

SILVIA DÍEZ SASTRE (Dir.)

INMIGRACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

Zaida LÓPEZ CÁRCAMO
Francisco VELASCO CABALLERO
Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI
Alexandra TRYJANOWSKI
Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ
Juli PONCE I SOLÉ
Silvia Díez SASTRE
Susan SMITH PILLITZ
Susana SÁNCHEZ FERRO

INSTITUTO DE DERECHO LOCAL
Marcial Pons
MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES
2010

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN	7
ABREVIATURAS Y SIGLAS	11
EL PROGRAMA COMÚN DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN EL MARCO DE LA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN LEGAL (Zaida LÓPEZ CÁRCAMO)	17
I. INTRODUCCIÓN	18
II. EL ORIGEN Y LOS ANTECEDENTES DE LA ACTUAL POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN. LA CUMBRE DE TAMPERE.....	19
III. EL ESPACIO DE JUSTICIA LIBERTAD Y SEGURIDAD COMO MAR- CO DE LA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN. LA SEGURIDAD UNA CUESTIÓN PRIORITARIA	21
IV. LA PRIMERA FASE: EL PROGRAMA DE TAMPERE.....	23
1. Los ejes de la política común de inmigración	24
2. Un nuevo enfoque de la política de inmigración. Las actuaciones de la Comisión Europea	25
3. La política de inmigración legal.....	27
4. Los principales instrumentos de concreción de la política de inmigra- ción legal	28
4.1. La Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar.....	29
4.2. La Directiva 2003/109 del Consejo, de 25 de noviembre, rela- tiva al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.....	31
4.3. Otras Directivas en el ámbito de la inmigración legal	33
5. Medidas destinadas a la integración de nacionales de terceros países. El nivel regional y local	34

	Pág.
5.1. El concepto de «integración» en el marco de la política común. Un planteamiento holístico	37
5.2. Elementos de la política de integración holística	38
6. Los agentes y gestores del proceso de integración	42
V. SEGUNDA FASE: EL PROGRAMA DE LA HAYA (2004-2009)	43
1. Las actuaciones realizadas por la Comisión. La adopción del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo	44
2. La política de inmigración legal. Las nuevas propuestas de Directivas en el ámbito de la inmigración económica	46
3. El programa común para la integración de nacionales de terceros países	48
3.1. Los principios básicos comunes (PBC)	48
3.2. Las acciones propuestas en el Programa común para la integración	50
3.3. El papel de los gobiernos locales y regionales en las estrategias de integración	53
3.4. La financiación de la política de integración. El fondo Europeo para la integración de los nacionales de terceros países	55
VI. EL MARCO REGULATORIO VIGENTE: LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL TRATADO DE LISBOA	57
1. La regulación en los Tratados vigentes	57
2. La tercera fase: El Programa de Estocolmo (2010-2014)	59
3. La política de inmigración legal y la integración	60
VII. CONSIDERACIONES FINALES	61
VIII. BIBLIOGRAFÍA	62
POLÍTICAS Y COMPETENCIAS LOCALES SOBRE INMIGRACIÓN (Francisco VELASCO CABALLERO)	65
I. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO	65
II. POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y NIVELES DE GOBIERNO	69
III. COMPETENCIAS LOCALES SOBRE INMIGRACIÓN	74
IV. CONTROL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS	79
1. Policía administrativa de los flujos migratorios	80
2. Selección de la población municipal	83
2.1. El padrón como instrumento registral estatal	85
2.2. Vinculación del padrón al derecho fundamental de libre circulación y residencia	89
3. La población de España como población regular	91
V. INTEGRACIÓN	98

	Pág.
1. Introducción.....	98
2. Promoción de la convivencia	100
3. Participación política.....	101
4. Prevención y corrección de la exclusión social.....	102
5. Educación	108
6. Ordenación urbanística de los usos del suelo	112
7. Vivienda.....	115
VI. BIBLIOGRAFÍA	118
LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS EXTRANJEROS: NUEVAS Y VIE- JAS GARANTÍAS (Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI)	121
I. INTRODUCCIÓN.....	121
II. LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA..	123
1. El acceso a los derechos sociales de los extranjeros con residencia legal	126
1.1. El presupuesto del acceso a algunos derechos sociales: la residencia legal	126
A) Las condiciones de residencia de los extranjeros de la Unión Europea.....	126
B) Las condiciones de residencia de los extranjeros de fuera de la Unión Europea.....	136
1.2. La consecuencia del presupuesto: el acceso a los derechos sociales en igualdad de condiciones con los españoles	138
A) El acceso a los derechos sociales de los extranjeros de la Unión Europea con residencia legal en España	138
B) El acceso a los derechos sociales de los extranjeros de fuera de la Unión Europea con residencia legal en España.....	145
2. El acceso a los derechos sociales de los extranjeros sin residencia legal	147
2.1. La polémica sobre el empadronamiento: los casos Vic y Torrejón de Ardoz.....	151
2.2. La garantía en los nuevos Estatutos de Autonomía de los derechos sociales a todas las personas en igualdad de condiciones	157
III. BIBLIOGRAFÍA	166
INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN ALEMANIA. REPARTO DEL RIESGO EN EL PROCEDIMIENTO DE INTEGRACIÓN (Alexandra Tryjanowski).....	169

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN.....	169
II. CONCEPTOS Y NORMAS SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN EL DERECHO ALEMÁN DE EXTRANJERÍA.....	171
1. Los conceptos pasados de integración de los inmigrantes.....	172
2. El concepto de integración de los inmigrantes en la Ley de Inmigración.....	173
3. Normas explícitas sobre la integración de los inmigrantes.....	175
4. Normas implícitas sobre la integración de los inmigrantes.....	176
III. LA RELEVANCIA JURÍDICA DE LAS MEDIDAS DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES.....	178
1. El reconocimiento jurídico de medidas para la integración de los inmigrantes.....	178
2. El deber de integrarse y el derecho a la integración.....	182
IV. CONCLUSIÓN: EL REPARTO DEL RIESGO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES.....	184
V. BIBLIOGRAFÍA.....	186
EL PADRÓN MUNICIPAL, INTEGRACIÓN SOCIAL Y NUEVA CIUDADANÍA SOCIAL. PADRÓN <i>VERSUS</i> NACIÓN (Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ).....	187
I. ALGUNA CUESTIÓN PRELIMINAR Y EL POR QUÉ DE ESTE TÍTULO.....	188
II. TESIS Y PROPUESTAS. EL PAPEL DEL PADRÓN EN LA TENSIÓN NACIONALIDAD-CIUDADANÍA.....	190
III. EL CAMBIO DE PARADIGMA: DE LA CIUDADANÍA NACIONAL A LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA CONSTITUCIONAL.....	194
IV. EL PADRÓN Y SU ACERVO NORMATIVO. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL EMPADRONAMIENTO DE LOS EXTRANJEROS... ..	197
V. DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA SOBRE EL EMPADRONAMIENTO DE EXTRANJEROS.....	202
VI. <i>EXCURSUS</i> SOBRE LA EXISTENCIA DE UN HIPOTÉTICO «DERECHO AL EMPADRONAMIENTO».....	206
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	207
INMIGRACIÓN, ESCUELA Y SEGREGACIÓN: EL PAPEL DEL DERECHO PÚBLICO (Juli PONCE I SOLÉ).....	209
I. INTRODUCCIÓN.....	210
1. La segregación escolar: un problema global y español.....	211
2. La responsabilidad del Derecho público respecto a la segregación escolar.....	213
II. LA REALIDAD SOCIAL Y EL DERECHO.....	220

	Pág.
III. EL DERECHO VIGENTE EN ESPAÑA, SU APLICACIÓN Y LA SEGREGACIÓN URBANA Y ESCOLAR	225
1. Principios jurídicos relevantes en relación con la segregación urbana y escolar.....	225
2. Derechos constitucionales implicados en la segregación urbana y escolar	229
3. Técnicas jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico español para luchar contra la segregación urbana y escolar	232
3.1. Ámbito urbanístico.....	232
3.2. Ámbito educativo.....	242
IV. ESTUDIO DE CASOS.....	250
1. El Derecho norteamericano y la segregación escolar: Sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos <i>Parents Involved in Community Schools V. Seattle School District, núm. 1 et al.</i> , 551 US (2007)	251
2. El Derecho francés y la segregación Escolar: de la relajación de la «Carte Scolaire» a la experimentación con el «Busing»	254
3. Cataluña.....	256
3.1. El Pacto Nacional por la Educación de 2006	256
3.2. El informe del Síndic de Greuges de 2008.....	256
3.3. Los «espacios de bienvenida educativa» como experimento en la Orden EDU/3072/2008, de 17 de octubre	258
3.4. El <i>busing</i> a la catalana	258
3.5. La ley 12/2009, de 10 de julio, de educación: el art. 48.1 y su futuro desarrollo reglamentario.....	259
V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.....	260
VI. BIBLIOGRAFÍA	262
VIVIENDA, INMIGRACIÓN Y MUNICIPIOS (Silvia Díez SASTRE)	269
I. INTRODUCCIÓN	269
II. LA VIVIENDA Y EL CICLO MIGRATORIO	275
III. LOS MUNICIPIOS Y EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN A TRAVÉS DE LA VIVIENDA	278
IV. LOS MUNICIPIOS Y LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES A TRAVÉS DE LA VIVIENDA	282
1. Las competencias y las políticas públicas municipales en materia de integración de inmigrantes y vivienda	282
2. El acceso a la vivienda.....	287
2.1. Planteamiento.....	287
2.2. La oferta pública de vivienda	289
2.3. Las ayudas públicas para el acceso a la vivienda.....	293

	Pág.
2.4. La mediación para el acceso a la vivienda	294
3. Las condiciones de habitabilidad y ocupación de la vivienda.....	296
3.1. Planteamiento	296
3.2. Técnicas de control de las condiciones de habitabilidad y ocupación de la vivienda	299
3.3. Programas para la prevención de situaciones de infravivienda y recuperación de viviendas en mal estado	300
3.4. Ayudas para la mejora de la habitabilidad de las viviendas.....	302
4. La mediación para la convivencia y el mantenimiento del orden público	302
5. La información a los inmigrantes y a la sociedad de acogida.....	304
V. EL MARGEN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN MATERIA DE VIVIENDA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES	305
VI. BIBLIOGRAFÍA	307

LAS POLÍTICAS DE CONVIVENCIA EN MADRID Y BARCELONA (Susan SMITH PILLITZ)	311
I. INTRODUCCIÓN.....	311
II. LA POBLACIÓN INMIGRANTE EN MADRID Y BARCELONA	312
III. LA SOCIEDAD RECEPTORA.....	317
1. La percepción del inmigrante por la sociedad receptora	317
2. Madrid y Barcelona como receptoras de la inmigración	320
IV. LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN MADRID Y BARCELONA..	320
1. La convivencia como objetivo de los gobiernos municipales de Madrid y Barcelona.....	323
1.1. Madrid.....	323
1.2. Barcelona.....	324
2. El marco competencial de las políticas de inmigración.....	325
3. El marco legal de las políticas de inmigración	326
3.1. En Cataluña	326
3.2. En Madrid	328
4. Los planes de convivencia de Madrid y Barcelona	329
V. CONCLUSIONES.....	336
VI. BIBLIOGRAFÍA	337
 INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN EL GRAN LONDRES (Susana SÁNCHEZ FERRO)	 339

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN.....	339
II. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	341
1. El mapa de las migraciones a largo plazo en el Reino Unido.....	341
2. El mapa de las migraciones a nivel local: Londres.....	345
III. EL GOBIERNO LOCAL EN LONDRES.....	351
1. Estructura y competencias.....	351
2. Elementos clave en la política de integración local.....	353
IV. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN LONDRES.....	355
1. A nivel municipal.....	355
2. El Gran Londres: la estrategia de Ken y de Boris... «Londres se enriquece».....	359
2.1. Su elaboración y finalidad.....	359
2.2. Su contenido concreto.....	361
V. CONCLUSIÓN.....	365
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	366

PRESENTACIÓN

La prosperidad económica derivada en buena medida de la integración europea —aun en el actual contexto de crisis— ha convertido el espacio europeo en un destino preferente para la inmigración. Ciudadanos de todo el mundo albergan la esperanza de una vida mejor dentro de nuestras fronteras. Las instituciones europeas y nacionales tratan de ordenar los flujos migratorios, equilibrando la tensión existente entre la necesidad de recibir inmigrantes para garantizar el crecimiento económico y mantener los sistemas de Seguridad Social, por un lado, y la posible fractura de la cohesión social y las estructuras del bienestar derivadas de una inmigración en masa descontrolada, por otro. En este escenario, el Derecho juega un papel fundamental.

El tradicional «Derecho de extranjería» —conformado en un contexto de inmigración de carácter laboral y temporal— se ha ocupado de fijar los regímenes de entrada, salida y permanencia de los no nacionales. Para ello, establece un elenco de estatutos jurídicos diferenciados en función de sus circunstancias personales, a los que anuda distintos grados de derechos y deberes. En materia de derechos de participación política el legislador parte del binomio ciudadanía-nacionalidad. De modo que el inmigrante obtiene la equiparación plena con el autóctono si consigue la nacionalidad. Por el contrario, en relación con los derechos sociales, la legislación tiende a la equiparación de los inmigrantes «legales» con los nacionales, reconociendo sólo una cobertura básica a los «ilegales».

En la actualidad, estos clásicos postulados que distinguen entre ciudadanos e inmigrantes y entre extranjeros «con y sin papeles» son objeto de replanteamiento y crítica, ya que no se ajustan bien a las nuevas formas de inmigración que se orientan a la instalación por un tiempo prolongado en el país receptor. Algunos autores reclaman la sustitución del binomio na-

cionalidad-ciudadanía por una ciudadanía multinivel que permita atribuir también a los inmigrantes la condición de «ciudadano», al menos a nivel local, con el fin de hacerles partícipes directos de la política en la comunidad en que residen. En la práctica este concepto se traduciría en la conexión entre la inscripción en el padrón municipal y la atribución de derechos de participación en la comunidad política, fundamentales para lograr una verdadera integración de los inmigrantes —*Ignacio Villaverde Menéndez*—. También la distinción entre inmigración «legal» e «ilegal» para la atribución de derechos sociales es objeto de controversia. A través de los nuevos Estatutos de Autonomía los legisladores estatal y autonómicos han blindado un mayor nivel de protección social a los inmigrantes, con independencia de su situación administrativa —*Tomás de la Quadra-Salcedo Janini*—. Pero sigue tratándose de una cuestión especialmente conflictiva, como ha puesto de manifiesto la reciente polémica suscitada por la negativa de los Ayuntamientos de Vic y Torrejón de Ardoz de inscribir en el padrón a los inmigrantes «irregulares». El reconocimiento de prestaciones sociales vinculadas a la mera inscripción en el padrón de los inmigrantes residentes en el municipio, con independencia de la situación administrativa, supone un considerable incremento de los potenciales beneficiarios de los servicios públicos y, en consecuencia, del gasto de las haciendas locales. La doctrina no ha encontrado aún una solución unívoca a este problema. La posición mayoritaria sostiene, en esencia, que la actuación de estos Ayuntamientos es contraria a la legislación local y a la función del padrón de dar fe de los residentes reales en el municipio —*Tomás de la Quadra-Salcedo Janini e Ignacio Villaverde Menéndez*—. Pero, según otro planteamiento, la equiparación de inmigrantes «legales» e «ilegales» mediante su inscripción en el padrón constituye una interpretación derogatoria del distinto régimen jurídico que la legislación de extranjería establece para unos y otros —*Francisco Velasco Caballero*—.

Las novedades en el Derecho de extranjería van más allá del replanteamiento de estos postulados tradicionales. En los últimos años el aumento de las personas inmigrantes que se instalan con carácter permanente en los países europeos ha suscitado la necesidad de promover su integración en la sociedad receptora, con el fin de evitar la creación de «sociedades paralelas» que fragmenten la cohesión social. La integración de los inmigrantes «legales» se ha convertido en un objetivo reconocido a nivel jurídico que debe tener una proyección directa sobre la configuración del estatus jurídico de los extranjeros —*Alexandra Tryjanowski*—, y sobre las políticas públicas sectoriales, en especial, en el ámbito local, por ser el más cercano a los ciudadanos. El papel que cumple el Derecho en esta forma de ordenación del fenómeno de la inmigración no es fácil de determinar. Las ciencias sociales juegan un papel esencial en la orientación de los procesos de integración de los inmigrantes, definiendo los modelos de integración y las

medidas concretas que han de plasmarse en las políticas públicas. La ciencia jurídica no tiene una capacidad directiva tan determinante, pero sí se inserta en un proceso de influencias recíprocas con las ciencias sociales —*Francisco Velasco Caballero*—, y cumple una función esencial, permitiendo y acompañando el cambio social —*Juli Ponce Solé*—.

En todos los niveles de poder se detecta una preocupación creciente por la integración. Las instituciones de la Unión Europea reconocen la importancia de la integración de los inmigrantes «legales» y han adoptado en este sentido actos jurídicos vinculantes —como la Directiva referida al reagrupamiento familiar— y no vinculantes —como los Principios Básicos Comunes—, que tienen una función orientadora de las actuaciones realizadas en el ámbito de la integración. Además, coordinan el intercambio de información entre los Estados miembros sobre experiencias de integración de los inmigrantes y ponen a disposición de éstos fondos para financiar acciones destinadas a la integración de los inmigrantes «regulares» —*Zaida López Cárcamo*—.

En el nivel nacional, el legislador estatal en España ha caracterizado la integración de los inmigrantes como un objetivo transversal de las políticas públicas. A escala autonómica se ha seguido también esta tendencia. Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cataluña, en desarrollo de su nuevo Estatuto de Autonomía, ha proyectado una legislación consciente de las dificultades de adaptación de los inmigrantes, que trata de evitar la segregación y facilitar la integración en diversos sectores, como el urbanismo o la educación —*Juli Ponce Solé*—. A su vez, la última instancia territorial cumple también un papel en orden a la realización del objetivo de la integración: los entes locales constituyen un actor estratégico del desarrollo de políticas sectoriales orientadas a la integración de los inmigrantes en sectores diversos. Ahora bien, en líneas generales, el modelo de reparto competencial demuestra la ausencia de una clara correspondencia entre las políticas públicas propuestas y el elenco real de competencias de los gobiernos locales para llevarlas a cabo —*Francisco Velasco Caballero*—. En sectores concretos, es posible que el ordenamiento jurídico reconozca formalmente un catálogo de atribuciones bastantes para articular políticas completas de atención a los inmigrantes. Pero la carencia de recursos económicos suficientes o la existencia de reservas de Ley impiden su ejercicio pleno, de forma autónoma, y hacen necesaria la actuación previa de otros niveles de poder —*Silvia Díez Sastre*—. En este sentido, es evidente que la articulación de políticas públicas propias en materia de integración de inmigrantes sólo es posible en grandes ciudades, como Madrid o Barcelona —*Susan Smith Pillitz*—; o, en municipios que cuentan con el apoyo de una fuerte estructura supramunicipal (o cuasiregional), como el Gran Londres en el Reino Unido —*Susana Sánchez Ferro*—.

Así pues, cada vez son más los sujetos políticos implicados en el Derecho de la inmigración y más amplios los objetivos de su intervención. La presente monografía pretende desentrañar el alcance de estas transformaciones, con particular referencia a lo que afecta a los gobiernos locales. No es, sin embargo, una obra exhaustiva, que agote las múltiples vertientes de estudio que ofrece la inmigración en el ámbito local. Éste no ha sido el objetivo. El trabajo intenta, simplemente, trazar algunas líneas maestras que el Derecho ofrece a los gobiernos locales para actuar en relación con la inmigración; ilustrándolo con datos y experiencias propias y comparadas. Se condensan de este modo los resultados de la investigación realizada durante 2009 y parte de 2010 en el marco del *Proyecto de consolidación de grupos de investigación sobre «inmigración y gobiernos locales» (CCG08-UAM/HUM-3992)*, financiado por la Comunidad de Madrid y su Universidad Autónoma. El núcleo de la investigación se estructuró en torno a un Seminario de profesores celebrado en varias sesiones entre septiembre de 2009 y febrero de 2010 en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, cuya organización se hizo fácil gracias a la ayuda de Sofía Simou y Verónica García. En el Seminario colaboraron activamente los autores de este libro, sometiendo a debate los resultados de la investigación, y otros profesores y profesionales del ámbito local. En especial, quiero destacar la participación de Julia Ortega Bernardo y José María Rodríguez de Santiago, de la UAM, y de Chris Game, del *Institute of Local Government Studies* de la Universidad de Birmingham, que presentó una brillante ponencia sobre la inmigración en esta ciudad; así como el apoyo constante del Director del Instituto de Derecho Local, Francisco Velasco Caballero. Agradezco sinceramente a todos su entusiasmo, su confianza y su compromiso, sin los que este proyecto no se habría convertido en realidad.

Silvia Díez SASTRE

EL PROGRAMA COMÚN DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN EL MARCO DE LA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN LEGAL

Zaida LÓPEZ CÁRCAMO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ORIGEN Y LOS ANTECEDENTES DE LA ACTUAL POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN. LA CUMBRE DE TAMPERE.—III. EL ESPACIO DE JUSTICIA LIBERTAD Y SEGURIDAD COMO MARCO DE LA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN. LA SEGURIDAD UNA CUESTIÓN PRIORITARIA.—IV. LA PRIMERA FASE: EL PROGRAMA DE TAMPERE.—1. Los ejes de la política común de inmigración.—2. Un nuevo enfoque de la política de inmigración. Las actuaciones de la Comisión Europea.—3. La política de inmigración legal.—4. Los principales instrumentos de concreción de la política de inmigración legal.—4.1. La Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar.—4.2. La Directiva 2003/109 del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.—4.3. Otras Directivas en el ámbito de la inmigración legal.—5. Medidas destinadas a la integración de nacionales de terceros países. El nivel regional y local.—5.1. El concepto de «integración» en el marco de la política común. Un planteamiento holístico.—5.2. Elementos de la política de integración holística.—6. Los agentes y gestores del proceso de integración.—V. SEGUNDA FASE: EL PROGRAMA DE LA HAYA (2004-2009).—1. Las actuaciones realizadas por la Comisión. La adopción del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo.—2. La política de inmigración legal. Las nuevas propuestas de Directivas en el ámbito de la inmigración económica.—3. El programa común para la integración de nacionales de terceros países.—3.1. Los principios básicos comunes (PBC).—3.2. Las acciones propuestas en el Programa Común para la integración.—3.3. El papel de los gobiernos locales y regionales en las estrategias de integración.—3.4. La financiación de la política de integración. El fondo Europeo para la integración de los nacionales de terceros países.—VI. EL MARCO REGULATORIO VIGENTE: LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL TRATADO DE LISBOA.—1. La regulación en los Tratados vigentes.—2. La tercera fase: El programa de Estocolmo (2010-2014).—3. La política de inmigración legal y la integración.—VII. CONSIDERACIONES FINALES.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El planteamiento sobre la necesidad de una política común de inmigración para Europa es relativamente reciente. La multiplicidad de dimensiones del fenómeno migratorio ha determinado que su configuración se realice a través de una subdivisión de los principales aspectos que la componen: la dimensión exterior, el trato justo de nacionales de terceros países, el control de los flujos migratorios y la política común de asilo. El denominado espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea es el marco que ha delimitado el proceso de construcción de la actual política común de inmigración. En el iter de este proceso ha surgido, por su propio peso, el tema de las medidas de integración de los nacionales de terceros países hasta convertirse en un aspecto clave en la agenda de las instituciones europeas.

En este estudio se realiza una sistematización de las directrices políticas del Consejo Europeo y de las actuaciones de la Comisión Europea que han servido de base para el diseño y la construcción de la Política Común de Inmigración, más específicamente, en su vertiente relativa a la inmigración legal, en la medida en que constituyen el marco regulatorio en el que se adopta el Programa Común de integración de nacionales de terceros países. El objetivo principal es delimitar dentro de ese marco regulatorio las líneas generales del citado Programa que establece el marco de referencia para el desarrollo de las políticas y programas de los Estados miembros sobre esta materia, cuyo ámbito de aplicación o ejecución se asienta, principalmente, en el nivel local. Asimismo, a través de los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo (CESE) y del Comité de las Regiones se intenta definir cuál es el papel que se espera asuman los gobiernos locales con respecto al proceso de la integración de inmigrantes.

Con este propósito, se hace un recorrido que comienza con una breve reseña sobre los antecedentes de la política comunitaria en materia de inmigración, a partir de la cual se van descartando las facetas del fenómeno migratorio y de la regulación del mismo que, aunque interconectadas estrechamente, desbordan el tema objeto de estudio. Seguidamente, se analizan las cuestiones planteadas en los programas plurianuales en los que se concretan las actuaciones en materia de inmigración legal e integración de inmigrantes. A estos efectos, se realiza una subdivisión del tema en tres fases que se corresponden con los programas plurianuales de creación y consolidación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que han marcado las pautas en esta materia: una primera fase, a partir del Programa de Tampere (1999-2003), que se considera el punto de partida de la política actual de inmigración y asilo; una segunda, con la adopción del Programa de la Haya (2004-2009), y por último, una tercera fase que se inicia

con el recién adoptado Programa de Estocolmo (2010-2014), en el marco de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa.

II. EL ORIGEN Y LOS ANTECEDENTES DE LA ACTUAL POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN. LA CUMBRE DE TAMPERE

En el ámbito político, la Cumbre de Tampere, que tuvo lugar los días 15 y 16 de octubre de 1999, es reconocida como el punto de partida de la que hoy se denomina: Política Común de Inmigración. No obstante, con anterioridad a dicha Cumbre ya se habían establecido las directrices generales de una política en materia de inmigración y asilo que han servido de base para los planteamientos realizados por el Consejo Europeo¹.

En términos jurídicos, interesa comenzar esta breve reseña sobre los antecedentes² de la política común de inmigración haciendo referencia al Acta Única Europea, en vigor desde 1987, pues supuso un impulso para una cooperación más estrecha entre los Estados miembros en esta materia. La creación de un mercado interior, uno de los objetivos que se concretó a través del Acta Única, y con éste la realización de un «espacio sin fronteras interiores»³, pusieron en evidencia la necesidad de una política común de control de fronteras exteriores y, consecuentemente, de acciones comunes en materia de visados, requisitos de admisión y residencia de inmigrantes, así como de condiciones transparentes en materia de asilo. Otro de los resultados concretos de la entrada en vigor del Acta Única fue la creación de un grupo de trabajo *ad hoc* sobre inmigración con el que se pretendía dar mayor coherencia a los planteamientos sobre esta política.

No obstante, con anterioridad a la firma del Acta Única, algunos Estados miembros ya habían tomado la iniciativa para promover la libre circulación de personas a través de la firma del Acuerdo Schengen⁴. Aunque

¹ Al respecto puede verse la Decisión 85/381, de 8 de julio de 1985, por la que se establece un procedimiento de comunicación previa y de concertación sobre las políticas migratorias respecto de Estados terceros y la Decisión 88/384/CE, así como las Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre inmigración. SEC (91) 1855 final de 23-10-1991; sobre el derecho de asilo SEC (91) 1857 de 11-10-1991; y sobre las políticas de inmigración y derecho de asilo. COM (94) 23 final de 23-02-1994.

² Un estudio detallado de este tema puede verse en M. BACIGALUPO SAGGESE, «Bases de la política comunitaria en materia de visados, asilo e inmigración», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 5, 2.º semestre 2003, pp. 57-76.

³ El Acta Única introduce el art. 8.ª en el TCEE que dice textualmente: «El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado».

⁴ Acuerdo Schengen, de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes y Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen, firmado el 19 de junio de 1990, en vigor desde el 26 de marzo de 1995.

este Acuerdo tenía carácter intergubernamental, estaba vinculado a los objetivos comunitarios, pues con su adopción se intentaba reforzar los controles sobre fronteras exteriores y armonizar las medidas en materia de visados, asilo y cooperación policial y judicial y, consecuentemente, facilitar la supresión de las fronteras interiores en el denominado «espacio Schengen». Inicialmente, fueron Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos quienes firmaron el Acuerdo. Con el paso del tiempo el espacio Schengen se ha ido ampliando con la adhesión de más Estados miembros hasta consolidarse como un Acuerdo comunitario. Sin embargo, debe señalarse que, con su ampliación más que la libre circulación, se ha acentuado la problemática relativa al mantenimiento de la seguridad dentro de dicho espacio.

El siguiente paso en la construcción de la política se dio con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea de Maastricht el 1 de enero de 1993. Este Tratado incorpora las políticas de inmigración y asilo como materias integrantes del ámbito de la cooperación en justicia y asuntos de interior —JAI—, en el tercer pilar (Título VI). Este hecho ha sido considerado como un avance importante, pues se otorgó carácter de materias de «interés común» tanto al asilo como a la inmigración y, como tales, debían tratarse en un marco institucional único, estableciendo normas y procedimientos para la cooperación en este ámbito. A pesar de ello, debido, precisamente, a cuestiones procedimentales ya que la adopción de acuerdos debía realizarse bajo las reglas de la unanimidad y que la iniciativa correspondía a los Estados, dicho avance enseguida se reveló insuficiente para el logro de acuerdos comunes.

Finalmente, con el Tratado de Amsterdam se dio un nuevo impulso a dichas políticas, a través de la realización de un nuevo objetivo, la creación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, que implicó el traslado de la responsabilidad de desarrollarlas del tercer pilar al pilar comunitario. De manera que, aunque las competencias sobre la materia no se amplían, sí se modifican los procedimientos para la adopción de decisiones que las regulan. En términos generales, esto supuso que la inmigración y el asilo se convirtieran en políticas específicas de la Unión y, por tanto, adquirieran cierta autonomía con respecto a las relacionadas con la libre circulación de personas. Adicionalmente, este Tratado supuso otro avance importante, la comunitarización del Acervo Schengen, que hasta entonces había sido parte de acuerdos intergubernamentales.

A partir de las disposiciones del Tratado de Amsterdam, más específicamente de su Título IV, «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas», y con el objetivo de establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia, el art. 63.3 dispone, en lo que aquí interesa: «El Consejo con arreglo al pro-

cedimiento previsto en el art. 67, adoptará (...) 3) Medidas sobre políticas de inmigración en los siguientes ámbitos: a) condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar; b) la inmigración y la residencia ilegales». Con estos dos incisos se instituyen las competencias relativas a las políticas de inmigración legal e ilegal.

A pesar de que el Tratado de Amsterdam traslada al régimen comunitario dichas políticas, continúa habiendo cuestiones de carácter procedimental que restringen, en alguna medida, la adopción de acuerdos en esta materia. Por un lado, se avanza al atribuir la iniciativa tanto a la Comisión como a los Estados (art. 63.4), pero por otro, se mantiene la regla de la unanimidad para la toma de decisiones en el Consejo (art. 67.1) y, por tanto, puede decirse que, en lo que se refiere a la inmigración legal, se mantendrá la intergubernamentalidad por un tiempo indefinido. No así en otras materias, como la inmigración ilegal, para las cuales establece un periodo de cinco años a partir de la entrada en vigencia del Tratado, pasados los cuales se trasladarán al procedimiento de codecisión y la Comisión pasa a tener competencia de iniciativa exclusiva⁵.

En consecuencia, subsisten algunos obstáculos para el desarrollo de la política común de inmigración y, por su parte, en lo que aquí interesa, el Tratado de Niza no implicó modificaciones relevantes en materia de inmigración legal.

Así las cosas, a partir de estas competencias establecidas en el Tratado de Amsterdam, se ha desarrollado la actual política común de inmigración con el telón de fondo del espacio de libertad seguridad y justicia. Este hecho también tendrá repercusiones específicas en el diseño de la política, como se verá.

III. EL ESPACIO DE JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD COMO MARCO DE LA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN. LA SEGURIDAD UNA CUESTIÓN PRIORITARIA

El marco general en el que tiene origen y se desarrolla la política común sobre inmigración es el denominado espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ), basado en el Título IV del TCE, de acuerdo con el cual el

⁵ De hecho, pasados los cinco años se adoptó la Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 2004 por la que determinados ámbitos cubiertos por el Título IV de la Tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se regirán por el procedimiento previsto en el art. 251 de dicho Tratado (DO L 396, 31-12-2004).

Consejo debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la libre circulación de personas bajo el más alto nivel de seguridad posible, así como las medidas de acompañamiento vinculadas con ella, esto es: los derechos fundamentales y la ciudadanía europea; la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y las drogas; las fronteras interiores, exteriores y visados; la justicia penal y civil.

Valga esta referencia general al ELSJ para destacar un aspecto que tiene relevancia a los efectos de la configuración de la política común de inmigración y que está referido a la multiplicidad de ámbitos que engloba dicho espacio. Este hecho ha propiciado que se visualice con mayor facilidad la priorización de la seguridad en detrimento de la libertad y la justicia⁶. De hecho, el Plan de Acción del Consejo y de la Comisión, de 3 de diciembre de 1998, sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia⁷, pone mayor énfasis en las acciones a seguir en el ámbito de la seguridad, mientras en el espacio de libertad en el que ubica a la política de asilo e inmigración otorga prioridad a la lucha contra la inmigración ilegal.

En efecto, en la primera fase del proceso de construcción de la política común en materia de inmigración y asilo, el objetivo principal se ha visto reducido, en gran medida, a las cuestiones referidas a la seguridad. No debe perderse de vista que el proceso de creación y consolidación del ELSJ coincide en el tiempo con la realización de los atentados terroristas de Nueva York, Madrid y Londres y, por tanto, con medidas más restrictivas en el ámbito de la libre circulación. De ahí que las acciones puestas en marcha más rápidamente han sido las relacionadas con la cooperación de la policía fronteriza, el reconocimiento mutuo de decisiones en materia de expulsión de inmigrantes, la orden de detención europea, la creación de bases de datos para la identificación de las huellas de los solicitantes de asilo y el desarrollo de un sistema de información Schengen, por mencionar algunos ejemplos⁸.

⁶ En este sentido, A. TRIANAFYLLIDOU, «Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía»..., *II seminario inmigración y Europa. Cinco años después de Tampere*. Fundación CIDOB, Diputación de Barcelona, 2005, p. 92, y D. VICENTE BLANCO, «Una regulación integral de la inmigración para Europa», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 5, 2.º semestre 2003, pp. 101-102.

⁷ Publicado en el *DOCE* C 19, de 23-01-1999.

⁸ Ejemplo de ello: la Directiva 2001/40/CE del Consejo, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países, *DOCE* L 149, de 02-06-2001; Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, *DOCE* L 190, de 18-02-2002; Decisión 2002/18/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, *DOCE* L 63, 06-03-2002; el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 2007/2004, por el que se crea una Agencia Europea para la Gestión de

En este contexto, y considerando las múltiples dimensiones del fenómeno migratorio, puede decirse que el tratamiento de cuestiones relacionadas con la delincuencia, la lucha contra la droga o el terrorismo, de manera paralela a la inmigración, ha influido de forma negativa en el ánimo de los Estados miembros al momento de adoptar acuerdos, y por tanto, en los resultados que han podido alcanzarse en la construcción de la política común de inmigración.

IV. LA PRIMERA FASE: EL PROGRAMA DE TAMPERE

A partir de las competencias establecidas en el Tratado de Amsterdam, el Consejo de Tampere marcó el punto de partida para la construcción de la política común de inmigración. En las conclusiones del citado Consejo quedaron recogidas las orientaciones políticas básicas con las que se pretende hacer realidad el ELSJ. Como fundamento de las políticas a definir, el Consejo Europeo hace referencia al «compromiso compartido de libertad, basado en los derechos humanos y las instituciones democráticas y el imperio de la ley». La preocupación por dar una dimensión europea a las acciones realizadas en el ámbito de la inmigración y el asilo, implican hacer extensivo este compromiso de libertad a los ciudadanos de terceros países. Consecuentemente, el Consejo Europeo considera fundamental desarrollar políticas comunes con el objetivo de crear una Europa abierta y segura que dé cumplimiento al Convenio de Ginebra sobre refugiados y que desarrolle «un planteamiento común que garantice la integración en nuestra sociedad de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión».

Concretamente, en relación con las políticas de inmigración y asilo, el Consejo Europeo estableció los lineamientos generales para llevarla a cabo en un programa que se formuló para un periodo de cinco años. De acuerdo con las directrices emitidas, la política se debe estructurar alrededor de cuatro ejes de actuación: colaboración con los países de origen, sistema común de asilo, gestión de flujos migratorios y trato justo a los nacionales de terceros países. Asimismo, subrayó la urgencia de «aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen» (apartado 20 de las conclusiones de la Presidencia).

la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX).