of third-country nationals. This fund has financed numerous programs for the social integration of immigrants in Spain since its implementation in 2007, but the fund's goals have not always aligned with the priorities of the European Commission. The major challenge is that Spain is facing an economic, social, and political period this is completely different from seven years ago. Therefore, there is an urgent need to deepen our reflection on immigrant integration policies.*

Keywords: *immigration policy, European Union, civic citizenship, integration programs, integration measures.*

1. INTRODUCCIÓN

Desde que a nivel comunitario empezara a dibujarse la llamada «política común de inmigración», la integración de los migrantes se consideró uno de sus ejes fundamentales. Pero fue concretamente tras el Consejo Europeo celebrado en Tampere en octubre de 1999 —cuando se decide impulsar la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia—, el momento en que la integración de los nacionales de terceros países adquiere un papel mucho más destacado (Urth, 2005).

Una de las principales razones de la aparición tardía de esta materia en la agenda de la Unión Europea fue que durante las primeras décadas de la inmigración en Europa dominó la idea de la temporalidad de las migraciones, lo que conllevó la ausencia de políticas sociales para la integración de los inmigrantes. Esta concepción tuvo una gran trascendencia, pues trajo consigo inevitables procesos de guetización que cristalizaron en las principales ciudades receptoras de inmigración. Con ello crecieron también las posturas racistas y xenófobas, las cuales se hicieron muy presentes en los ochenta, así como importantes conflictos de convivencia entre población inmigrada y autóctona (Niessen, 2009). A la vista de tales situaciones apareció la necesidad de plantear

políticas dirigidas a favorecer la integración social de la población inmigrada, lo que empezó a traducirse en actuaciones concretas de las instituciones públicas. Pero el desarrollo de estas políticas sociales no fue simultáneo en toda la Europa Occidental, pues en ciertos países, como Holanda, se iniciaron ya a mediados de los setenta, mientras que en otros, como España, no llegaron hasta los noventa (Pajares, 2006).

Transcurridos los cinco años que duraba el programa definido en Tampere, el nuevo Programa de La Haya, aprobado por el Consejo Europeo los días 4 y 5 de noviembre de 2004, incluía como una de las orientaciones específicas, en aras a la consolidación de la libertad, «una integración acertada de los ciudadanos de terceros países residentes legales en la UE» y subrayaba la necesidad de una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración y de las iniciativas de la Unión en este ámbito.¹ El 19 de noviembre de 2004, el Consejo de Justicia y Asuntos de interior (JAI) adoptó unos Principios Básicos Comunes (PBC) para la política de integración de los inmigrantes en la UE, destinados a fundamentar un marco europeo coherente en esta materia.

El debate sobre el alcance y nivel de competencias comunitarias en integración de inmigrantes parece haber concluido con el Tratado de Lisboa,² pues en él se atribuye a las instituciones europeas un papel activo en integración pero sin reconocimiento de competencias específicas que puedan hacer prever una comunitarización. En concreto, se atribuye al Parlamento Europeo y al Consejo la posibilidad de adoptar medidas que fomenten las actuaciones de los Estados miembros dirigidas a propiciar la integración en sus territorios de los nacionales de terceros países residentes legales.³ El hecho de que expresamente se excluya la armonización de las disposiciones

¹ Programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (*DOUE* C 53/01, de 03/03/05).

² El Tratado de Lisboa se firmó por todos los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007, tras el fracaso del tratado constitucional de 2004. A partir de este tratado, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se hizo jurídicamente vinculante.

³ El artículo 79 de la versión consolidada del TFUE, en su apartado 4, dice: «El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda

legales y reglamentarias nacionales responde a la idea de que la integración no puede ser decretada, sino que debe negociarse y construirse mediante ajustes constantes, sin que pueda —ni deba— ser unilateral (De Lucas, 2009). El texto del precepto donde se recoge esta atribución a las instituciones europeas es clave para entender la concepción europea de integración, que difiere de la concepción española en un aspecto fundamental, y es que cuando habla de propiciar la integración se hace expresa mención a los nacionales de terceros países que «residan legalmente» en el territorio de los Estados miembros, mientras que en España, cuando se habla de integración de inmigrantes no se hace distinción alguna (con carácter general) por razón de su situación jurídico-administrativa.

Sin embargo, mucho antes de la incorporación de esta materia en los Tratados constitutivos, las instituciones comunitarias habían asumido su responsabilidad en esta disciplina, desarrollando una significativa actividad a través de varias vías, como fueron el establecimiento de un marco jurídico común sobre no discriminación, el reconocimiento a los nacionales de terceros países de derechos semejantes a los de los ciudadanos de la Unión, un importante volumen de Comunicaciones sobre la materia y otros actos normativos de la Comisión, y la puesta en marcha de instrumentos específicos de financiación y coordinación entre los Estados miembros y entre éstos y la UE (Lochak, 2006).

Para poder llegar a las conclusiones finales es necesario remonstrarse a la concepción *cuasi* estratégica que la Unión Europea ha venido diseñando en torno a la integración de los nacionales de terceros países y la idea de integración activa o cívica. Se dará un breve repaso, sin pretender ser exhaustivos, a las principales acciones comunitarias en materia de integración como introducción a lo que actualmente constituye la parte más notoria (y polémica) de las políticas europeas de integración y que son las condiciones y medidas de integración de inmigrantes concretadas en los cursos y exámenes de idioma y de orientación cívica. Se entrará en el caso español como claro ejemplo de que, pese a la deseada convergencia, existen obstáculos aparentemente insalvables en los sistemas nacionales que dificultan la consecución de los objetivos comunitarios en esta materia.

armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros» (DOUE C 83, de 30/03/10).

2. LA CONCEPCIÓN EUROPEA DE INTEGRACIÓN

La construcción de una Europa común hace que las dinámicas de integración se relacionen con la inmigración desde dos vertientes: institucional y actitudinal. La construcción institucional se desarrolla entre fuerzas nacionales y supranacionales, entre grupos nacionales de actores y partidos políticos que deciden sobre su organización. En cuanto a la vertiente actitudinal, esta se refiere a los procesos psicológicos que llevan a la construcción de una nueva comunidad: la identificación de grupos que están «dentro» y grupos que están «fuera». El conflicto de identidad con la propia nación o con Europa como un todo es muy real y tiene un fuerte impacto en las políticas de inclusión y exclusión que se ponen en práctica (Ferrero, 2009).

El primero de los dilemas conceptuales a los que se aludía en la introducción vendría de la mano de esta idea. La identificación con una comunidad mayor o «europeización» se puede ver como una fuerza movilizadora para la inclusión, lo cual llevaría consigo la exclusión de los extranjeros. Pero este componente actitudinal de la integración europea es particularmente sensible a las cuestiones relacionadas con la identidad nacional y la ciudadanía. Así, la inmigración se ha construido tradicionalmente sobre dos disyuntivas, a saber, los problemas que el fenómeno conlleva y la naturaleza de la incorporación y acomodación de los migrantes en las sociedades de acogida. La primera de ellas se centra en las estrategias de control y regulación de los flujos migratorios, mientras que la segunda concierne a la acogida e integración de las personas, lo cual a su vez se traduce en el tipo de derechos que deben tener los inmigrantes y en los modelos de integración que se aplican (Huddleston, 2013).

La definición de los contornos legales de la ciudadanía está intrínsecamente ligada a la determinación de un estatus diferenciado para los no ciudadanos. Sin embargo, la ciudadanía europea ha sido diseñada de forma no excluyente, no tanto como resultado de un ejercicio consciente de inclusión, cuanto de la indeterminación de la que adolecen los Tratados de la Unión. La construcción progresiva de una política común europea de inmigración se desarrolla dentro de un escenario constitucional carente de principios adecuados que guíen la relación entre el estatus de ciudadano y las diversas situaciones en las que pueden encontrarse los nacionales de terceros países y de las que también se derivan derechos en la UE, derechos que

ya no solo provienen de sus relaciones con los ciudadanos comunitarios o de los acuerdos que reflejan las libertades fundamentales. Lo cierto es que las recientes normas de la UE en materia de inmigración están contribuyendo a destapar estas indeterminaciones, así como las deficiencias e incoherencias de la condición de ciudadanía de la UE ya que, paradójicamente, la estructura de competencias de la UE permite una implicación más profunda de la legislación comunitaria en la determinación de los derechos de los nacionales de terceros países que de los propios ciudadanos europeos (Iglesias, 2013).

El concepto de integración de los inmigrantes ha evolucionado, cada vez más vinculado a la idea de ciudadanía, de forma desigual en los países que componen la Unión Europea por muy diversos factores, pero desde hace aproximadamente una década se ha hecho más visible una tendencia convergente. Esta dimensión de la integración tiene, a su vez, dos caras, la integración cívica como concepción normativa de la integración y su vertiente programática o instrumental. De manera muy sintetizada, la integración cívica como concepción normativa asume que los cambios producidos en los países receptores por los movimientos migratorios actúan también sobre la ciudadanía, de manera que este nuevo enfoque tiene como núcleo central la participación de los inmigrantes en la esfera pública y la redefinición de los criterios de pertenencia a la comunidad. La integración cívica trasciende la integración social de los individuos que han pasado el filtro de las políticas de acceso, conectadas a criterios de racionalidad económica y necesidades del mercado (Gómez, 2010).

Por lo que respecta a la vertiente programática de la integración cívica, un resultado inevitable de este nuevo enfoque ha sido desplazar significativamente la carga del ajuste hacia los inmigrantes, especialmente en las primeras fases de incorporación en la nueva sociedad. Para aspirar a esta participación activa de la ciudadanía el inmigrante debe demostrar su voluntad de pertenencia a la sociedad en la que reside, su voluntad de convertirse en ciudadano europeo. En concordancia con ello, uno de los Principios Básicos Comunes sobre Integración adoptados por el Consejo JAI en 2004 establecía la necesidad de conocer el idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida para favorecer la integración. Estos Principios Básicos, junto con un importante conjunto de instrumentos y disposiciones normativas, son los que han dado forma a esta concepción de la integración activa (Michalowski, 2004).

La evolución hacia esta política de integración cívica o activa, que surge por primera vez en los Países Bajos a finales de 1990 y que ha sido progresivamente adoptada en otros Estados miembros como Dinamarca, Finlandia, Austria, Alemania y Francia, se ha concretado en una serie de políticas caracterizadas por la introducción de ciertos compromisos y actividades que los inmigrantes han de cumplir. Las actividades están orientadas a garantizar un conocimiento adecuado de la lengua, las costumbres, las leyes y las instituciones básicas del país de acogida y su carácter obligatorio está cada vez más extendido. Su objetivo es, en principio, que el inmigrante disponga de posibilidades reales de ascender socialmente por la vía de la cualificación en el empleo y, en general, de su esfuerzo personal. Sin embargo, una vez analizadas en profundidad, es posible constatar que se enfatizan especialmente los aspectos más culturalistas de la integración, concebidos progresivamente de una forma más impositiva, lo que convierte a estas políticas en auténticos dispositivos de control y selección de flujos migratorios (Joppke, 2007).

2.1. Acciones comunitarias en materia de integración

El inicio de la actuación comunitaria en materia de integración podemos situarlo a principios de la pasada década, a raíz de la aprobación en el año 2000 de un paquete de medidas antidiscriminación formado por tres actos de la Unión Europea de carácter legislativo, a saber, la Directiva 2000/43/CE, la Directiva 2000/78/CE y la Decisión 2000/750/CE, todos ellos instrumentos de clara incidencia en el ámbito de la integración de los nacionales de terceros países residentes en la UE. Pero por su excepcional relevancia en el tema concreto de este trabajo, me detendré en otras dos Directivas aprobadas tres años más tarde, la Directiva 2003/86/CE y la Directiva 2003/109/CE.⁴ Estas dos últimas normas tuvieron y tienen una importancia trascendental en la construcción y configuración del nuevo modelo de

⁴ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar (*DOUE* L 251, de 03/10/03). La interpretación de esta Directiva debe ser complementada con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre directrices para su aplicación [COM (2014) 210 final-no publicada en el DO]. Y la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (*DOUE* L 16, de 23/01/04).

integración cívica hacia el que tienden la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales de la Unión en cuanto a sus políticas de integración de nacionales de terceros países. Ambas disposiciones intentan aproximar el estatuto de estos nacionales al de los ciudadanos de los Estados miembros e insisten en la idea de que para asegurar una integración con éxito en la sociedad de acogida es básico el reconocimiento de derechos y libertades como el mejor camino para garantizar la cohesión económica y social (Álvarez, 2006).

En las primeras versiones de ambas Directivas, la Comisión Europea seguía los principios tradicionales de lo que debía entenderse por integración, concebida como horizonte a alcanzar y no como una serie de requisitos a cumplir. Sin embargo, Alemania, Francia y Holanda pidieron en los debates del Consejo que cuando se hablara de integración en las directivas, apareciera el término «condiciones de integración», para lo que presentaron un texto conjunto (el 25 de septiembre de 2002) en el que afirmaban que el objetivo principal de la integración era promover la autosuficiencia de los inmigrantes que llegaban, siendo una de las partes más importantes de la política de integración los programas de formación lingüística y cívica (Carrera, 2009).

Las concreciones de estas presiones se encuentran en ambas Directivas, pues en ellas se afirma que los Estados miembros podrán requerir a los nacionales de terceros países que cumplan medidas y condiciones de integración de acuerdo con sus legislaciones nacionales, o lo que es lo mismo, establecen la necesidad de cumplir tanto requisitos previos como posteriores a la obtención *de sus autorizaciones para poder conservarlas*. Estas dos disposiciones normativas delatan que, aunque la UE da pasos significativos en materia de integración de nacionales de terceros países, no se ha enfrentado realmente con el reconocimiento de la igualdad en el acceso a los derechos políticos plenos para los residentes de larga duración, ni con el reconocimiento del derecho a la reagrupación familiar como condición de cualquier política exitosa de integración (De Lucas, 2012). Ambas han servido para aproximar las legislaciones de los Estados miembros a las directrices de la UE en lo que concierne a la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en sus territorios, pero en ningún caso para armonizarlas, pues se parte de la base de que las políticas de integración son, para la UE, competencia de los Estados miembros (Crespo, 2004).

La Comisión Europea introdujo en el año 2000 la noción de ciudadanía cívica (o activa), en el marco de las recomendaciones de Tampere, en su «Comunicación sobre una política comunitaria de Migración». Este concepto se presentó como el eje de una política de integración basada en un conjunto común de derechos cuya referencia era la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, jurídicamente vinculante a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y también con el fin de estimular el debate en torno a la política europea de inmigración que daba sus primeros pasos. Esta Comunicación ya definió la integración como un «proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes», al tiempo que contempló la concesión a largo plazo de derechos cívicos y políticos para los residentes de larga duración (Becker, 2004). En aquella Comunicación ya se hablaba de programas específicos de integración a escala nacional, regional y local para luchar contra la discriminación y la xenofobia, así como de paquetes de integración adaptados a las necesidades individuales de todos los inmigrantes nuevos, que incluirían formación lingüística e información sobre las estructuras políticas y sociales y el acceso a los servicios públicos. Es aquí donde se les denomina por primera vez «medidas» de integración.

La Comunicación del año 2003 sobre inmigración, integración y empleo recoge los planteamientos de las anteriores y los desarrolla, habiendo resultado clave en el progreso y concepción holística de las políticas de integración de nacionales de terceros países en la UE.⁵ La Comisión subraya aquí que la integración no sólo atañe a las dimensiones económico-laborales y sociales de la incorporación del inmigrante a la sociedad de acogida, sino también a las cuestiones vinculadas a la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos cívicos y políticos. La concreción de los elementos necesarios para desarrollar e implementar políticas de integración debe, por ello, incluir la inserción en el mercado laboral, el acceso a derechos sociales, la educación, los conocimientos lingüísticos, los problemas urbanos y de vivienda, la sanidad, los servicios

⁵ 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 [COM (2003) 336 final. Bruselas, 03/06/03].

sociales y la participación cívica y política. Este documento expone de un modo más acabado la perspectiva bidireccional de la integración en la que la ciudadanía cívica se inscribe y precisa su definición como estatus (Pérez, 2006).

2.2. Algunas consideraciones sobre las medidas de integración

Como ya se ha visto más arriba, los PBC fueron adoptados por el Consejo JAI en noviembre de 2004 y supusieron el impulso definitivo de las iniciativas de la UE en materia de integración de inmigrantes, sentando las bases para la construcción y desarrollo de las futuras líneas y recomendaciones políticas en la materia. La adopción de estos principios se justificó, entre otras cosas, en la premisa de que el éxito de la integración de los inmigrantes y de sus descendientes constituye un aspecto esencial de la gestión de las migraciones, al tiempo que la política de inmigración puede contribuir al éxito de la política de integración. El Consejo entendió que la gestión eficaz de las migraciones por parte de cada Estado miembro redundaría en interés de todos, teniendo muy presente que el desarrollo y la aplicación de la política de integración es responsabilidad primordial de los Estados individualmente, más que de la Unión como conjunto (Solanes, 2009).

Se advertía en aquellas conclusiones que la incapacidad de un Estado miembro para desarrollar y aplicar eficazmente una política de integración puede tener, de distintas maneras, repercusiones adversas para otros integrantes y para la Unión Europea. Para evitar esta situación en la medida de lo posible, se animó a que cada Estado determinara las medidas de integración por las que había optado, las cuales debían ajustarse a las necesidades concretas de la sociedad receptora, reflejando su historia y su marco jurídico, y ello a pesar de que estas medidas pudieran diferir considerablemente de uno a otro territorio (Jacobs, 2007).

Del contenido general de los PBC se desprende que existe una voluntad generalizada —tanto por parte de las instituciones europeas como de un número creciente de Estados— de extender el modelo de integración activa, pero convirtiéndolo en un método de integración selectivo y poco amigo de la reagrupación familiar, propio de políticas encaminadas a lograr una mayor

competitividad en el marco de una Europa que crezca de forma inteligente, sostenible e integradora como reza el eslogan de la Estrategia Europa 2020. Pero la verdadera cuestión es si este modelo tiene una funcionalidad real para la integración, pues lo cierto es que resulta altamente improbable que prospere una integración entendida como proceso bidireccional de ajuste mutuo cuando todos los esfuerzos debe realizarlos el inmigrante y cuando en el proceso no se valida en ningún momento su lengua y su cultura, aspectos que tienen mucho que ver con su propia identidad (Gómez, 2010).

Llegados a este punto es necesario centrarse en las medidas concretas que derivarían de la aplicación del Principio Básico Común que figura en cuarto lugar en las conclusiones del Consejo JAI de 19 de noviembre de 2004, y que está destinado a fundamentar un marco europeo coherente en materia de integración de los nacionales de terceros países.⁶ El PBC número 4 proclama que son imprescindibles para la integración un conocimiento básico en el ámbito lingüístico, histórico y cívico de la sociedad de acogida.⁷ El Consejo justificó la adopción de este enunciado en el creciente énfasis que varios Estados miembros estaban poniendo en programas introductorios centrados en instaurar los instrumentos más adecuados para iniciar el programa de integración. Se consideró que el seguimiento de dichos programas permitiría a los inmigrantes encontrar rápidamente su lugar en ámbitos clave como el trabajo, la vivienda, la educación y la salud, y que ayudaría a iniciar el proceso, a más largo plazo, de la adaptación normativa a la nueva sociedad (Extra, 2009).

Es importante reseñar que el Consejo JAI consignó expresamente en sus conclusiones que cuando se refería a los inmigrantes a lo largo del texto se estaba designando «a los inmigrantes residentes legalmente en el territorio de los Estados miembros». Por esta razón, debemos entender que los once Principios Básicos Comunes únicamente representan a los nacionales de terceros países que han sido o van a ser autorizados a residir en el territorio de la Unión.

⁶ Documento del Consejo n°14615/04 de 19 de noviembre de 2004.

⁷ El PBC n° 4 establece textualmente: «Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que integración tenga éxito».

Una de las comunicaciones de la Comisión Europea más importantes en materia de integración de inmigrantes es la que fijó la Agenda o Programa Común para la Integración entendida como el marco para la integración de los nacionales de terceros países en la UE.⁸ Se trataba de la primera respuesta que daba esta institución a la invitación del Consejo Europeo para establecer un marco coherente para la integración. Los pilares de este marco eran propuestas de medidas concretas destinadas a poner en práctica los PBC, acompañadas de una serie de mecanismos de apoyo de la UE. Esta Comunicación de 2005 presentaba propuestas renovadas de acciones a nivel nacional y comunitario, al tiempo que proponía nuevas maneras de garantizar la coherencia entre ambas.

En relación con el PBC n° 4 se proponía a nivel nacional, entre otras medidas, la de reforzar el aspecto de la integración en los procedimientos de admisión. Se sugería la adopción de medidas preparatorias en el país de origen que podrían incluir la distribución de paquetes informativos y la organización de cursos de lenguas y educación cívica. Y también se apuntaba la posibilidad de organizar programas y actividades de acogida para los nacionales de terceros países recién llegados y autorizados a residir. El objetivo de estos programas era que los inmigrantes pudieran adquirir unos conocimientos básicos sobre la lengua, la historia, las instituciones, las características socioeconómicas, la vida cultural y los valores fundamentales del país de acogida.

Pero cabe preguntarse si las medidas y condiciones de integración derivadas del PBC n° 4 (en lo que se refiere fundamentalmente a cursos introductorios y de idioma, exámenes y contratos de integración) tal y como han sido concebidas por las instituciones de la UE y por algunos Estados miembros, son trasladables a España y cuál sería su alcance. Y ello partiendo de un sistema español de distribución competencial en materia de extranjería, inmigración e integración que está íntimamente vinculado con su modelo territorial.

⁸ 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 UE [COM (2005) 389 final. Bruselas, 01/09/05].

3. EL CASO ESPAÑOL

Se han ido señalando en los apartados precedentes algunas de las características que singularizan las políticas de integración de inmigrantes en España con respecto a las que progresivamente se van configurando en algunos Estados miembros de la UE, siendo lo más llamativo el hecho de que en nuestro país no se haga distinción alguna entre extranjeros con o sin autorización de residencia a la hora de acotar y definir los grupos objetivo de dichas políticas. Esto se une a la cuestión del sistema competencial en materia de políticas de integración, según el cual en España la competencia sería exclusiva de la Comunidad Autónoma o compartida con el Gobierno central, en atención a lo que proclame el correspondiente Estatuto de Autonomía, mientras que para la Comisión Europea se trata de una competencia de carácter eminentemente nacional. Ambas cuestiones son determinantes y condicionan en buena medida el encaje de nuestro modelo en las grandes líneas marcadas a nivel comunitario.

Se ejemplificará en este punto lo dicho con respecto a la primera de las características que diferencian nuestro sistema y lo alejan visiblemente de los postulados europeos. Para ello, he tomado como punto de partida las dos convocatorias estatales de subvenciones que se publican en España cada año desde 2007 y que se dirigen a organizaciones no gubernamentales (ONG) y a entidades locales (EELL), para el desarrollo de programas innovadores que fomenten la integración social y laboral de los inmigrantes.

Es necesario resaltar que mientras la convocatoria para ONG nunca se ha interrumpido, la prevista para entidades públicas locales no se ha reanudado desde el año 2012. En cuanto a la procedencia de los fondos, la dirigida a organizaciones no gubernamentales está cofinanciada por el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)⁹ desde el año 2014 y por el Fondo Social Europeo.¹⁰ Por su parte, la dirigida a entidades locales estaba cofinanciada solo por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros

⁹ Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se deroga las Decisiones n.º 573/2007/CE y n.º 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo.

¹⁰ Reglamento (UE) 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo.

países (FEI),¹¹ que ha sido sustituido por el FAMI¹². Pero lo verdaderamente destacable de ambas convocatorias es que, estando mayoritariamente financiadas con fondos europeos, el objeto de las subvenciones en España parece haberse alejado todos estos años de las acciones financiables según la normativa europea de base, de manera que habríamos estado destinando el dinero de la Unión Europea a promover programas que quedarían fuera de sus prioridades y estrategias. Esta afirmación tiene su fundamento en la Decisión del Consejo 2007/435/CE (hoy ya derogada por el FAMI), por la que se regía tanto la convocatoria para EELL como la convocatoria para ONG.

En esta decisión se hacía referencia a los nacionales de terceros países recién llegados como objetivo principal de los programas de integración que serían financiados con el FEI.¹³ Y ello, en consonancia con lo que en dicha disposición normativa se proclamaba como el objetivo principal del Fondo, que era (y es) potenciar las acciones o programas nacionales dirigidos a facilitar la integración de los nacionales de terceros países que acaban de llegar a un Estado miembro de la Unión Europea y que tienen el Estatuto de residente

¹¹ Decisión del Consejo 2007/435/CE, de 25 de junio, 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» (*DOUE* L 168, de 28/06/07).

¹² Las dos últimas convocatorias publicadas son la Resolución de 3 de junio de 2015, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan subvenciones para el desarrollo de programas dirigidos a personas inmigrantes nacionales de terceros países (*BOE* n° 159, de 04/07/15); y la Resolución de 13 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, cofinanciada por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países (*BOE* n° 227, de 20/09/12).

¹³ En concreto, el considerando n° 13 de la Decisión del Consejo 2007/435/CE decía: «El presente instrumento debe estar dirigido principalmente, en lo que respecta a la cofinanciación de acciones concretas que respalden el proceso de integración de nacionales de terceros países en los Estados miembros de que se trate, a acciones relativas a nacionales de terceros países recién llegados. En este contexto cabe hacer referencia a la 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, que señala el período de cinco años de residencia legal como un requisito que deben cumplir los nacionales de terceros países para obtener un estatuto de residentes de larga duración».

de larga duración en otro Estado miembro. En ningún caso se está haciendo referencia a los inmigrantes que llegan sin ningún tipo de autorización.

Pues bien, esta importantísima matización ha brillado por su ausencia en las dos convocatorias españolas de subvenciones cofinanciadas por el FEI que se han venido sucediendo desde el año 2007, quizás fruto de una interpretación errónea por parte de la autoridad convocante, y que ha derivado en la aceptación de programas y proyectos en los que los beneficiarios directos eran inmigrantes que no entraban dentro del ámbito de aplicación de los fondos europeos, es decir, inmigrantes en situación administrativa irregular en su mayoría (García, 2013).

Dentro del ámbito de aplicación del FEI entrarían también los nacionales de terceros países que se encuentran fuera de la UE y que cumplen las medidas o las condiciones específicas previas a la partida, establecidas en la legislación nacional, incluidas las relacionadas con la capacidad para integrarse en la sociedad de acogida. En cualquier caso, extranjeros con visado o autorización de residencia en vigor. La mención a los inmigrantes no autorizados a residir, como grupo excluido del ámbito de aplicación del FEI, no se incluye expresamente en el apartado al que me refiero porque para la Unión Europea no cabe la confusión en este sentido. La propia decisión del Consejo hace referencia a algunos de los programas, comunicaciones y demás instrumentos comunitarios aludidos en otros puntos de este trabajo y en los que el concepto de integración de inmigrantes más todo lo relativo y derivado del mismo, se refiere exclusivamente a los nacionales de terceros países que residen legalmente en alguno de los Estados miembros de la UE, por lo que resultaría redundante siquiera manifestarse sobre ello al acotar el ámbito de aplicación de la propia normativa.

Pese a ser muy claros los objetivos del FEI desde su creación en 2007, observamos que en las sucesivas convocatorias de subvenciones que han sido publicadas en España para entidades sin ánimo de lucro y para entidades locales, la expresión «nacionales de terceros países recién llegados» parece haber sido interpretada erróneamente por el ejecutivo español al entender, año tras año, que solo incluía a extranjeros sin autorización o visado de residencia. Esta afirmación, aparentemente descabellada, se constata sin mayor problema si atendemos al propio texto de las resoluciones que aquí se analizan.

Por un lado, la Resolución de 2014 dirigida a ONG,¹⁴ seguía insistiendo en su Anexo A, letra C (desde la edición de 2007), en que los beneficiarios finales de las actuaciones desarrolladas en el marco de estos programas «podrán ser personas nacionales de terceros países con autorización de residencia en España o en un Estado Miembro de la UE». Por otro lado, en el Plan anual del FEI elaborado por España cada año se establecía de manera residual en el apartado dedicado a «Otros proyectos» que: «Igualmente, y teniendo en cuenta el contexto actual de crisis socioeconómica, pueden financiarse otros proyectos que respondan a situaciones emergentes, relacionadas con la integración de nacionales de terceros países en situación regular».

Como vemos, la utilización de las palabras «podrán» y «pueden» en los textos normativos indicados confirma el persistente error interpretativo del organismo convocante español, con respecto al tenor del instrumento jurídico europeo. Estos vocablos revelan que existe la posibilidad de financiar proyectos dirigidos a los nacionales de terceros países con autorización de residencia o en situación regular, cuando según la norma europea este colectivo no solo puede sino que *debe* ser el único beneficiario final de las ayudas.

Igualmente, si atendemos a la última convocatoria dirigida a EELL (2012), en ella se hacía siempre referencia a nacionales de terceros países, población inmigrante y personas inmigrantes en general, sin distinción alguna en cuanto a las situaciones administrativas de los posibles beneficiarios. En ningún momento se aludía a nacionales de terceros países residentes legales. Lo que ocurría en ambos casos es que, a diferencia de Europa, cuando en España hablábamos y legislábamos sobre la integración de los nacionales de terceros países, estábamos incluyendo a todos.¹⁵

El resultado es que la gran mayoría de los proyectos y programas cofinanciados con el dinero del FEI en España, a excepción de

¹⁴ Resolución de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan subvenciones para la integración de personas inmigrantes (BOE n° 168, de 11/07/14).

¹⁵ Esta situación ha cambiado radicalmente a partir de la Resolución de 2015 dirigida a ONG. En esta se afirma categóricamente en el Anexo A, letra C que: «Se podrán desarrollar los siguientes programas y acciones, cuyos beneficiarios finales serán personas nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro o, en su caso, que se encuentren en proceso de obtención de residencia legal en un Estado miembro».

los que se dirigían expresamente a familiares reagrupados, fueron concebidos para favorecer la integración de los inmigrantes en situación administrativa irregular. Exactamente lo contrario a lo que el FEI enunciaba como su principal prioridad, que era la integración de los nacionales de terceros países recién llegados de otros Estados miembros que sean titulares del Estatuto de residente de larga duración, esto es, los extranjeros no comunitarios que residen legalmente en territorio de la Unión un mínimo de cinco años.

El origen de esta práctica prolongada en el tiempo y contraria, a todas luces, a los postulados europeos lo encontramos en el *Plan plurianual para el Fondo Europeo de Integración de los nacionales de terceros países durante el periodo 2007-2013*, así como en los sucesivos Planes anuales en los que, cada año, España venía concretando las actuaciones y medidas que recibirían ayuda del programa y que fueron aprobados por la Comisión Europea. España preparó su Plan plurianual y definió su estrategia de desarrollo considerando la situación de los flujos migratorios, sus causas, características y consecuencias desde un punto de vista demográfico, económico y social, para lo cual tomó como referencia el Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2007-2010 (PECI), que había sido aprobado por el Consejo de Ministros en febrero de 2007 y en cuya elaboración habían participado todos los agentes que intervienen en el proceso de inmigración e integración en todas las esferas de actuación.

Tanto el PECI como el Plan plurianual del FEI incluyeron indistintamente, como beneficiarios de sus objetivos y programas, a todos los inmigrantes que se encontraran en territorio español, sin hacer referencia en ningún momento a su situación administrativa regular o irregular. Lo cual, pese a obviar los criterios objetivos de asignación de los fondos procedentes de Europa, no nos extraña en absoluto, ya que lo mismo ocurre en la concepción y génesis de todos los instrumentos utilizados en la gestión y financiación de las políticas públicas de integración existentes en España.

Desde las instituciones y órganos administrativos, planes estratégicos y órganos colegiados consultivos, hasta la legislación estatal de extranjería y la legislación autonómica sectorial, cuando hablan o regulan sobre integración de inmigrantes lo hacen en referencia a todos los que se encuentran en territorio español, no solo a los que están autorizados para ello. Ninguno de todos estos instrumentos hace distinción, con carácter general y a diferencia de Europa, entre la integración de inmigrantes con autorización o sin autorización

para permanecer en España, con la única excepción del Foro Estatal para la Integración Social de los Inmigrantes, cuyo reglamento de funcionamiento establece que su objeto es la integración social de los inmigrantes legalmente establecidos (Izquierdo, 2008).

Consecuentemente con esta concepción extensiva de la integración, que en España se refiere siempre a todos los inmigrantes que se hallan en su territorio, los Planes anuales del FEI (ahora del FAMI), aprobados en cada ejercicio por la Comisión Europea, enmarcan sus proyectos y actuaciones dentro de las prioridades fijadas en el Plan plurianual y, por tanto, se refieren constantemente a lo largo de su texto a los «nacionales de terceros países», sin más apelativos, como los beneficiarios de los programas. Podría ser esta la razón por la que la Comisión Europea ha aprobado cada año el Plan anual presentado por España y transferido los fondos asignados, sin cuestionarse a qué nacionales de terceros países se dirigían los programas que iban a ser financiados con el Fondo europeo, pues debía entender que se hacía referencia, obviamente, a los nacionales de terceros países que residían legalmente en territorio español. Lo cual, como ha quedado demostrado, no era así en absoluto.

4. CONCLUSIONES

Conviene recordar que el Gobierno de España anunció, en junio de 2013, que reformaría la Ley de Extranjería (LODYLE)¹⁶ a los efectos de delimitar unos criterios comunes de integración de los inmigrantes y determinar los ámbitos de actuación de cada una de las diferentes administraciones públicas.¹⁷ Sin embargo, la prometedora reforma nunca se ha llevado a cabo. Son precisamente estas consideraciones los dos grandes obstáculos que parecen dificultar el engranaje de nuestras políticas con las grandes líneas marcadas por la Comisión Europea en cuanto a las medidas y condiciones de integración de inmigrantes: las diferencias conceptuales con la Unión Europea y nuestro sistema de distribución competencial.

¹⁶ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12/01/00).

¹⁷ Ver el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013.

Directamente derivado de la necesidad de construir un marco coherente con las estrategias definidas en Bruselas, la Ley Orgánica 2/2009 introdujo en la LODYLE un precepto que, bajo el epígrafe «La política migratoria», enunciaba los principios en los que todas las Administraciones Públicas en España deberían basar el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración, siendo el primero de ellos «la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea». ¹⁸ La formulación de este principio responde a la evidencia de que las políticas nacionales, regionales y locales se ven cada vez más afectadas por las decisiones tomadas a nivel comunitario en todos y cada uno de los aspectos relacionados con la inmigración, lo que incluye uno de sus principales caballos de batalla, las políticas de integración de inmigrantes.

Esta misma Ley Orgánica introdujo otro precepto titulado «Integración de los inmigrantes», donde se insta a todas las Administraciones Públicas a incorporar el objetivo de la integración en sus políticas, sin hacer mención alguna sobre la situación jurídico-administrativa de las personas a las que se dirigen. Pero es que España tiene razones legales que le obligan a incluir a todos los inmigrantes que se encuentren en su territorio dentro de sus políticas de integración, independientemente de que estén o no autorizados a permanecer en él.

La primera de las razones legales es que la Constitución Española remite a la Ley para la fijación de los términos en que los extranjeros gozan en España de los derechos y las libertades públicas garantizados en la norma fundamental. Por su parte, la LODYLE hace referencia a la integración de los inmigrantes comprendiendo a todos ellos, sin distinción alguna por su situación administrativa. Y si atendemos a otras disposiciones de la misma Ley, vemos que en su artículo 6.3 se impone a los Ayuntamientos la obligación de empadronar a «los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio», independientemente de que su permanencia en España sea regular o irregular. De este empadronamiento se derivan, a su vez, algunos de los principales derechos sociales como son la educación, la asistencia sanitaria y los servicios y prestaciones sociales

¹⁸ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, 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 (BOE nº 299, de 12/12/09).

básicas, derechos todos ellos en los que las políticas de integración de inmigrantes juegan un papel más que decisivo.

La segunda de las razones por las que España está obligada a incluir a todos los inmigrantes dentro de sus políticas públicas de integración es la existencia del *arraigo social* como vía de obtención de la regularidad administrativa. La LODYLE establece en su artículo 31.3 que la Administración podrá autorizar la residencia temporal por situación de arraigo, para lo cual será necesario que el extranjero nacional de un tercer país demuestre que ha permanecido en España durante un mínimo de tres años, que carece de antecedentes penales, que posee un contrato de trabajo de un año de duración y que ha realizado «esfuerzos de integración» a través del seguimiento de programas de inserción socio-laborales y culturales. Este último requisito resulta de vital importancia para el tema que nos ocupa, pues supone que las Administraciones públicas españolas deben garantizar la existencia y facilitar el acceso a estos programas de inserción, y ello en aras de hacer posible el cumplimiento de esta vía de legalización prevista en la Ley.

El segundo de los obstáculos que encontramos en España y que estaría dificultando el engranaje de nuestro sistema con las estrategias marcadas por la UE sería el hecho consumado de que son las Comunidades Autónomas y no el Estado quienes ostentan la competencia en materia de políticas de integración de inmigrantes y, por tanto, en la fijación y desarrollo de las medidas de integración, correspondiendo al Estado, si acaso, la elaboración de un marco general. Así está reconocido en nuestra normativa estatal y en todos los Estatutos de Autonomía que han sido reformados y así lo corroboró el Tribunal Constitucional en su Sentencia 31/2010.¹⁹ Partiendo de esta situación podría parecer que la práctica en España, en cuanto al desarrollo de las políticas de integración de inmigrantes, supone un modelo ciertamente complicado de encajar en el contexto de la UE. Y ello, en el bien entendido de que se trata el nuestro de un sistema en periodo de pruebas, inmaduro e inacabado, cuya penúltima fase se inició con la aprobación del Real Decreto 557/2011,²⁰ y donde

¹⁹ STC 31/2010, de 28 de junio, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad 8045/2006, contra determinados artículos de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

²⁰ 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

cada gobierno regional está haciendo lo que puede en aplicación de los nuevos preceptos de la normativa estatal de extranjería que enmarcan estas políticas.

Hemos visto que la Comisión Europea considera la integración como una competencia nacional, pero ello debe ser compatible —en el marco del principio de subsidiariedad— con el alcance regional y local que recoge el Tratado de Lisboa y la nueva reglamentación europea, donde se insiste en que son principalmente las autoridades locales y regionales, y los agentes no estatales, quienes deberán poner en práctica las estrategias de integración, sin excluir a las autoridades nacionales cuando así lo exija la organización administrativa concreta del Estado miembro

Lo dispuesto en el Reglamento por el que se crea el FAMI afecta de lleno a lo que pueda acontecer en el futuro en materia de políticas de integración, sobre todo teniendo en cuenta que el grueso de la financiación española proviene de los instrumentos creados al efecto por la UE. Este reglamento, al igual que todo el acervo comunitario sobre la materia, considera la integración como un proceso bidireccional que únicamente es entendible con respecto a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión, conjuntamente con los potenciales migrantes que van a convertirse en residentes autorizados y que se encuentran todavía en sus países de origen, y también para aquellos que gozan de protección internacional como los solicitantes de asilo, refugiados u otras formas de protección.

El hecho de ser un reglamento el instrumento jurídico que regula ahora la financiación de los programas dirigidos a fomentar la integración de los inmigrantes en la Unión, supone que lo estipulado en él es válido de manera uniforme e íntegra en todos los Estados miembros. En base a esto, no pueden adoptarse sus disposiciones de forma parcial o decidir cada país cuáles aplican para excluir las normas que son contrarias a ciertos intereses nacionales. Con ello se pretende garantizar que los programas nacionales estén totalmente alineados con las prioridades y objetivos de la UE y puedan centrarse en la obtención de resultados y determinación de indicadores comunes que permitan medir el impacto de las políticas.

España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE n° 103, de 30/04/11).

Con la entrada en vigor de este nuevo instrumento de financiación los Estados miembros tienen que poner en marcha asociaciones con las autoridades e instituciones competentes con el fin de desarrollar y ejecutar los programas nacionales. Entre ellas debe incluirse a las regionales y locales, a la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, organizaciones de inmigrantes e interlocutores sociales), y a las organizaciones internacionales. Además, la consecución del objetivo de la flexibilidad y el logro de resultados exige una buena planificación, así como la participación e implicación de todas las partes interesadas, lo que supone necesariamente involucrar a los entes locales y regionales desde la fase de planificación, habida cuenta que son éstos quienes ejecutan la gran mayoría de programas y proyectos.

En España debe articularse con urgencia un dispositivo que permita asignar la parte del FAMI reservada a programas de integración a las Comunidades Autónomas, siguiendo determinados criterios cualitativos y cuantitativos de solidaridad interterritorial y de carácter demográfico y poblacional. Estas a su vez deben elaborar y gestionar en su totalidad las convocatorias de subvenciones en sus respectivos territorios, dirigidas a entidades locales y a entidades sin ánimo de lucro. Los Fondos europeos deben dedicarse a objetivos concretos y no utilizarse para la financiación de los programas nacionales que no estén vinculados con los europeos. La financiación de la UE no ha de considerarse en ningún caso como un sustituto de la financiación nacional, lo que implica que España debe responsabilizarse de garantizar una financiación suficiente de sus políticas de integración. La financiación de la UE debe aportar un valor añadido, esto es, debe reflejar las prioridades y los compromisos políticos a escala europea y apoyar la aplicación del acervo de la UE en este ámbito.

Descendiendo al contexto legislativo nacional, es posible afirmar que la LODYLE no debe sufrir una nueva reforma, al menos en materia de integración, pues es perfectamente compatible su espíritu y su texto con las líneas generales marcadas por la UE, especialmente en lo que se refiere a los instrumentos de financiación para la integración de los migrantes. Hemos visto que el TFUE impide que las instituciones europeas puedan imponer normativa comunitaria en materia de integración a los Estados miembros, aunque sí puedan decidir hacia qué actuaciones dirigir sus fondos. Cada Estado miembro es libre de confeccionar sus propias políticas de integración de

inmigrantes, siempre que los fondos europeos se canalicen efectivamente hacia los grupos beneficiarios designados como destinatarios en cada uno de ellos, de manera que se eviten las incoherencias, los solapamientos y el fraude.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, A. (2006): La transposición de directivas de la UE sobre inmigración. Las directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración. Barcelona, Fundación CIDOB, n° 8, p. 1-122.
- BECKER, M. A. (2004): *Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third-Country Nationals*. *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 7, pp. 132-183.
- CARRERA, S. y WIESBROK, A. (2009): *Civic integration and Third country nationals: Nationalism versus Europeanism in the common EU immigration policy*. Centre for European Policy Studies. CEPS website, Bruselas, octubre 2009.
- CRESPO, E. (2004): La Directiva 2003/109/CE, del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración y la normativa española en la materia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 18, mayo 2004, pp. 531-552.
- DE LUCAS, J. y SOLANES, A. (eds.) (2009): *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Madrid, Dykinson.
- DE LUCAS, J. (2012): «Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración». X Premio de investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2011, País Vasco, Eurobask, pp. 11-91.
- EXTRA, G.; SPOTTI, M. y VAN AVERMAET, P. (eds.) (2009): *Language Testing, Migration and Citizenship*. Londres, Continuum International Publishing Group.
- FERRERO, R. (2009): «¿La UE como actor en las políticas de inmigración de los Estados Miembros? Una aproximación al escenario euro mediterráneo», en VVAA (Zapata-Barrero, R. y Pinyol, G. eds.) *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 13-22.
- GARCÍA, L. (2013): La financiación de la integración de inmigrantes en España: su incoherencia respecto al marco normativo europeo. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 46, septiembre/diciembre 2013, pp. 1009-1032.

- GÓMEZ, E. J. (2010): «¿Excluyendo desde la integración?: un análisis del modelo de integración activa». *Revista Documentación Social, Cáritas Española*, nº 159, pp. 85-101.
- HUDDLESTON, T. y PETER, M. (2013): *Membership and/or rights? Analysing the link between naturalisation and integration policies for immigrants in Europe*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. EUDO Citizenship Observatory.
- IGLESIAS, S. (2013): *Fundamental Rights Protection for Third Country Nationals and Citizens of the Union: Principles for Enhancing Coherence*. *European Journal of Migration and Law*, vol. 15 (2), pp. 137-153.
- IZQUIERDO, A. y LEÓN-ALFONSO, S. (2008): *La inmigración hacia dentro. Argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel*. *Política y sociedad*, vol. 45, nº 1, pp. 11-39.
- JACOBS, D. y REA, A. (2007): *The end of national models? Integration courses and citizenship trajectories in Europe*. Ponencia preparada para la Conferencia EUSA de Montreal, 17-19 de mayo 2007.
- JOPPKE, C. (2007): «Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe». *West European Politics* nº 30:1, enero, pp. 1-22.
- LOCHAK, D. (2006): *L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration*. *Cultures & Conflits*, nº 64, pp. 131-147.
- MICHALOWSKI, I. (2004): *An Overview on Introduction Programmes for Immigrants in Seven European Member States*. Amsterdam, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- NIESSEN, J. y HUDDLESTON, T. (eds) (2009): *Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals*. Leiden, Koninklijke Brill NV.
- PAJARES, M. (2006): *Inmigración y políticas de integración*. Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho, nº 14.
- PÉREZ, N. *et al.* (2006): «Ciudadanía cívica e integración de la inmigración en la Unión Europea», en *Inmigración e integración: un reto europeo*. Seminarios y Jornadas, memorando OPEX nº 30/2006, Observatorio de política exterior española de la Fundación Alternativas, Zaragoza, junio 2006, pp.33-65.
- SOLANES, A. (2009): *¿Integrando por Ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008*. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 20, marzo 2009, pp. 47-75.
- URTH, H. (2005): *Building a Momentum for the Integration of Third Country Nationals in the European Union*. *European Journal of Migration and Law*, Vol. 7, nº 2, pp. 163-180.