

LA POSIBILIDAD DE PEDIR EL CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS DE INTEGRACIÓN EN CATALUÑA

Mariona Illamola Dausà*

SUMARIO

- 1.- *Introducción*
- 2.- *La acción de la Unión Europea en relación con la integración de los nacionales de terceros países*
- 3.- *Medidas de integración y directivas comunitarias*
- 4.- *Cataluña y la transposición de las medidas de integración en España*
- 5.- *Conclusiones*

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio tiene un alcance mundial y sus efectos son diferentes en función de si se trata de un país de emigración o de inmigración. Una parte de los países de la Unión Europea han pasado de ser emisores de migrantes a convertirse en países destinatarios, receptores de personas que llegan, generalmente, con el ánimo de encontrar nuevas y mejores expectativas de vida, España es un ejemplo de ello. Esta nueva situación conlleva cambios, deben gestionarse no solamente los flujos migratorios, sino también el asentamiento de los nuevos ciudadanos en la sociedad de acogida. Una interacción positiva entre los distintos miembros de una sociedad, debido a una integración satisfactoria, redundará en su

* Profesora Lectora de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario) de la Universitat de Girona, directora del Centro de Documentación Europea, colaboradora de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía de la misma universidad. Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación "El estatuto jurídico y los derechos de los inmigrantes" SEJ2005-05368.

cohesión y evita la aparición de conflictos de tipo xenófobo, sin embargo lograrlo no es tan sencillo como parece, y máxime si no se cuenta con un modelo idóneo que seguir.

La práctica de los diferentes Estados miembros refleja una variedad de posturas ante la integración de los inmigrantes. Unos se centran en considerarla una obligación, otros consideran que debe promocionarse individualmente el sentimiento de responsabilidad y de motivación hacia la integración. En algunos países la integración determina la adquisición del permiso de residencia, mientras que en otros solamente es requisito para obtener la ciudadanía. Ciertos países llevan a cabo las políticas de integración promoviendo beneficios para los inmigrantes, otros imponen sanciones¹. El intercambio de información, de experiencias y de resultados entre los diferentes Estados redundará en la aplicación de la opción más eficaz. No obstante lo que se consideraba unas prácticas aisladas se va extendiendo a la mayoría de países, y lo que es más significativo, se está aplicando en países de tradición multicultural y aperturista, entre ellos el Reino Unido y los Países Bajos, que en los últimos tiempos están cambiando sus legislaciones².

Los Estados tienen la capacidad de imponer a los inmigrantes pruebas de integración y requisitos lingüísticos que deban cumplir antes de su entrada en el Estado de acogida, o una vez ya están en el mismo, sin embargo es aconsejable que no abusen de esta competencia en la política de integración para efectuar en la práctica un paro de la inmigración³, ni que tampoco utilicen el argumento de la normativa comunitaria como justificación de sus demandas de integración.

Una de las cuestiones que plantea más incógnitas respecto a cómo gestionar la inmigración, es el carácter de las medidas destinadas a la integración de los inmigrantes, es decir, si éstas deben ser obligatorias, y en caso afirmativo cuáles pueden ser las sanciones que se impongan y si

¹ S. CARRERA: "A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses", *Challenge Papers* nº 1, marzo 2006, y la versión española "Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea" *Migraciones*, nº 20, diciembre 2006, pp. 37-73.

² M. ILLAMOLA DAUSÀ: "Medidas o condiciones de integración, España versus Holanda. ¿Un ejemplo a seguir?", *Mediterránea Migrant II, I Jornades Medimigra*, A. PIQUERAS; N. JIMÉNEZ; G. SOTO (eds.), Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, pp. 39-360. M. ILLAMOLA DAUSÀ: "El repte de la integració: el model anglès versus el model català", trabajo presentado al Institut d'Estudis Autònoms de Catalunya como resultado de una beca del mismo centro, diciembre 2007.

³ Sesión del Parlamento Europeo de 19 de junio de 2003.

éstas pueden llegar a comportar la retirada del permiso de residencia. Existe una diferencia entre los términos “condiciones” y “medidas” relacionados con la integración. Por “condición” se entiende un acto coercitivo, vinculante, como sería pasar un examen; mientras que una “medida” sería un acto voluntario o sin un resultado específico al final, por ejemplo seguir un curso de lengua pero sin tener que superarlo. Si se exige seguir un curso de lengua se está pidiendo una “medida”, mientras que si se trata de superarlo nos hallamos ante una “condición”.

Desde la Unión Europea se está desarrollando desde hace años una estrategia para favorecer la integración de los nacionales de terceros países, aunque bajo la concepción de que la acción comunitaria debe centrarse en señalar las orientaciones generales ya que se tiene el convencimiento de que los resultados serán más eficaces si quien los lleva a cabo son los Estados miembros, y dentro de ellos, como se observa en la práctica, especialmente las administraciones locales ya que por ser las más cercanas son las que mejor conocen los problemas con los que se enfrentan estas personas. Esta concepción es la que vehicula el presente trabajo en el que partiendo del ámbito comunitario y teniendo en cuenta la distribución interna de competencias llegamos a cuestionarnos la posible actuación de una Comunidad Autónoma en relación con la integración de los ciudadanos no comunitarios residentes legales en nuestro territorio.

2. LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON LA INTEGRACIÓN DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES

La entrada en vigor el primero de mayo de 1999 del Título IV del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), incorporado por el Tratado de Ámsterdam, bajo el nombre de “visados, asilo, inmigración y otras políticas relativas a la libre circulación de personas” dotó a la Comunidad de la base jurídica necesaria para desarrollar una política de inmigración. La nueva competencia que le permite regular el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países lleva aparejada todos los aspectos colaterales de dicho régimen. Es decir, no se trata únicamente de establecer las condiciones de la reagrupación familiar, del estatuto de residente de larga duración, de los apátridas que precisan protección internacional, o de los derechos de los trabajadores inmigrantes entre otras situaciones, sino también, y ello se vio desde un principio, de favorecer su integración, su participación en la sociedad de acogida.

La línea marcada en el Consejo europeo de Tampere de otorgar a los nacionales de terceros países residentes legales en el territorio comunita-

rio un estatuto jurídico similar al de los ciudadanos comunitarios, presentándose el estatuto de residente y la igualdad de trato como instrumentos que estimulaban y favorecían su integración, ha sido seguida en las reuniones posteriores y ha marcado la actuación de las instituciones comunitarias. En este sentido es de resaltar la Comunicación de la Comisión sobre la inmigración, la integración y el empleo⁴, calificada por el Parlamento europeo como el primer trato imparcial de tres cuestiones vitales e interconectadas: la gestión de la inmigración, la mejora de la integración, y la necesidad de colaboración con los países de origen⁵.

La adopción del Programa de la Haya⁶ supuso fijar los retos a alcanzar en el nuevo objetivo del espacio de libertad, seguridad y justicia durante el período 2005-2010 y definir el marco en el que la Unión y sus Estados miembros deberán adoptar las medidas para que Europa sea un lugar seguro. Siguiendo su mandato el Consejo adoptó unos Principios Básicos Comunes (PBC) en relación con la política de integración que desarrollan los Estados miembros⁷ que pretenden ser una guía clara, sencilla y no vinculante para que los Estados puedan juzgar y evaluar sus propios esfuerzos, sirviendo de complemento a los marcos legislativos existentes⁸:

1. La integración es un proceso bidireccional dinámico de acción mutua por parte de los inmigrantes y los residentes en un Estado miembro,

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

⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo, (COM (2003) 336 - 2003/2147 (INI)), P5_TA-PROV (2004)0028. Sesión de 15 de enero de 2004.

⁶ Conclusiones del Consejo europeo celebrado en Bruselas el 4 y 5 de noviembre de 2004. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, COM (2005) 184 final, de 10 de mayo de 2005. Plan de acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, DOUE de 12 de agosto de 2005, nº C 198, pp.1-22.

⁷ Consejo de la Unión Europea de Justicia y Asuntos de Interior, de 19 de noviembre de 2004, Principios básicos comunes para la política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea.

⁸ S. CARRERA: "Integration as a Process of Inclusion for Migrants?. The case of Long-Term Residents in the EU", *CEPS Working Document*, nº 219, marzo 2006, V. MITISLEGAS: "Integración de los inmigrantes y ciudadanía en el marco constitucional de la Unión Europea", *3 Seminario Inmigración y Europa, Inmigración y Derechos de Ciudadanía*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2006, pp.151-156.

2. La integración implica el respeto por los valores básicos de la Unión,
3. El empleo es un aspecto clave,
4. Un conocimiento básico del idioma, historia e instituciones de la sociedad de acogida es indispensable,
5. Los esfuerzos en educación son esenciales para que los inmigrantes sean mas activos y tengan más éxito,
6. El acceso a las instituciones y a los servicios públicos en igualdad de condiciones y sin discriminación,
7. Frecuente interacción entre inmigrantes y nacionales,
8. Garantía de la práctica de diversas culturas y religiones tal como reconoce la Carta de Derechos Humanos de la Unión Europea,
9. Participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas de integración, especialmente en el nivel local,
10. Las políticas y medidas de integración deben formar parte de todas las políticas y niveles de gobierno,
11. Desarrollar indicadores y mecanismos de evaluación para ajustar las políticas, evaluar los progresos y hacer el intercambio de información más efectivo,

La aplicación de dichos principios fue reforzada por el Programa Común para la Integración⁹ a través del cual la Comisión animaba a los Estados a multiplicar los esfuerzos para desarrollar estrategias de integración globales a nivel nacional, y proponía garantizar la coherencia entre las acciones emprendidas por la Unión y las aplicadas a nivel nacional. Entre las medidas destacan especialmente las relativas a la creación de información para los inmigrantes económicos que acaban de llegar, así como cursos de lengua y de orientación cívica de la sociedad de acogida.

El proceso de contrastar los conocimientos alcanzados es más eficaz cuando los Estados comparten la información de que disponen sobre sus instrumentos de evaluación a escala europea y, establecen criterios –indicadores y evaluaciones compartidas¹⁰– y baremos europeos a efectos

⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, COM (2005) 389 final, de 1 de septiembre de 2005.

¹⁰ Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe, Parlamento Europeo, Directorate General Internal Policies of the Union, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, enero 2007, IP/C/LIBE/ST/2005-93, pp. 138-149.

de un aprendizaje comparativo. Si bien cada Estado determina libremente las medidas de integración concretas que aplicará respondiendo a las diferentes situaciones internas¹¹, debe perseguir una estrategia de integración eficaz que redunde claramente en el interés común de toda la Unión Europea.

La coordinación, por parte de la Comunidad, de las diferentes acciones que, en relación con la integración de los inmigrantes llevan a cabo los diferentes Estados miembros, es importante ya que facilita el intercambio de experiencias y permite dotar de mayor globalidad a las acciones comunitarias. En este sentido ha sido relevante la presentación por parte de la Comisión de tres informes anuales sobre la política común de inmigración y de integración¹², aunque para la próxima edición ya ha anunciado que dicho texto será rediseñado para convertirlo en un instrumento actualizado de análisis comparativo de los avances de las políticas de integración gracias a un nuevo concepto que haga de él una herramienta más completa de información y supervisión.

Este tipo de informes analiza las medidas adoptadas relativas a la admisión e integración de los nacionales de terceros países en los Estados miembros y en el conjunto de la Unión, describe los avances y ayuda a evaluar y consolidar las medidas de integración. En ellos queda patente el crecimiento del reconocimiento político y social de los objetivos de integración, lo que explica que un creciente número de Estados miembros hayan elegido crear organismos centrales encargados de los asuntos de inmigración e integración. Se observa también una generalización del reconocimiento de la importancia de la participación de los actores locales, incluyendo a los propios inmigrantes, en la planificación y aplicación de medidas de integración. Asimismo es interesante el nuevo énfasis que se detecta respecto de los cursos obligatorios de integración, que contienen aspectos de lengua, conocimiento de la sociedad de acogida y orientación cívica.

¹¹ G. OUDE ENGBERINK: "Les ciutats i la integració dels immigrants", *II Seminari Immigració i Europa. Cinc anys després de Tampere*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2005, pp. 107-119.

¹² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Premier rapport annuel sur la migration et l'intégration, COM (2004) 508 final, de 16 de julio de 2004. Comisión staff working document. Second Annual Report on Migration and Integration, SEC (2006) 892, de 30 de junio de 2006. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Tercer informe anual sobre inmigración e integración, COM (2007) 512 final, de 11 de septiembre de 2007.

Es de resaltar positivamente también la presentación de dos Manuales de Integración¹³ destinados tanto a los responsables de las políticas de integración como a los actores sociales, que incluyen principios generales y recomendaciones, y cuyo objetivo esencial es convertirse en conductores de intercambio de informaciones y de buenas prácticas entre los Estados. La primera edición se centra en cuestiones relacionadas con la primera acogida y con la participación en la sociedad de acogida; mientras que la segunda incide en los aspectos relativos al alojamiento y los problemas urbanos, al acceso a los servicios sanitarios y sociales, a la integración en el mercado laboral, a la consideración de la igualdad de oportunidades y a las estructuras de integración; una tercera edición se espera para el año 2009. El contenido de ambos Manuales ha sido sistematizado y puesto en relación con cada uno de los Principios Básicos Comunes en un documento que contiene 101 conclusiones elaborado por el «Migration Policy Group» que será de gran utilidad, como él mismo indica, para los agentes directamente implicados con los diversos aspectos de la gestión de la integración tanto a nivel local, regional, nacional como europeo¹⁴.

Con el fundamento en los Principios Básicos Comunes y con el objetivo, aunque no único, de favorecer el intercambio de buenas prácticas y conscientes del esfuerzo, no solo de voluntad sino económico que ello supone, el Consejo y el Parlamento europeo han creado el Fondo Europeo para la Integración para el período 2007-2013 como uno de los cuatro instrumentos financieros del programa “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios”¹⁵. A través de la cofinanciación de actividades nacionales concretas el Fondo pretende contribuir a promover los esfuerzos que los distintos Estados llevan a cabo para mejor acoger a los nacionales de terceros países. Las acciones pueden ir dirigidas a facilitar la organización e implementación de los procedimientos de admisión; contribuir a la implementación y organización de programas y actividades de acogida;

¹³ *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*. Directorate - General, Justice, Freedom and Security, de noviembre 2004. *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, Segunda edición, Mayo 2007. Elaborado por Jan Niessen y Yongmi Schibel del Migration Policy Group (MPG) por encargo de la Dirección General de Libertad, Seguridad y Justicia de la Comisión Europea, ISBN 978-92-79-03327. http://europa.eu/comm/justice_home/

¹⁴ *From principles to practice. The Common Basic Principles on Integration and the Handbook Conclusions*, Compiled by Jan Niessen and Mary-Anne Kate, MPG, Bruselas, junio 2007, <http://www.migpolgroup.com>

¹⁵ Decisión 2007/435/CE, del Consejo de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general “Solidaridad y gestión de los flujos migratorios”, DOUE L 168 de 28 de junio de 2007, pp. 18-36.

aumentar la participación cívica, cultural y política de los nacionales de terceros países; valorar la capacidad de las organizaciones nacionales para dar una mejor respuesta a las necesidades de los recién llegados o la capacidad de la sociedad de acogida para adaptarse a la creciente diversidad; o bien incrementar la capacidad de los Estados miembros de desarrollar y evaluar las políticas de integración.

3. MEDIDAS DE INTEGRACIÓN Y DIRECTIVAS COMUNITARIAS

Las instituciones comunitarias han ido plasmando en varios de sus actos legislativos las ideas y orientaciones expresadas a distintos niveles de la Unión Europea en relación con la integración de los nacionales de terceros países y en concreto con la posibilidad de que los Estados les pidan el cumplimiento de condiciones o de medidas para probar su integración en la sociedad de acogida. En este sentido la Comisión ha presentado varias propuestas legislativas que contribuyen a definir y determinar el estatuto jurídico de los residentes de terceros países y por tanto a favorecer su integración¹⁶. De entre ellas me centraré en la directiva relativa a la reagrupación familiar¹⁷ y en la que regula el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países residentes de larga duración¹⁸ por introducir la posibilidad de que los Estados destinatarios soliciten el cumplimiento de medidas de integración a los beneficiarios de dichos textos, y por haber transcurrido ya su plazo de transposición a los distintos ordenamientos nacionales.

3.1. *La reagrupación familiar*

La Directiva sobre reagrupación familiar ha sido objeto de amplio debate por parte de la doctrina¹⁹, desde el momento en que la Comisión la pre-

¹⁶ Directiva 2000/43 del Consejo de 29 junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, DOUE, L 180 de 19 de julio de 2000, pp. 22-26. Directiva 2000/78 del Consejo de 27 noviembre 2000 relativa al establecimiento de un nuevo marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, DOUE, L 303 de 2 de diciembre de 2000, pp. 16-22.

¹⁷ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, DOUE L 251 de 3 de octubre de 2003, pp. 12-18.

¹⁸ 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, DOUE L 16 de 23 de enero de 2004, pp. 44-53.

¹⁹ A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ: "La transposición de directivas de la UE sobre inmigración. Las directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración", *Documentos CIDOB*,

sentó como su primera propuesta hasta la sentencia de junio de 2006 en la que el Tribunal de Justicia desestimaba un recurso de anulación interpuesto por el Parlamento europeo²⁰.

El párrafo 2 del artículo 7 de la Directiva establece que los Estados podrán requerir a los nacionales de terceros países que cumplan medidas de integración de acuerdo con su legislación nacional. Si bien en relación con los refugiados o sus familiares la Directiva especifica que estas medidas solamente se podrán aplicar cuando la persona ya goce de la reunificación familiar, respecto de las demás personas la norma no determina en qué momento deben cumplirse las medidas de integración, si debe ser antes o después de la entrada de la persona en el país, ni que tipo de medidas pueden pedirse.

Aunque durante la negociación de la directiva la inclusión de esta cláusula fue objeto de múltiples reacciones, en la práctica no son muchos los países —entre ellos Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Letonia y los Países Bajos— que han utilizado esta posibilidad que les brinda el texto comunitario, y tampoco con idénticas características. En algunos de ellos como Austria o Francia, las medidas de integración se basan en un “contrato de integración” y consisten en cursos de lengua y conocimiento del sistema político del país de acogida. Su cumplimiento puede afectar a todos los miembros de la familia que desean reunificarse con la excepción de los menores de 9 años y de las personas mayores o enfermas, y debe cumplirse a lo largo del primer año desde la entrada en el país. En otros países como Alemania se considera que hacerse entender en el idioma es suficiente y en caso contrario se puede obligar a la persona a seguir un curso de lengua alemana. En los Países Bajos por el contrario, se exige pasar un examen antes de la llegada al país.

El último párrafo del artículo 4 de la Directiva prevé la posibilidad excepcional, a raíz de una propuesta alemana, que respecto de los niños

serie Migraciones, nº 8, Fundació CIDOB, Barcelona, 2006. G. BRINKMANN: «Family reunión, Third Country Nationals and the Community's New Powers», *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum rights in EC Law*, ed. By E. GUILD, C. HARLOW, C. HARLOW, Hart Publishing, Oxford, 2001, pp. 241-266. S. PEERS: “Family Reunion and Community Law”, *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, N. WALKER (ed.), Oxford University Press, 2004, pp. 143- 197. C. URBANO DE SOUSA: “Le regroupement familial au regard des standars internationaux”, *La Politique européenne d'asile et d'immigration: bilan critique cinq ans après le Traité d'Amsterdam*, F. JULIEN-LAFERRIERE; H. LABAYLE.; O. EDSTROM (eds.), Bruylant 2005, pp.127-139. H. SCHNEIDER; A. WIESBROCK: “The Council Directive on Family Reunification: Establishing Proper Rights for Third Country Nationals?”, *Migration, Integration and Citizenship. A Challenge for Europe's Future*, H. SCHNEIDER, (ed.), volume II, Forum Maastricht, Maastricht 2005, pp. 35-69.

²⁰ STJCE de 27 de junio de 2006, asunto C-540/03, Parlamento contra Consejo.

mayores de 12 años que lleguen independientemente del resto de la familia el Estado de acogida pueda, antes de autorizar su entrada y residencia, verificar si cumple las medidas de integración previstas en la legislación nacional en el momento de la transposición de la norma comunitaria. Si bien a primera vista puede considerarse que el objetivo perseguido, que se alegó en su momento, de valorar la capacidad de integración de los jóvenes en la escuela es un objetivo legítimo, si se observa con detalle, la medida es manifiestamente desproporcionada ya que los problemas de integración de los jóvenes pueden superarse mediante medidas eficaces que no supongan su exclusión de la reagrupación familiar y por tanto su separación del núcleo familiar.

Si bien el Parlamento europeo recurrió esta disposición por considerarla contraria al derecho a la reagrupación familiar, el Tribunal en la citada sentencia de junio de 2006 no aceptó sus argumentos. De forma un tanto sorprendente en la sentencia desestimando el recurso, el Tribunal manifestó que los textos internacionales por una parte señalan la importancia de la vida en familia y recomiendan a los Estados tomarla en consideración, por otra no crean un derecho subjetivo para los miembros de la familia a ser admitidos en el territorio de cualquier Estado, ni privan al Estado de un cierto margen de apreciación cuando examina las demandas de reagrupación familiar. La posibilidad de los Estados de verificar si el menor cumple con los criterios de integración es análoga a la que reconoce el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de ponderar los intereses en conflicto en cada caso. La edad no es siempre discriminatoria, puesto que el menor ya ha vivido una parte importante de su vida sin los miembros de su familia, y además con 12 o 15 años ya no permanecerá necesariamente mucho más tiempo con sus padres.

Debido al condicionante de que el requisito de estas medidas de integración aplicables a los hijos mayores de 12 años debe estar en la normativa nacional en el momento de la transposición, la gran mayoría de los países no han podido hacer uso de esta facultad. Sí que han podido, sin embargo, introducir el condicionante que el párrafo 2 del artículo 7 prevé de forma general.

3.2. El reconocimiento del estatuto de residente de larga duración

El 23 de enero de 2006 finalizó el plazo para que los Estados destinatarios adaptasen sus legislaciones al contenido de la Directiva 109/2003 relativa al estatuto jurídico de los nacionales de terceros países residentes

de larga duración, y el 15 de noviembre de 2007 el Tribunal de Justicia de Luxemburgo condenó a España por no haberla transpuesto²¹.

Si bien la Directiva contiene diversas disposiciones que comportan que deba modificarse la actual legislación nacional en la materia²², dos son las novedades a mi entender más significativas. De una parte el derecho de un residente de larga duración a residir en un segundo Estado miembro de la Unión Europea, aspecto que no trataré en el presente trabajo por exceder de su ámbito de estudio. Y de otra, la posibilidad que ofrece a los destinatarios de la Directiva de exigir el cumplimiento de medidas de integración a la persona que quiere ver reconocido el estatuto de residente de larga duración o a quien quiere ejercer su derecho de residencia en otro Estado comunitario²³, cuestiones que analizo a continuación.

La posibilidad de que los Estados requieran a los nacionales de terceros países que cumplan las condiciones²⁴ que respecto a su integración regule la legislación nacional antes de reconocerles el estatuto de residente de larga duración en el primer Estado de acogida viene recogida en el artículo 5 de la Directiva. Se añade este requisito facultativo a los obligatorios de probar la disposición de recursos fijos y regulares suficientes para su manutención y la de los miembros de su familia, y de gozar de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos normalmente asegurados para los propios nacionales. No obstante, esta posibilidad no significa que los Estados tengan carta blanca para determinar las condiciones de integración puesto que deben respetar el principio de proporcionalidad, así como el objetivo esencial de la norma que aboga por una aproximación de estatutos jurídicos y manifiesta expresamente que la integración de este colectivo es un elemento clave para promover la cohesión económica y social.

Cuando un residente de larga duración ejerza su derecho a residir, por un período superior a tres meses, en otro Estado miembro distinto del que

²¹ STJCE de 15 de noviembre de 2007, asunto C-59/07, Comisión contra Reino de España.

²² M. ILLAMOLA DAUSÀ: "La Directiva 2003/109 relativa al estatuto jurídico de los residentes de larga duración y su transposición al ordenamiento español", *50 Aniversario de la firma de los Tratados de Roma. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, AEPDIRI Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, formato CD, Madrid, 2007.

²³ Este requisito fue propuesto por el Parlamento Europeo en el trámite de consulta. S. CARRERA: "Integration" as a process of Inclusion for Migrants?. *The case of Long-Term Residents in the EU*, CEPS Working Document, nº 219, Marzo, 2005.

²⁴ La versión española utiliza el término "medidas", mientras que en otras versiones lingüísticas se utiliza el de "condiciones".

le ha reconocido dicho estatuto la Directiva contempla en su artículo 15 la posibilidad de que el segundo Estado prevea que el nacional de un tercer país satisfaga medidas de integración, siempre que este requisito no le haya sido requerido en el primer Estado de acogida para concederle el estatuto de residente de larga duración. No obstante, ante esta circunstancia podrán exigirle que siga algún curso para el conocimiento del idioma.

La negociación de estas cláusulas no estuvo exenta de polémica, especialmente Austria y Alemania eran quienes propugnaban a favor de la inclusión de condiciones de integración²⁵, postura que fue apoyada por Holanda, que veía en ella una justificación a su intención de traspasar el coste económico de la integración a los inmigrantes y que contrasta con la que mantuvo en la década de los 80, en la que llegó a proponer la libre circulación para los nacionales de terceros países tras cinco años de residencia en la Comunidad europea, de forma similar al derecho de los nacionales de los Estados miembros, avanzándose a lo que más tarde sería la política de integración impulsada por la Unión. Durante la tramitación del texto legislativo Austria, Dinamarca, Francia y Holanda modificaron sus legislaciones internas introduciendo o anunciando que iban a introducir condiciones de integración similares a las previstas en la normativa alemana²⁶.

La inclusión de este tipo de cláusulas supone de una parte un cambio en la correlación estatuto jurídico seguro como elemento favorecedor de la integración, por el de integración como una condición para reforzar el estatuto jurídico; y de otra, aporta una diferencia más entre el estatuto de los nacionales de terceros países y el de los ciudadanos comunitarios los cuales gozan de un derecho de residencia en la totalidad del territorio comunitario sin necesidad de demostrar su grado de integración. En función de la transposición que lleva a cabo cada país, la Directiva podrá pues tener un efecto perverso dificultando el acceso al estatuto de residente de larga duración en lugar de otorgar a dicho colectivo una mayor protección, objetivo esencial en el momento de su elaboración.

²⁵ K. GROENENDIK: "The legal integration of potential citizens: Denizens in the EU in the FINAL years before the implementation of the 2003 Directive on long-term resident third country nationals", *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States*, R. BAUBÖCK; E. ERBOLL; K. GROENENDIJK; H. WALDARUCH (eds.), Amsterdam University Press, IMISCOE, series, 2006, pp. 377- 402.

²⁶ G.-R. DE GROOT: "Reflections on Integration and access to Nationality / Citizenship Through Naturalisation", en *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, S. CARRERA. (ed.), Challenge Liberty & Security, collective Conference, abril 2006, pp. 21-27.

De entre los veinticuatro Estados destinatarios de la Directiva –recuérdese que no están vinculados por el Título IV TCE ni el Reino Unido, ni Irlanda ni Dinamarca–, doce²⁷ exigen el cumplimiento de condiciones de integración para reconocer el estatuto de residente de larga duración, no obstante no existe una uniformidad siendo distintas entre ellas y variando el nivel de exigencia. Sin embargo, sí aparece un requisito común, ya que todos ellos requieren que la persona demuestre unas competencias en relación con el conocimiento del idioma del país de acogida, aunque difieren en el nivel exigido. En este sentido algunos países como Austria, Francia o los Países Bajos exigen superar un examen escrito y otro oral; otros como Estonia solicitan un nivel mínimo; un nivel básico es exigido en Letonia; por su parte Alemania y Grecia demandan un nivel suficiente; mientras que Portugal se refiere a una fluidez básica y Rumania a un nivel satisfactorio. Habrá que ver en las prácticas nacionales donde están los límites de nivel suficiente, básico o mínimo.

Junto al requisito lingüístico algunos de estos países solicitan además un conocimiento de los valores democráticos europeos, es el caso de Austria; la celebración de un contrato de acogida e integración que comporta seguir un curso de formación cívica en Francia; el conocimiento de las condiciones de vida del país en Alemania y los Países Bajos; un conocimiento de la historia del país en Grecia; o pasar un examen sobre la Constitución en Lituania. También varían entre los países las facilidades ofrecidas y el sistema de financiación de los cursos o actos preparatorios para superar las condiciones de integración. Mientras que en Francia los costes son sufragados por las autoridades; parcialmente sufragados por las autoridades en Austria; o se reembolsa parte de los gastos en Estonia y en los Países Bajos si se supera el examen; los inmigrantes corren con todos los gastos tanto en Alemania como en Letonia; al tiempo que en otros países como Eslovaquia, Portugal, República Checa o Rumania no existen facilidades de ningún tipo.

Recordemos que tal y como prevé la Directiva, las personas que hayan satisfecho estas condiciones para ver reconocido su estatuto de residente de larga duración, y que después quieran ejercer el derecho de residencia en otro Estado miembro, únicamente podrán verse compelidas a seguir cursos de lengua, no a cumplir otras condiciones adicionales de integración.

²⁷ Alemania, Austria, Estonia, Francia, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, la República Checa y Rumania.

En relación con los miembros de la familia del residente de larga duración, el párrafo primero del artículo 16 de la Directiva prevé que las personas mencionadas en el artículo 4.1 de la Directiva de reagrupación familiar deberán ser autorizadas a reunirse con el residente si la familia estaba constituida en el primer Estado. En dicho caso el segundo Estado miembro no podrá solicitar más condiciones que la prueba de que disponen de recursos económicos suficientes sin necesidad de acudir a la asistencia social. El condicionante de integración previsto en el párrafo segundo del artículo 7 de la Directiva de reagrupación familiar solamente se aplicará cuando la familia se reúna con el reagrupante en territorio de la Unión Europea por primera vez.

4. CATALUÑA Y LA TRANSPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS DE INTEGRACIÓN EN ESPAÑA

La actual legislación española no contempla la posibilidad de exigir medidas de integración. España, país receptor de inmigración desde hace no muchos años, cuenta con iniciativas a nivel municipal, autonómico, empresarial o por parte de organizaciones no gubernamentales destinadas a facilitar la primera acogida y una más o menos rápida inserción en la sociedad²⁸.

En España, en relación con las acciones dirigidas a la integración social de los inmigrantes hay un marco de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas quienes tienen dos asignaciones, una básica y otra variable en función de situaciones especiales (geográficas, demográficas). Esta cooperación es subsidiaria y complementaria, ya que parte de las acciones para la integración de este colectivo se encuentran en los programas dirigidos a la sociedad en general, con una participación durante todo el proceso de los diferentes actores sociales, una coordinación interministerial y una descentralización. Dicha cooperación interinstitucional funciona con Planes de Acción concertados en acuerdos de colaboración que priorizan las necesidades de las Comunidades Autónomas (CCAA), en los que se aplican los principios generales de igualdad, integralidad, transversalidad, normalización, inclusión e

²⁸ E. RODRÍGUEZ PARDO: "Las políticas de integración en España", en *Claridad*, primavera 2006, pp. 20-24. E.J. RUÍZ VIEYTEZ.: "Spanish immigration policies: a critical approach from a human rights perspective", *Immigration in Europe. Issues, Policies and Care Studies*, D. TURTON; J. GONZÁLEZ (eds.), University of Deusto, Bilbao, 2003, pp. 173-189. A. SARACÍBAR SAUTÚA: "De la España que emigra a la España que acoge", en *Claridad*, primavera 2006, pp. 25-29.

interculturalidad. Actualmente se dispone del primer Plan Estratégico Ciudadanía e Integración 2007-2010 que aporta los principios y los ejes que fija el gobierno central y que se ha adoptado con la filosofía de ser útil a todas las personas en general, con independencia de su origen.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, regula en su artículo 138 las competencias en materia de acogida e integración de los inmigrantes, se trata de políticas sectoriales como el trabajo, la educación, el alojamiento, el servicio sanitario, los servicios sociales, etc. Ámbitos que son desarrollados por los Planes Interdepartamentales de Inmigración y de Integración, con la participación, entre otros, de los Departamentos de Bienestar y Familia, de Trabajo y de Industria. Actualmente en Cataluña tras el I Plan Interdepartamental de Inmigración 1993-2000 y el II Plan Interdepartamental de Inmigración 2001-2004, se aplica el Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008, el primero con su propio presupuesto y que se desarrolla e implementa a través del Programa Integral de Acogida (PIA) y de los Planes Territoriales de Ciudadanía y de Inmigración promovidos por los municipios y por los Consejos Comarcales. El objetivo es establecer una política transversal y territorial de inmigración con un grupo de entidades de coordinación interdepartamental e interadministrativa a través de instrumentos de gestión que permitan la aplicación de sus políticas en las diferentes partes del territorio.

El 14 de abril de 2008 estaba prevista la presentación del documento de bases para el futuro pacto nacional para la inmigración en Cataluña que deberá completarse con el debate de los partidos políticos, las instancias económicas y las entidades de la inmigración para alcanzar un acuerdo que lo convierta en un documento de consenso. Uno de sus ejes es la creación de un servicio universal de acogida cuyo objeto será facilitar a las personas recién llegadas los instrumentos necesarios para aumentar su autonomía en la nueva sociedad, ofreciéndoles una atención personalizada para poder elaborar conjuntamente un itinerario de inserción laboral. Asimismo en relación con la lengua manifiesta que, de acuerdo con el artículo 33 del Estatuto, debe garantizarse el derecho a la opción lingüística a toda la población y dada la situación actual de la lengua catalana, cuyo uso a veces excluyen los propios catalanoparlantes para dirigirse a los inmigrantes, se ofrecerán cursos de catalán, y para aquellos que lo soliciten y ya tengan adquiridas las competencias lingüísticas básicas en dicho idioma se ofrecerán cursos de lengua castellana. Se trata en definitiva de dar cobertura legal a las distintas acciones de acogida e integración que ya se están llevando a cabo y que dependen de los recursos económicos que la Generalitat aporta en función de los fondos provenientes del Gobierno central.

Las Directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración dejan en manos de los Estados miembros la decisión de solicitar el cumplimiento de medidas o de condiciones de integración. Si bien en España no ha habido una transposición formal de la Directiva de reagrupación familiar, a pesar de que el plazo finalizó el 3 de octubre de 2005, podemos considerar que la legislación española se adecua a sus disposiciones, por lo que de acuerdo con la actual legislación en extranjería²⁹ no se pedirá el cumplimiento de medidas de integración a las personas que accedan al territorio a través de la reagrupación familiar. No sucede lo mismo con la Directiva relativa al estatuto de residentes de larga duración que debía haberse transpuesto como muy tarde el 23 de enero de 2006 pero que España todavía no lo ha hecho. Esta obligación incumplida, junto a la ya citada sentencia declarativa del Tribunal de Justicia en este sentido, plantea el hecho incuestionable de que España debe modificar su legislación en materia de extranjería para adaptarla a las obligaciones comunitarias, hecho éste que podría comportar que el gobierno español hiciese uso de la posibilidad de solicitar el cumplimiento o bien de condiciones o bien de medidas de integración.

En España, la inclusión del requisito del cumplimiento de medidas de integración ha sido objeto de debate en diversos foros. En el espectro político por ejemplo, en enero de 2007 el secretario para la Inmigración de la Generalitat de Cataluña hizo unas declaraciones abogando por que los inmigrantes acreditaran nociones básicas sobre la cultura y lengua catalanas como requisito para obtener el certificado de arraigo que emiten los ayuntamientos. Posteriormente se rebajaron dichas pretensiones en el sentido de que los cursos de cultura de Cataluña y de conocimiento de sus lenguas serían una oferta de la Administración pero sin carácter obligatorio. La oleada de reacciones fue importante, sin embargo, un año después el programa en materia de inmigración para las elecciones de marzo de 2008 del Partido Popular proponía la implantación de un contrato de integración para los inmigrantes que quisiesen obtener un permiso de residencia para un plazo de tiempo superior a un año³⁰. Idea que no era novedosa pues

²⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000 de 22 de diciembre, 11/2003 de 29 de septiembre, 14/2003 de 20 de noviembre (LOEX); Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (RELOEX).

³⁰ E. SAGARRA TRIAS, "El contrato de integración individual con los inmigrantes: ¿Es una medida electoral o es un negocio jurídico?", *Reicaz*, (consulta 5 de abril de 2008) <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/revista/CONTRATOINTEGRACION.pdf>

se asimilaba a la presentada por Convergencia i Unió en octubre de 2006 en la que proponían que el acudir a clases de catalán y demostrar conocimientos de cultura catalana comportase beneficios sociales y que también fue ampliamente criticada.

Según el artículo 149.1.2 de la Constitución de 1978 el Estado español tiene la competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. De acuerdo con esta prerrogativa será el gobierno central el competente para otorgar los permisos de residencia, él determina los márgenes de lo que es exigible para obtener dichas autorizaciones. En este sentido son la ley de extranjería y su reglamento de desarrollo los que fijan tanto las condiciones para reconocer el estatuto de residente permanente a un nacional de un tercer país, como para otorgar un primer permiso de entrada y sus posteriores renovaciones.

No obstante el párrafo 1 del artículo 138 del nuevo Estatuto de Autonomía le concede a Cataluña competencias en integración³¹. Si entendemos que la competencia en integración la tiene el gobierno central y que Cataluña la tiene pero con carácter ejecutivo entonces las Comunidades Autónomas desarrollarán la legislación básica estatal a través de las competencias sectoriales o propias. Pero si entendemos que la competencia en integración que recoge el Estatuto es exclusiva entonces Cataluña sería competente para decidir si solicita o no el cumplimiento de medidas o de obligaciones de integración. Una situación análoga podría presentarse en las demás Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía contengan un artículo con un redactado como el catalán³². Este tipo de competencias podría conllevar lógicamente, que los inmigrantes hubiesen de satisfacer diferentes condiciones para alcanzar un estatuto jurídico en función de la Comunidad Autónoma en la que se encontrasen. La interpretación de este artículo, así como la del artículo 110, que contiene una nueva redac-

³¹ J. VINTRÓ; X. PADRÓS: *El Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006: Rasgos generales*, Seminario organizado por el Institut de Dret Públic de la Universitat de Barcelona. E. ROJO TORRECILLA: *El nuevo marco de las políticas de empleo y formación para la población inmigrante en el marco del renovado Estado de las autonomías. La necesidad de avanzar hacia la creación de un servicio exterior de empleo*. Ponencia presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España celebrado los días 21 a 24 de marzo de 2007 en Valencia.

³² La Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración manifestó que *"Si me lo permiten expresarlo así, el plan (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración) es una suerte de hoja de ruta para dirigir la política de integración durante este tiempo. Es, por tanto, un catalizador de los esfuerzos que han de llevarse a cabo en un marco estatal sumamente descentralizado, en el que las Comunidades Autónomas tienen la responsabilidad competencial en este ámbito"*, Diario de Sesiones del Senado de 4 de junio de 2007, nº 476, p. 18.

ción de las competencias exclusivas en el sentido de que han dejado de ser de la Generalitat de manera íntegra y excluyente³³, es importante y urge hacerla para dilucidar qué administración ostenta esta competencia y de qué forma, ya que quien la ostente podrá determinar si exige a los nacionales de terceros países que quieran ver reconocido su estatuto de residente de larga duración el cumplimiento de medidas de integración en el momento de transponer la Directiva 109/2003 dando cumplimiento a la obligación comunitaria.

Como ya he señalado en apartados anteriores, hay muchos parámetros que pueden determinar o ayudar a determinar el grado de integración de una persona, pero con independencia de que sea exigible o no, el conocimiento de la lengua es un elemento esencial que permite y facilita la integración en los demás ámbitos de la vida de la sociedad de acogida facilitando la cohesión social, siendo un aspecto común en los países de la Unión Europea que prevén obligaciones en integración. El aprendizaje de la lengua del país de acogida por parte de los inmigrantes podría evitar reacciones o sensaciones racistas de los autóctonos hacia ellos ya que verían en los inmigrantes un esfuerzo por acercarse a ellos, lo que no implica asimilación. Podríamos considerar esta actuación como la plasmación del efecto bidireccional de la integración definido por la Unión Europea en el sentido de requerir acciones tanto por parte de la sociedad de acogida (programas de introducción), como por parte de los inmigrantes (aprender el idioma).

Si consideramos la lengua como un parámetro a tener en cuenta en el momento de valorar el nivel de integración de una persona vuelve a presentarse un conflicto entre las Comunidades Autónomas que tienen dos lenguas cooficiales, y el gobierno central. Por una parte debemos determinar cuál es la administración competente para exigir o solicitar su conocimiento, y por otra debemos dilucidar si se solicitan competencias en ambas lenguas o solamente en una de ellas, y en este supuesto en cuál de las dos. Una solución podría ser pedir el conocimiento del castellano ya que es la lengua común a todo el territorio y los permisos de residencia se conceden desde la Administración central, ello empero podría ser contrario a las competencias de Cataluña en materia de lengua, por lo que conviene también clarificar el alcance de esta competencia autonómica.

Si bien entiendo que exigir un conocimiento del idioma para poder acceder al país es una medida desproporcionada, que en España benefi-

³³ P. SANTOLAYA MACHETTI: "Extranjería y nuevos Estatutos de Autonomía", *Revista d'Estudis Autònòmics*, 2007- 4, pp. 159-181.

ciaría directamente a los ciudadanos de Centro y Sudamérica, estableciendo una selección y exclusión entre los inmigrantes, considero que aquellas personas que deseen ver su estatuto jurídico más consolidado accediendo al de residente de larga duración deberían demostrar que se desenvuelven en la misma con fluidez. Actualmente las Comunidades Autónomas participan conjuntamente con el gobierno central en la fijación de los contingentes, es decir, el número de personas a las que se autorizará a residir en España, así mismo Cataluña tiene competencia de ejecución de las autorizaciones de trabajo de los inmigrantes que trabajen en su territorio. Quizás se podría utilizar la vía del lugar donde la persona está empadronada, ya que allí se supone que tiene fijado su domicilio, para solicitar el cumplimiento de medidas de integración y que cada Comunidad Autónoma decidiese. No me refiero a pedir su cumplimiento en las primeras entradas sino para reconocer el estatuto de residencia de larga duración, en este caso se tratará de personas que ya llevan al menos cinco años residiendo de manera legal e ininterrumpida en el territorio español y lo más lógico es que ya hayan fijado su residencia en alguna Comunidad Autónoma concreta.

Esta posibilidad no es tan extraña si tenemos en cuenta que para el arraigo³⁴, figura que permite obtener una autorización de residencia y/o de trabajo fuera del sistema ordinario si se demuestra el cumplimiento de ciertas condiciones que demuestran de forma fehaciente que la persona está arraigada, integrada en la sociedad de acogida, se considera el conocimiento de la lengua como un mérito. Las personas que se acogen a este sistema se encuentran en España de manera irregular y la demostración de su integración les permite obtener un permiso de residencia y/o de trabajo.

5. CONCLUSIONES

En España y en Cataluña se están desarrollando desde hace algunos años acciones para favorecer y facilitar la acogida de las personas que llegan provenientes de terceros países. Se trata de iniciativas que se adecuan a los aspectos que la Unión Europea ha señalado como esenciales o básicos para llevar a cabo la integración de estos colectivos a fin de favorecer la cohesión social.

³⁴ Artículos 31.3 LOEX, 45 RELOEX.

La Unión es consciente, y así lo ha manifestado en diversas ocasiones, que la integración de los inmigrantes debe liderarla la administración más cercana al ciudadano y que a ella le incumbe actuar en aplicación del principio de subsidiariedad marcando unas orientaciones generales, coordinando y facilitando el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. No hay que olvidar que las políticas nacionales deben redundar en el interés común de toda la Unión. Perfectamente coherentes con esta política son las cláusulas de las directivas relativas a la reagrupación familiar y al estatuto de residente de larga duración que permiten a los Estados destinatarios exigir, si lo desean, el cumplimiento de obligaciones de integración a las personas que quieran beneficiarse de su contenido. Cada uno tiene libertad para actuar como considere más adecuado para sus intereses nacionales, aunque sin olvidar que debe tratarse de medidas proporcionales con el objetivo perseguido que es facilitar y favorecer la integración de los nacionales de terceros países.

Dado que España todavía debe transponer la Directiva relativa al estatuto de residente de larga duración puede incorporar esta posibilidad y seguir la línea de diversos países comunitarios, o continuar como hasta el momento promoviendo acciones que faciliten la integración pero sin que se trate de medidas compulsivas, como se lleva a cabo en otros países de la Unión. No obstante hay un aspecto de la realidad actual que considero no debe obviarse. Ante la desaceleración de la economía es previsible que aumente la tasa de paro en diversos sectores, especialmente la construcción, lo que afectará a un importante número de personas inmigradas, si ellas han adquirido las competencias suficientes para desenvolverse autónomamente en nuestra sociedad, y el conocimiento de las lenguas es una de ellas, les será más fácil volver a formar parte del mercado de trabajo. Las actuaciones que las diferentes administraciones del Estado están llevando a cabo, entre ellas cursos de idiomas, favorecen esta posibilidad. Sin embargo, dicha situación económica también afectará a los trabajadores nacionales que pueden llegar a criticar el hecho de que ellos estén en el paro mientras personas extranjeras tienen un contrato, pudiendo generarse reacciones adversas hacia los inmigrantes que pueden ser más o menos graves. Ésta podría ser una razón para plantearse la posibilidad de exigir el cumplimiento de medidas de integración y de que para obtener el estatuto de residente de larga duración se tuviese que demostrar un grado mínimo de integración. Considero que el hecho de que los ciudadanos españoles viesan, porque se demuestra fehacientemente, que hay un esfuerzo por parte de la persona en querer formar parte de la nueva sociedad en la que vive desde hace al menos 5 años podría contribuir a eliminar sentimientos de rechazo.

En el momento en que España transponga la Directiva comunitaria debe haberse clarificado quien ostenta la competencia en materia de integración, si el Gobierno central o, en el presente caso, Cataluña ya que ello determinará quien decidirá si se solicita el cumplimiento de medidas de integración y cuales serán éstas. En el supuesto de que se trate de una competencia del Estado, de que éste decida solicitar dichas medidas, y de que una de ellas esté relacionada con el conocimiento de la lengua es imprescindible también, clarificar la competencia en materia lingüística.

La transposición de la Directiva comunitaria debe hacerse, y lo más rápido posible, tanto por los problemas prácticos de posible aplicación alegando su efecto directo, como porque mientras tanto discrimina a los residentes de larga duración de otros países que quieren hacer uso de su derecho de residencia en España y a los residentes permanentes en España que quieren también residir en otro país europeo. No obstante, se trata, en mi opinión, de un tema lo suficientemente delicado como para que se lleve a cabo de forma meditada y sopesando muy bien todas sus consecuencias.

RESUMEN

El presente artículo pone de manifiesto la necesidad de clarificar la división competencial entre el Estado español y Cataluña. En concreto considera esencial y urgente que se dilucide quién ostenta la competencia en materia de integración de nacionales de terceros países a raíz de la redacción del nuevo Estatut de autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencias en materia de acogida e integración de los inmigrantes. Esta necesidad tiene incidencia en la obligación que tiene España de transponer dos directivas que le permiten exigir el cumplimiento de medidas de integración a los nacionales de terceros países que deseen ser reagrupados o adquirir el estatuto de residentes de larga duración. Esta facultad de que disponen los Estados miembros responde a la estrategia comunitaria en la materia que considera que se obtendrán unos resultados más eficaces si la concreta política de integración a llevar a cabo la adopta la administración más cercana al ciudadano, señalando la Unión únicamente unas orientaciones generales.

PALABRAS CLAVE: Inmigración; Integración de nacionales de terceros países; Unión Europea; Transposición de directivas comunitarias; Competencias en materia de integración.

ABSTRACT

This paper shows the necessity to clarify the distribution of the powers between the Spanish State and Catalonia. It seems to be essential and urgent to clarify which one of them has got the power over the integration of third country nationals because the text of the new Catalanian Statute of Autonomy attributes to Catalonia the powers over acceptance and integration of immigrants. This need has got impact on the obligation of transposition in relationship with two directives that Spain has to transpose. These Directives allow demanding third country nationals the observance of some integration measures if they want to be regrouped or to acquire the long-term resident status. These competences of the State derive from the UE-strategy on this issue. This strategy considers that the results will be more efficient if the singular actions are taken by the more immediate level of Administration, but European Union only gives some general orientations about this issue.

KEY WORDS: Immigration, Integration of third country nationals, European Union, Transposition of European Directives, Competence over integration matters.