

ÁNGELES SOLANES CORELLA

Institut Universitari de Drets Humans
Universitat de València*
(angeles.solanes@uv.es)

II

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración al compromiso de la Ley Autonómica Valenciana 15/2008

RESUMEN

¿INTEGRANDO POR LEY?: DE LOS CONTRATOS EUROPEOS DE INTEGRACIÓN AL COMPROMISO DE LA LEY AUTONÓMICA VALENCIANA 15/2008

La integración de las personas inmigrantes se ha convertido en una cuestión clave en el ámbito de la Unión Europea. Junto a las directrices comunitarias, los respectivos Estados han optado por arbitrar diferentes instrumentos para gestionar en su ámbito territorial dicha integración. Este artículo ofrece un análisis crítico de los denominados contratos de integración que han sido articulados como una obligación jurídica, ligada al estatuto del extranjero, en distintos países comunitarios. Dicha reflexión se compara con las previsiones de la Ley 15/2008, de integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana, y su puesta en práctica. Con ello, se evidencia, por una parte, que la alternativa europea de los programas de integración jurídicamente vinculantes no es trasladable, en estos momentos, al compromiso de integración al que se refiere la norma autonómica; y, por otra, que los resultados de esa concepción de la integración como un deber jurídico son más que cuestionables, lo cual obliga a repensar la efectividad y eficacia de dichas programas.

ABSTRACT

INTEGRATING BY LAW? FROM THE EUROPEAN INTEGRATION CONTRACTS TO THE COMMITMENT OF THE VALENCIAN AUTONOMOUS LAW 15/2008

Integration of immigrants has become a key issue in the framework of the European Union. Together with the European Union guidelines, member states have also established different instruments in order to manage such integration in their jurisdiction. This paper offers a criti-

(*) Este artículo se enmarca dentro del proyecto Consolider-Ingenio 2010 «El tiempo de los derechos», CSD 2008-00007..

cal analysis of the so called integration contracts which have been articulated as a legal obligation related to the foreigners statute in different member states. The analysis can be compared to the provisions of the 15/2008 law referred to the immigrants integration in the Valencian Community and its future implementation. Therefore, we show that legally bounding European integration programs can not be moved to the integration commitment as appears the autonomic law. And, on the other hand the results of conceiving the integration as a legal duty are far from unquestionable. This leads us to the necessity of thinking over the effectiveness and the efficacy of those programs.

SUMARIO

I. El recurrente discurso sobre la integración en el ámbito europeo.

II. La integración por vía contractual.

III. El alcance jurídico de la ley autonómica en el contexto nacional español.

IV. Mirando al futuro.

V. Bibliografía citada.

I. EL RECURRENTE DISCURSO SOBRE LA INTEGRACIÓN EN EL ÁMBITO EUROPEO

Europa se ha convertido, en la última década, en una de las regiones de mayor atracción de movilidad humana del mundo. A pesar de que en más de una ocasión la gestión de la presencia de inmigrantes en el territorio de los Estados miembros se ha vivido como un trauma, su necesidad desde los postulados utilitaristas vinculados a la demografía¹ y a la mano de obra han obligado, también desde la dimensión jurídica, a articular el difícil binomio de inmigración e integración, con distintas repercusiones (Cfr. BÖCKER, HART y MICHALOWSKI, 2004).

(1) Para la Unión Europea, como síntesis, WIHTOL DE WENDEN, C.: «Démographie, Immigration, intégration», *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman, 13 de octubre de 2008; y «Vers un big bang démographique?», en VIDARD, M.: *Abécédaire scientifique pour les curieux. Les têtes au carré*, Sciences Humanices Editions, Auxerre, 2008. En lo relativo a España vid., por todos, IZQUIERDO, A. (dir.): *Demografía de los extranjeros. Incidencia en el crecimiento de la población*, Fundación BBVA, Madrid, 2006.

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

Con todo, los esfuerzos europeos por tejer una mínima base común en el ámbito de la integración, apenas se encuentran en su fase embrionaria material, aunque en la formal ya existen distintos instrumentos de variable jerarquía normativa que la postulan. En este panorama han sido los Estados, con sus diversas realidades (BECK, 2005), los encargados de poner en marcha planes, programas, cursos e incluso contratos pensados para la integración «de» los inmigrantes en las sociedades de acogida.

Siguiendo esta línea de acción en el ordenamiento jurídico español, por primera vez en 2008 se esboza, a nivel autonómico, el denominado «compromiso de integración». Para valorar el alcance de esta disposición normativa es oportuno recapitular sobre tres niveles de inserción y contraste de dicha norma: por un lado la pretendida política común de la Unión Europea; por otro las prácticas comparadas en otros Estados miembros; y, por último, el propio engranaje legal español en el que se ubica. Todo ello sin perder de vista que el punto de análisis, reflexión y crítica en este trabajo, es el estrictamente jurídico, o lo que es lo mismo, el cuestionamiento de que la integración pueda o deba ser considerada como una obligación jurídica.

En cuanto a la dimensión comunitaria, el Tratado de Ámsterdam (de 2 de octubre de 1997, que entró en vigor en 1999), constituye el verdadero punto de inflexión a partir del cual comienza a hablarse propiamente de política de inmigración europea y con ella de integración. Uno de los objetivos fundamentales de dicho Tratado era la creación en el ámbito de la Unión de un espacio de libertad, seguridad y justicia, estableciendo una clara relación entre la libre circulación de personas y el control de los flujos migratorios, como forma de garantizar dicho espacio. Este Tratado fijó un plazo de 5 años (hasta el 1 de mayo de 2004) para conseguir la plena comunitarización de dicha política. Tras la expiración del término muchos de los objetivos quedaban pendientes, aunque se habían conseguido ya algunos logros (OLESTI, 2000).

El Consejo Europeo de Tampere, celebrado en Finlandia en el mismo año en que entró en vigor el mencionado Tratado, insistía a propósito de la política de inmigración, en dotarla de un enfoque global, garantizando un trato justo a los nacionales de terceros Estados. En concreto, en las conclusiones número dieciocho y veintiuno, se afirmaba que una política de integración decidida debería encaminarse a conceder, a dichos nacionales, derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, o lo que es lo mismo debería impulsar un acercamiento entre el estatuto jurídico de los nacionales de terceros estados y el de los nacionales de los Estados miembros.

Con este punto de partida la conocida COM (2000) 757, de 22 de noviembre de 2000², plasmó la definición de integración considerándola «un proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes a los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes».

A pesar de esta base para inspirar las políticas de integración de los respectivos Estados miembros, lo cierto es que el progreso en este ámbito ha sido todavía superfluo, de tal forma que los sucesivos instrumentos de la Unión, básicamente desde la vía de la Comunicación, han insisti-

(2) COM 757 final, de 22 de noviembre, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración. Reiterada, por ejemplo, en COM (2001) 387 final, de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración y COM (2003) 336 final, de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de la Regiones, sobre inmigración, integración y empleo.

do en el carácter neurálgico de la integración en el conjunto de la política europea de inmigración (Cfr. GARCÍA AÑÓN, 2004)³.

El programa de La Haya, adoptado en el Consejo Europeo del 4 y 5 de noviembre de 2004, recogía las diez prioridades de la Unión para reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los siguientes cinco años insistiendo de forma directa o indirecta en la integración⁴. Así en dicho decálogo se incluía la necesidad de:

1. Definir un enfoque equilibrado de la inmigración: éste se concretaba en la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños, y la definición de un plan sobre inmigración legal y el desarrollo de un marco europeo sobre integración de los inmigrantes. En la gestión eficaz de los flujos migratorios se ponía de relieve la necesidad de más cooperación con Estados terceros, incluido el ámbito de la readmisión y el retorno de emigrantes.
2. Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración: en este ámbito se señalaba que la integración es crucial para evitar el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes. Por ello, la Comisión animaba a los Estados miembros a que progresasen en sus políticas de integración contribuyendo a la comprensión y al diálogo entre religiones y culturas.

En el desarrollo de este programa siguen quedando muchas cuestiones pendientes para la consecución de ese objetivo prioritario que es la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia, entre ellas el reforzamiento de la integración⁵.

(3) Por citar solo algunos ejemplos, en los dos últimos años, en los que se insiste en la integración como punto focal en la gestión de los flujos migratorios, podemos mencionar las siguientes disposiciones: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, Reforzar el planteamiento global de la inmigración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias, COM (2008) 611 final de 8 de octubre de 2008; 2008/457/CE: decisión de la Comisión, de 5 de marzo de 2008, por la que se establecen las normas de aplicación de la Decisión 2007/435/CE del Consejo 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, por lo que se refiere a los sistemas de los Estados miembros de gestión y control, las normas de gestión administrativa y financiera y la elegibilidad de los gastos de los proyectos cofinanciados por el Fondo, DO L 167 de 27 de junio de 2008; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, Una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos, COM (2008) 359 de 17 de junio de 2008; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, Una política común de inmigración, COM (2007) 780 final, de 5 de diciembre de 2007; Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, Tercer informe anual sobre inmigración e integración, COM (2007) 512 final, de 11 de septiembre de 2007. Se trata, sin embargo, de medidas que han retrocedido en determinado momento, dentro del marco genérico de la política de inmigración, para ser retomadas posteriormente. Vid. DE LUCAS, J.: «Cal y arena de la Unión Europea ante la inmigración», *Página abierta*, núm. 195, septiembre 2008 a.

(4) Comunicación de la Comisión, 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. Cfr. El programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 53/01), Diario Oficial C 53 de 3 de marzo de 2006.

(5) Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Ejecución del Programa de La Haya: el camino a seguir [COM (2006) 331 final, Diario Oficial C 184 de 8 de agosto de 2006]. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Evaluación de las políticas de la Unión Europea en materia de libertad, seguridad y justicia [COM (2006) 332 final, Diario Oficial C 184 de 8 de agosto de 2006]. Reforzar la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea: Informe sobre la ejecución del Programa de La Haya en el año 2005 («cuadro de indicadores») [COM (2006) 333 final, Diario

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

También en noviembre de 2004, el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior, aprobó los denominados Principios Comunes Básicos sobre Integración⁶ que fueron recogidos en la COM (2005) 389 final sobre el Programa Común para la Integración⁷. Entre los once principios mencionados a los efectos que interesan en este estudio, en concreto en el punto cuarto, se afirma, desde la bidireccionalidad anteriormente postulada, que «un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito». Para ello son necesarias medidas tanto en el ámbito nacional como en el europeo.

Desde la dimensión estatal se plantea, entre otras propuestas: reforzar el aspecto de integración de los procedimientos de admisión mediante, por ejemplo, medidas preparatorias en el país de origen que incluyan la distribución de paquetes informativos y la organización de cursos de lenguas y educación cívica en dicho país de origen; organizar programas y actividades de acogida para los nacionales de terceros países recién llegados, al objeto de que adquieran unos conocimientos básicos sobre la lengua, la historia, las instituciones, las características socioeconómicas, la vida cultural y los valores fundamentales del país de acogida; proponer cursos de distintos niveles teniendo en cuenta la formación de los interesados y sus conocimientos previos sobre el país. Reforzar la capacidad de los programas y actividades de acogida para las personas a cargo de los inmigrantes sujetos a un procedimiento de admisión mujeres, niños, ancianos, analfabetos y minusválidos; incrementar la flexibilidad de los programas de acogida; orientar las actividades de acogida hacia los jóvenes nacionales de terceros países con problemas sociales y culturales específicos vinculados a problemas de identidad, a través, en particular, de programas basados en los conceptos de tutoría o transmisión de modelos; y agrupar los recursos para permitir a los municipios vecinos ofrecer distintos tipos de cursos.

La Unión, por su parte, debe comprometerse a fomentar las acciones transnacionales mediante, por ejemplo, la adaptación de las buenas prácticas a los distintos contextos, intercambios de personal, el desarrollo conjunto de programas y la difusión común de los resultados; y financiar programas o modelos de integración innovadores que incluyan una formación lingüística y talleres de comunicación, así como información sobre los aspectos culturales, políticos y sociales del país de acogida.

Conviene retener estas acciones que se presentan para concretar la política de integración de los Estados miembros, teniendo en cuenta además que la Comunicación insiste en que éstas deben desarrollarse en el contexto de las propias situaciones y tradiciones nacionales. En mi opinión, propuestas de este tipo son el resorte del actual auge de los denominados contratos de integración para los inmigrantes de los que nos ocuparemos más adelante.

Oficial C 184 de 8 de agosto de 2006]. Plan de Acción del Consejo y de la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre el refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea [Diario Oficial C 198 de 12 de agosto de 2005], que servirá de marco para el período 2004-2009.

(6) Consejo de la Unión Europea, sesión núm. 2618 del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Bruselas, 19 de noviembre de 2004, 14615/04.

(7) 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, 1 de septiembre de 2005. El Programa de La Haya invitaba a la Comisión a presentar una estrategia política sobre las migraciones legales antes de finales de 2005. Como primer paso, la Comisión publicó un Libro Verde [COM (2004) 801] relativo al planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica en el que se señalaba la importancia de que las medidas de admisión vayan acompañadas por unas sólidas políticas de integración.

Siguiendo con el desarrollo temporal de la política común de inmigración en la que la integración es un punto nuclear, el frustrado Tratado por el que se establecía una Constitución para la Unión Europea o Tratado Constitucional de la Unión Europea, insistía en el trato equitativo a los nacionales de terceros países residente legales. Su rechazo en sendos referendos celebrados en Francia (29 de mayo de 2005) y Países Bajos (1 de junio de 2005), cuando dieciocho de los veintisiete Estados miembros ya lo habían ratificado, desbarató la ilusión constitucional.

Durante el iter postconstitucional, el Comité de Regiones en el 68.º pleno de 13 y 14 de febrero de 2007 aprobó un Dictamen en el que se hacían una serie de recomendaciones para reorientar la política en materia de inmigración⁸. En este informe, en lo relativo a la integración, se enfatizaba el papel de los entes locales y regionales, tanto por su experiencia en las relaciones con los países de origen como por las medidas que desarrollan para la integración de los inmigrantes, especialmente en materia de sanidad, vivienda, educación y empleo.

El Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007 permitió superar la resaca postconstitucional y aprobar una «hoja de ruta» en la que se contemplaba la convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental llamada a elaborar un nuevo tratado de reforma para modificar el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Tras un cúmulo de documentos preparatorios llegamos a la versión final del denominado Tratado de Lisboa publicado el 17 de diciembre de 2007 en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Este Tratado constituye un texto de referencia y de extrema complicación, que para algunos puede valorarse positivamente⁹. Inicialmente se pretendía que entrara en vigor a principios de 2009, aunque no ha sido posible quedando, de momento, aplazado¹⁰.

Uno de los puntos cruciales de este Tratado es la política exterior y de seguridad común, conectada a la cuestión migratoria, en la que los Estados están llamados a actuar bajo el método de la cooperación (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 2008, p. 18). Dentro de la política general de inmigración, por lo que respecta propiamente a la integración, se contempla la posibilidad de arbitrar una base legal que permita el desarrollo de medidas legislativas comunes para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros en la integración de los nacionales de terceros países (Cfr. AÑÓN Y MIRAVET, 2008, pp. 103-104)¹¹.

(8) Comité de Regiones en el 68.º pleno de 13 y 14 de febrero de 2007. Dictamen del Comité de las Regiones «Plan de política en materia de inmigración legal, lucha contra la inmigración ilegal, futuro de la Red Europea de Migración», Diario Oficial C 146 de 30 de junio de 2007.

(9) Cfr. *Informe sobre el Tratado de Lisboa* [2007/2286(INI)]. Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponentes: Richard Corbet e Íñigo Menéndez de Vigo. A6-0013/2008, 29 de enero de 2008.

(10) A principios de enero del 2009, el proceso de ratificación se encuentra bloqueado, contemplándose una segunda consulta popular en Irlanda tras la primera negativa (conviene recordar que Irlanda también ratificó el Tratado de Niza en una segunda vuelta en el 2002). Así el tratado no entraría en vigor hasta enero del 2010, un año más tarde de lo inicialmente previsto. Para que esto ocurra el Consejo Europeo ha hecho una serie de concesiones a Irlanda, entre ellas, una de las más importantes la de mantener comisarios en lugar de reducirlos. Otro tipo de concesiones hacen referencia a la neutralidad de Irlanda en asuntos internacionales, la libertad en política fiscal y en temas de familia. Vid. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 11 y 12 de diciembre de 2008, 17271/08, en concreto el Anexo 1 relativo a la «Declaración de las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa, expuestas por el Primer Ministro irlandés» y a las medidas transitorias que se proponen.

(11) En concreto, el Tratado de Lisboa, en su nuevo Título V del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión, en el artículo 63 bis 4, nuevo 79.4, señala que el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

Recientemente se vuelve a insistir en los mencionados Principios Comunes Básicos sobre Integración, enunciados en 2004, en el Dictamen del Comité Económico y Social para promocionar las políticas de integración de nacionales de terceros países¹².

En dicho dictamen se recalca la necesidad de mejorar la cohesión de las políticas de la Unión Europea en lo relativo a la integración, para lo cual el Comité considera conveniente que se reabra el debate relativo al método abierto de coordinación sobre la integración que no fue aceptado por el Consejo hace unos años. Asimismo, propone la creación del denominado Foro Europeo de la Integración¹³, entre cuyas funciones se incluye la de impulsar un enfoque holístico en el ámbito de la integración¹⁴, elaborar informes, formular recomendaciones, propiciar el intercambio de conocimientos técnicos y buenas prácticas, y colaborar en las Conferencias del *Handbook on Integration* y en las reuniones de los puntos de Contacto Nacionales para la Integración. Para este Foro, los Principios Básicos Comunes enunciados en 2004 se convierten en su hoja de ruta, en su agenda, siendo también el encargado de evaluar los objetivos y programas del Fondo Europeo de la Integración.

En la línea de los Principios de 2004 se sitúa también el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de octubre de 2008¹⁵, que constituye uno de los últimos instrumentos de referencia en la materia. Dicho Pacto pretende (re)impulsar la política común de inmigración y asilo insistiendo en la interdependencia de los Estados, de forma que el comportamiento (en lo que atañe a la gestión de flujos migratorios y a la articulación de medidas de integración) afecta al conjunto, siendo por ello imprescindible tomar en consideración los intereses de los socios a la hora de definir y aplicar políticas de inmigración, integración y asilo.

Entre los objetivos que el Consejo asume con este Pacto, cuya traducción en acciones concretas se realizará dentro del programa que sucederá en 2010 al de La Haya, se incluye entre otras: organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración; combatir la inmigración irregular, garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular; fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras; y construir una Europa de asilo.

Dentro del primer objetivo, se alude a las medidas destinadas a fomentar la integración de los inmigrantes, sin que se haga una mención expresa a la idea de bidireccionalidad articulada en 2000 que en cualquier caso sí está presente en los principios de 2004. En ese primer

de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

(12) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Elementos para la estructura, organización y funcionamiento de una plataforma para la mayor participación de la sociedad civil en la promoción a nivel comunitario de políticas de integración de nacionales de terceros países». Diario Oficial C 27/95 de 3 de febrero de 2009.

(13) Este Foro sería la concreción de la Plataforma Europea a la que se refiere la ya mencionada COM (2005) 389 final sobre el Programa Común para la Integración.

(14) De especial relevancia me parece ese enfoque holístico para la integración de tal forma que estén implicados, de forma activa, todos los actores, en concreto los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada. Cfr. SOLANES, A.: «Las políticas holísticas de integración de los inmigrantes: su dimensión jurídica», Ponencia presentada en el *IV Congreso sobre la Inmigración en España: Ciudadanía e Inmigración*, Girona, 12 de noviembre de 2004.

(15) Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea de Bruselas, 15 y 16 de octubre de 2008, 13440/08. Cfr. DE LUCAS, J.: «Cal y arena de la Unión Europea ante la inmigración», *Página abierta*, núm. 195, septiembre 2008.

punto, en el apartado g), se invita a los Estados miembros a que establezcan, de acuerdo con los mencionados principios comunes aprobados en 2004, según los procedimientos y con los medios que consideren adaptados, políticas ambiciosas para promover la integración armoniosa de los emigrantes que tengan intención de instalarse en él de forma duradera. En las medidas en las que se concreta esta política pueden encajarse buena parte de cursos de integración de determinados Estados de la Unión. La integración así concebida se ha de concretar al menos:

1. En el equilibrio entre los derechos de los inmigrantes, en particular el acceso a la educación, al empleo, a la seguridad y los servicios públicos y sociales, y sus deberes, respetando las leyes del país de acogida.
2. Implicarán medidas específicas para favorecer el aprendizaje de la lengua y el acceso al empleo, factores esenciales de integración.
3. Incidirán en el respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros y la Unión Europea y de sus valores fundamentales, como los derechos humanos, la libertad de opinión, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre hombres y mujeres y la obligación de escolarizar a los menores.
4. Se tomará en consideración, mediante la puesta en marcha de las iniciativas adecuadas, la necesidad de luchar contra las discriminaciones de que pueden ser víctimas los emigrantes.

La idea clave de conocimiento de la lengua, la cultura y los valores (también jurídicos) de los Estados europeos receptores, es el mínimo común denominador que han adoptado tanto los contratos de integración que ya están funcionando en el seno de algunos países de la Unión que consideran la integración como una obligación jurídica, cuanto los compromisos de carácter voluntario que en otros Estados (entre ellos el español a nivel autonómico) pretenden favorecer dicha integración.

II. LA INTEGRACIÓN POR VÍA CONTRACTUAL

Sobre la base de una política de integración que debe tender a la coordinación pero no a la armonización, distintos Estados de la Unión llevan algunos años, con una especial aceleración en los últimos cinco, aplicando los denominados contratos o cursos de integración que inciden en la idea contractual de derechos y deberes, pero hacen descansar básicamente sobre el inmigrante el peso de la integración. Con diferentes puntos de coincidencia pero también con importantes divergencias se han puesto en marcha contratos o cursos de integración, o exámenes de civismo y ciudadanía (vinculantes o no), en Suecia, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Austria, Bélgica, Francia, Reino Unido, Estonia (en este caso no para los nuevos inmigrantes sino básicamente dirigidos a la minoría rusa), Alemania y Suiza. En otros países como Hungría o España el debate, de forma más o menos explícita, sigue abierto (GUIRANDON, 2008. Cfr. AJA Y DIEZ, 2005).

Desde los años noventa, con diferencias en los distintos países miembros, no sólo se ha comenzado a hablar de un déficit de integración coincidiendo con una crisis asumida, sino que también se ha impuesto la idea del declive de la capacidad inclusiva del Estado del Bienestar (Bommès, 2003). Algunos países claramente han impulsado, en los últimos años, desde sus respectivas

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

normativas nacionales programas de integración de carácter jurídicamente vinculante, retrocediendo en buena medida en lo que a reconocimiento de la diversidad se refiere (Cfr. MARTINIello, 2007). Así por ejemplo Austria, Alemania, Dinamarca, Holanda, Reino Unido y Francia¹⁶.

Austria es uno de los países que ha optado por articular por la vía jurídica un contrato de integración para todos aquellos nacionales de terceros países que, encontrándose dentro del ámbito de aplicación de la norma destinada básicamente a los inmigrantes, deseen obtener una autorización de residencia. Según la Ley de residencia y establecimiento de 2006¹⁷, que regula tanto la residencia de larga duración cuanto la inmigración por motivos de empleo, el contrato se articula sobre un doble contenido: cívico y lingüístico. Con él el inmigrante se compromete a asistir trescientas horas a cursos de lengua, alcanzando un nivel A2 de alemán, y a tener conocimiento de la vida en Austria en lo relativo a aspectos económicos, sociales y culturales.

Como recuerda CARRERA (2006 a, p. 62) el caso de Austria es especialmente interesante en lo relativo a las sanciones previstas para el supuesto de que no se complete el programa de integración. Si éste no se termina durante el primer año, el permiso de residencia sólo podrá renovarse por otro año más. A partir de los 18 meses sin terminar el programa, las ayudas públicas pueden reducirse hasta el 25% de su coste total. En cambio, si se aprueba el curso antes de finalizar el plazo de los 18 meses, el Estado le devuelve al inmigrante el 50% de los costes. Tras los dos primeros años, si continúa sin concluirse, se retirará la financiación estatal pudiendo, incluso, imponer multas de entre 100 y 200 euros. Por último, si en el plazo de cuatro años no se han superado los cursos, el extranjero puede ser expulsado por haber quedado constancia de su deseo de no integrarse en la sociedad austriaca.

Alemania, por su parte, ha puesto en marcha un programa de integración semejante al austriaco, perfilado en la Ley de Residencia de 2004 y en la Ley de Extranjería de 2005, configurado

(16) He optado por referirme de forma más detallada a algunos de aquellos países en los que los programas de integración en el ámbito estatal tiene carácter vinculante, en el sentido de que están claramente asociados al estatuto jurídico del extranjero con repercusiones negativas en caso de que no se superen los cursos previstos. No me ocupo por tanto, de países como por ejemplo Bélgica donde no existe una política estatal relativa a la integración de los inmigrantes, sino que depende de cada una de las regiones. Así en la región de Flandes se realizan programas de formación profesional y de educación que incluyen un curso de holandés y de orientación social y profesional para propiciar el acceso al sistema educativo o al mercado de trabajo, en la misma línea que el modelo holandés. En cambio, en la región de Valonia se llevan a cabo programas de integración para inmigrantes de carácter voluntario, vid., CARRERA, S.: «Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea», *Migraciones*, núm. 20, diciembre 2006, pp. 37-73, en concreto pp. 45 y 55.

(17) El año 2006 es especialmente significativo en lo relativo las políticas de integración en Austria y su concreción a nivel normativo, según el *Migrant Integration Policy Index* (en adelante MIPEX) 2006 el calendario de las políticas austriacas de integración de los inmigrantes podría resumirse en los siguientes acontecimientos: «1 de enero de 2006.—Entrada en vigor de la Ley Austriaca sobre Asentamiento y Residencia; 13 de enero de 2006.—Modificación de la Ley Federal para Trabajadores y Empleados y la Ley sobre el Marco Institucional; 23 de marzo de 2006.—Entrada en vigor de las modificaciones de la legislación sobre nacionalidad; 7 de abril de 2006.—Conferencia de Imanes Europeos (en la que participaron 100 imanes austriacos y 130 de otros países europeos) convocada para promover la participación, los procesos de identificación y la antidiscriminación mediante la integración; junio de 2006.—Se pone en marcha la prueba para obtener la ciudadanía, un examen de conocimiento sobre cultura, historia y política austriaca, a pesar de que una encuesta demostró que 1/3 de los austriacos no sería capaz de aprobarla; 15 de diciembre de 2006.—El Parlamento revoca la medida que deniega las prestaciones sociales a hijos de inmigrantes o refugiados nacidos en Austria», NIESSEN, J.; HUDDLESTON, TH.; CITRON, L; GEDDES, A. y JACOBS, D.: *Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes*, British Council, Strategic thinking on equality and mobility, Comunidad Europea Programa INTI, CIDOB, 2007, en concreto p. 21. Cfr. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Local integration policies for migrants in Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007, pp. 3-5.

como una obligación jurídica sobre la base de la formación lingüística y cívica para el conocimiento de la historia, la cultura y el ordenamiento jurídico alemán¹⁸. Los programas de integración para nuevos inmigrantes no son totalmente nuevos en Alemania (cfr. SCHMIDT, 2004, pp. 225-258) pero, es ahora cuando un programa de estas características se abre a diferentes categorías de nuevos inmigrantes¹⁹.

Este programa de integración incide, principalmente, en el dominio del idioma, de hecho éste aparece vinculado directamente a la posibilidad de integración. Tras la evaluación que llevan a cabo las autoridades locales, acerca del conocimiento lingüístico del inmigrante, se decide si éste puede participar o no en el programa de integración. En él se contemplan trescientas horas de curso para llegar al nivel lingüístico básico, y otras trescientas para conseguir un nivel más avanzado, que van unidas al curso cívico de treinta horas.

La posibilidad de mantener el permiso de residencia, y asimismo de acceder a la residencia permanente, también se vincula al programa de integración. Incluso en el caso de inmigrantes que aun llevando tiempo en Alemania, por su precario conocimiento del idioma, se vean obligados a participar en dicho programa, podrán sufrir una disminución del 10% de beneficios sociales si no asisten de forma regular a los cursos de integración.

El contrato de integración se articula igualmente como obligación jurídica en Dinamarca. En dicho contrato se lleva a cabo entre el inmigrante y las autoridades locales del municipio en el que resida, transcurrido un mes desde que éste realizó su inscripción en el registro municipal. El programa se prolonga durante tres años consecutivos, articulándose de distinta manera en función del nivel de estudios y capacitación de la persona concreta, puesto que un objetivo central es la incorporación al mercado de trabajo del inmigrante. Si determinadas personas que deben realizar los cursos para seguir el programa de integración no cuentan con suficientes recursos económicos o son personas dependientes, se les puede conceder una subvención que será retirada en caso de que no se cumpla con el contrato de integración.

(18) Los últimos años han servido para afianzar los programas de integración, así en el desarrollo temporal, dentro del calendario de las políticas de integración recogido por el MIPEX puede señalarse los siguientes acontecimientos relevantes en el caso alemán: «05/2006 En la Conferencia de Ministros del Interior se acuerda otorgar competencias a los Länder alemanes para determinar el contenido de sus propias pruebas de naturalización; 07 de julio de 2006.–Transposición de las Directivas CE sobre antidiscriminación en la Ley de Igualdad; 14 de julio de 2006.–La primera Cumbre para la Integración prepara un plan nacional de integración basado en cursos de integración, cursos de idioma, integración en el mercado laboral, pluralidad cultural, medios de comunicación y género; 17 de julio de 2006.–El período de espera para la reagrupación familiar se amplía y se prohíbe reagrupar al cónyuge en el caso de ciudadanos alemanes que estén recibiendo un subsidio público; 27 de septiembre de 2006.–Conferencia Islámica de Alemania; 10 de enero de 2007.–El Tribunal Constitucional Federal confirma la prohibición de la doble nacionalidad», Alemania cuando asumió la Presidencia de la Unión Europea, durante la primera mitad de 2007, dio prioridad al intercambio de buenas prácticas en materia de integración y diálogo intercultural, aunque en el ámbito nacional existe una importante preocupación por atraer a los trabajadores altamente cualificados. NIESSEN, J.; HUDDLESTON, TH.; CITRON, L.; GEDDES, A. y JACOBS, D.: *Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes*, op. cit, p. 75. Cfr. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Local integration policies for migrants in Europe*, op. cit., pp. 15-17.

(19) Como recuerda Michalowski, estos programas de integración anteriormente, sólo estaban abiertos a alemanes étnicos (*Spätaussiedler*). La novedad consiste en dirigirlos a todas las categorías de nuevos inmigrantes, especialmente a los familiares reagrupados, que se han convertido en destinatarios de la nueva medida. MICHALOWSKI, I.: «Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos: diseño y efectividad de los programas de acogida e integración», en BILES, J.; MICHALOWSKI, I. y WINNEMORE, L.: *Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá, Alemania, Francia y los Países Bajos*, Serie Migraciones, núm. 12, Fundació CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 67-92, en concreto p. 74.

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

Uno de los ejemplos de mayor evolución hacia políticas reduccionistas y claramente vinculantes por la vía jurídica en el nexo entre inmigración e integración, lo constituye Holanda²⁰. En efecto, las políticas de los Países Bajos habían destacado hasta finales de los años ochenta por la promoción de la democracia desde el ámbito local, centrándose en el tratamiento igualitario, y el impulso a la integración política y legal de los inmigrantes. A finales de esta década, surgieron ya las primeras voces críticas.

Desde el Ministerio de Política Urbana y de Integración de las Minorías Étnicas se impulsaron, en los años noventa, las políticas para las ciudades incidiendo en distintos aspectos ligados a la idea de integración que AUBARELL y ARAGALL sintetizan en cuatro²¹:

1. El impulso de la integración social con distintas líneas de actuación que iban desde la intervención en el ámbito de la educación y la ocupación, hasta la incidencia en los aspectos socio-culturales para intentar mejorar la imagen de la opinión pública sobre los inmigrantes y los contactos interétnicos.
2. Un segundo aspecto clave de esta política fue incidir en las medidas de acogida a los inmigrantes recién llegados. Aquí se ubican ya los primeros programas obligatorios que contemplaban el aprendizaje de la lengua y la cultura. Diversas ciudades holandesas comenzaron a realizar cursos de integración cívica destinados a los inmigrantes recién llegados.
3. El mercado de trabajo fue otro de los ejes importantes de acción, estableciendo una legislación específica para las empresas que les obliga a contratar un número determinado de trabajadores pertenecientes a grupos étnicos minoritarios y a elaborar, anualmente, un informe sobre el grado de consecución de los objetivos en relación a la presencia de dichas minorías.
4. Por último, se incidió en la política de retorno dando soporte económico a quienes deseen regresar a sus países de origen y tengan dificultades para hacerlo.

Este modelo holandés se gestó dentro de un amplio debate público y político. Como apuntan AUBARELL y ARAGALL (2003, p. 143) la controversia sobre la vigencia del discurso multicultural supuso la emergencia de posiciones más liberales-nacionalistas que incidían en la necesidad de compartir una serie de valores entre los diversos miembros de la sociedad para intentar mantener la cohesión social²².

Desde 1998, con la Ley de Integración para los recién llegados o nuevos inmigrantes (*Wet Inburgering Nieuwkomers* o WIN)²³ se estableció la obligación a nivel nacional, para determinados extran-

(20) Cfr. Human Rights Watch: *The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration*, 15 de mayo de 2008, núm. 1, UNHCR Refworld, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/482d36732.html>.

(21) Vid. AUBARELL, G. y ARAGALL, X.: «Politiques locals integrals. L'exemple holandès», en GUILLOT, J. (dir.): *Immigració i poders locals. Ciutats i Persones*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2003, pp. 125-147.

(22) En 2003 el gobierno optó por una agenda populista en la que se vinculaba de forma estrecha la inmigración con la integración, las políticas relacionadas con la inmigración familiar y el asilo también se vieron afectadas a la baja. Vid. ENTZINGER, H.: «Changing the rules while the game is on; from multiculturalism to assimilation in the Netherlands», en BODEMANN, M. y YURDAKUL, G. (eds.): *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America*, Palgrave MacMillan, New York, 2006, pp. 121-144, en concreto pp. 133-134.

(23) Conviene tener en cuenta como señala MICHALOWSKI que «resulta difícil traducir el concepto neerlandés de *inburgering* con todas las diferentes connotaciones políticas que ha ido adquiriendo en los últimos años. Mientras que, en un principio, el término designaba expresamente la idea de que los nuevos inmigrantes experimentan un primer período de

jeros afectados por la norma, de superar el curso de integración si querían ser beneficiarios del derecho a la residencia. Así, los cursos de integración cívica que se habían gestado a nivel local, pasaron a formar parte de la política estatal de recepción. A partir de este momento diversos acontecimientos se sucedieron para estrechar el vínculo entre inmigración e integración²⁴, hasta desembocar en la Ley sobre Integración en el Extranjero, que entró en vigor el 15 de marzo de 2006. A diferencia del resto de contratos de integración que hemos mencionado, esta norma se refiere a lo que se ha denominado «integración de pre-llegada o integración en el extranjero» (CARRERA, 2006 a, p. 65) puesto que se dirige a los potenciales inmigrantes que todavía están fuera del territorio nacional. Así una persona que desee inmigrar a Holanda, beneficiándose de la admisión o la reagrupación familiar, debe superar un examen, que se realizará en la embajada o consulado en el país de origen, para obtener un visado especial de entrada en el país (MVV). Para tener derecho a dicho examen el interesado debe pagar 350 euros, con independencia del material para prepararlo compuesto por un libro de texto y un DVD que cuestan 64 euros. Si el inmigrante supera el examen y consigue el MVV, tendrá que entrar en territorio holandés en los seis meses siguientes.

Aunque se superen estos cursos iniciales, una vez en Holanda, los recién llegados deben asistir a cursos de instrucción cívica para renovar sus permisos. Estos cursos han de ser costeados, desde 2007, por los inmigrantes aunque es posible solicitar el reembolso de hasta el 70% si se supera el examen. Este largo periplo para el inmigrante no se ha traducido, sin embargo, en un instrumento efectivo de integración que propicie la cohesión social, más bien al contrario contribuye a generar una imagen negativa del inmigrante en la mayoría de la población (Human Rights Watch, 2008, pp. 37-41). Además, no todos los extranjeros están obligados a realizar estos cursos de instrucción cívica, como en los casos anteriores determinadas nacionalidades (por ejemplo, estadounidenses o australianos) están exentas del examen.

Sólo si se tiene en cuenta el conjunto de las circunstancias específicas que concurren en el caso holandés, en el paso del multiculturalismo a los actuales programas de integración, puede explicarse por qué lo que algunos han llegado a considerar la «respuesta asimilacionista» es mayor aquí que en otros países europeos (ENTZINGER, 2006, pp. 121-144).

En el sistema británico, por ejemplo, desde el 2002 con la ley de nacionalidad, inmigración y asilo, en vigor a partir del 1 de noviembre de 2005, se exige superar el examen de «vida en Reino Unido» así como hablar inglés, galés o gaélico escocés²⁵. De esta forma, inmigración, inte-

adaptación y establecimiento, el concepto político del término ahora designa no sólo el proceso en sí mismo sino también la intervención política que pretende facilitar al inmigrante las competencias necesarias para la integración», MICHALOWSKI, I.: «Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos: diseño y efectividad de los programas de acogida e integración», op. cit., p. 71.

(24) Como recuerda GUIRAUDON (2008, p. 2) desde el 2000 la publicación del artículo de Paul Sheffer considerando el multiculturalismo una tragedia y la integración un fracaso; los ataques terroristas del 11 de septiembre; el ascenso y muerte del político populista de izquierdas Pim Fortuyn; o el asesinato de Theo Van Gogh, vinculado por los políticos y los medios de comunicación al fracaso de la política de integración; contribuyeron a la politización del tema de la inmigración, de modo que las medidas relativas a los inmigrantes se centraron en impulsar una política de integración de nuevo estilo basada en la reforma de los cursos de integración. En el mismo sentido, el calendario de las políticas de integración de los inmigrantes constata un afianzamiento y endurecimiento de los programas de integración en los años 2006-2007. Cfr., NIESSEN, J.; HUDDLESTON, TH.; CITRON, L.; GEDDES, A. y JACOBS, D.: *Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes*, op. cit., p. 129. Cfr. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Local integration policies for migrants in Europe*, op. cit., pp. 21-23.

(25) En el calendario de las políticas de integración de 2005 a 2007, en el MIPEx se destaca en Reino Unido distintos acontecimientos relevantes: «1 de noviembre de 2005.-Nuevos requisitos para la naturalización, entre los que se incluye una

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

gración y acceso a la ciudadanía son términos relacionados que se afrontan conjuntamente (CARRERA, 2006 b). El informe presentado en febrero de 2008 por el Ministro del Interior inglés (*The Path to Citizenship*) dejó constancia de los aspectos a tener en cuenta en este camino hacia la ciudadanía (GUIRAUDON, 2008, p. 4). Así, entre otras cuestiones se señala: la obtención de la ciudadanía contempla tres fases en las que se incluye un período de prueba en el que se exige a los inmigrantes que demuestren su efectiva contribución al Reino Unido, en caso contrario han de abandonar el país, este plazo puede alargarse si el inmigrante es condenado por un delito menor; se niega las prestaciones sociales para los inmigrantes que no hayan recibido la plena ciudadanía; los inmigrantes han de demostrar que pueden hablar inglés; se exige a las personas inmigrantes que contribuyan a un fondo para gestionar el impacto de la inmigración; y se agiliza el proceso de obtención de la ciudadanía para los inmigrantes que se involucren en sus comunidades locales por medio del voluntariado. Queda así patente el vínculo utilitarista entre acceso a la ciudadanía y beneficio que el inmigrante supone para el Estado.

Desde la perspectiva española el modelo constantemente aludido para apelar a los denominados contratos de integración es el francés. Tradicionalmente Francia ha sido uno de los primeros Estados en ocuparse de la concreción de una autodenominada política de integración. En 1991 el Alto Consejo para la Integración definía ésta como «una forma de alentar la participación activa en la sociedad de todos los hombres y las mujeres que van a permanecer de forma duradera en territorio francés aceptando que algunas diferencias, incluidas las culturales, subsistirán pero subrayando la semejanza y la convergencia en el área de la igualdad de derechos y obligaciones para asegurar la cohesión del tejido social»²⁶. Sin embargo, las elecciones de 2002 ya pusieron en evidencia que la integración comenzaba a presentarse bajo una idea de contrato. Así en 2003 la práctica de la integración por contrato se experimentó en 12 departamentos para acabar extendiéndose a nivel nacional. El Tribunal de Cuentas francés en 2004 publicó un informe muy crítico sobre la acogida de inmigrantes y la integración de dicha población²⁷. En este informe se dejaba claro que las políticas de integración de Francia de los últimos treinta años habían fracasado. Las revueltas en los suburbios franceses, en 2005, supusieron la culminación de ese sentimiento de fracaso (cfr. WIHTOL DE WENDEN, 2006).

evaluación; Enero de 2006.—Gordon Brown propone la creación del “Día de la identidad británica” para promover la integración; 29 de noviembre de 2006.—Se crea el Comité Asesor sobre Inmigración para las empresas, administraciones locales, sindicatos y dirigentes de las distintas comunidades; Diciembre de 2006.—Aumento del 25% de los cargos por delitos con agravante racial o religioso; 30 de enero de 2007.—Los resultados de la encuesta realizada por el Institute of Directors determinan que los empresarios prefieren a los trabajadores inmigrantes debido a su ética y competencias en el trabajo; 21 de febrero de 2007.—La Comisión sobre Integración y Cohesión Social propone obligar a los cónyuges extranjeros a aprender inglés como requisito para su admisión; 22 de febrero de 2007.—A partir de este momento se considerará la expulsión de todos los prisioneros extranjeros antes que su liberación», NIESSEN, J.; HUDDLESTON, TH.; CITRON, L.; GEDDES, A. y JACOBS, D.: *Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes*, op. cit, p. 183. Cfr. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Local integration policies for migrants in Europe*, op. cit., pp. 34-36.

(26) Alto Comisionado para la Integración: *L'intégration à la française*, Paris, 10/18, 1993.

(27) Cour des Comptes: *L'accueil des migrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, Rapport au Président de la République, Cour des Comptes, Paris, 2004.

Ya en 2007 se generaliza como obligatorio el contrato de acogida e integración (CAI, *Contrat d'accueil et d'intégration*) que lleva aparejadas una serie de consecuencias jurídicas para el inmigrante²⁸.

En síntesis, el contrato de integración francés se concreta en la obligación del inmigrante de respetar los valores franceses, entre ellos, por ejemplo, la laicidad del Estado, asumiendo que Francia es una democracia, un país de derecho y deberes, y un país de igualdad, al tiempo que se compromete a asistir a sesiones de formación sobre las instituciones francesas. Además se exige un conocimiento adecuado de la lengua francesa, ofreciéndole cursos de idioma al final de los cuales deberá obtener el diploma inicial de lengua francesa (DILF). Estos cursos son en su primera convocatoria gratuitos pero deberán ser costeados por el propio inmigrante en caso de que éste no los supere y deba examinarse de nuevo. La duración del contrato es inicialmente de un año, si bien puede prolongarse excepcionalmente por otro más, cuando así lo estime oportuno el prefecto, para completar la formación.

La Agencia Nacional para la Acogida de Extranjeros y de Migraciones (ANAEM) es la encargada de gestionar el contrato de acogida e integración. Dicha Agencia ha asumido, desde 2005, las competencias tanto de la Oficina de Migraciones Internacionales (OMI, creada en 1945) que se encargaba de gestionar la entrada de inmigrantes en Francia, cuanto las funciones ejercidas por el Servicio Social de Ayuda a los Emigrantes (creado en 1926) que ponía a disposición de los migrantes, a partir de su llegada a territorio nacional, una acción social especializada. La ANAEM viene, por tanto, a desempeñar tareas ligadas a la política francesa de admisión de extranjeros, es decir, dispone de los mecanismos necesarios para llevar a la práctica la política del Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Codesarrollo.

Por lo que al contrato se refiere, la ANAEM se ocupa de su seguimiento verificando que las acciones de formación e información que figuran en él han sido efectivamente seguidas y otorgando un certificado a su signatario, nominal, que acredita las modalidades de su validación. Este certificado es el que se transmite al prefecto para que lo pueda tener en cuenta en relación con la primera renovación de la autorización de residencia inicial (*carte de séjour*), en caso de que se hayan respetado los compromisos asumidos en el marco del contrato. En el supuesto de que el inmigrante no participe en los cursos de formación establecidos o los abandone «sin motivo legítimo» se puede rescindir el contrato. Igualmente el prefecto tiene en cuenta el cumplimiento del contrato de acogida e integración para la apreciación de la condición de integración republicana del extranjero en la sociedad francesa prevista para la concesión de la *carte de résident*.

(28) Los acontecimientos que han ido paralelos a este desarrollo normativo en el ámbito francés han sido diversos: «25 de octubre de 2005.—El 45% de los participantes en la encuesta del CSA expresan su apoyo a los derechos de voto a nivel local de los inmigrantes con más de diez años de residencia; 27 de noviembre de 2005.—Los disturbios en barrios periféricos sensibilizan a la opinión pública en relación con la discriminación contra la juventud inmigrante de segunda generación. La mayoría de las expulsiones solicitadas fueron invalidadas porque los acusados eran menores con un fuerte arraigo en Francia; 31 de marzo de 2006.—La Legislación sobre Igualdad de Oportunidades aumenta los poderes de la Alta Autoridad frente a la Discriminación y por la Igualdad (HALDE); octubre de 2006.—El gobierno abandona el decreto que obliga a las empresas de más de 50 empleados a aceptar CV anónimos; 24 de junio de 2006.—Aprobación del nuevo Código de Entrada y Permanencia de Extranjeros y Derechos de Asilo (CESEDA)», NIESSEN, J.; HUDDLESTON, TH.; CITRON, L; GEDDES, A. y Jacobs, D.: *Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes*, op. cit, p. 69. Cfr. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Local integration policies for migrants in Europe*, op. cit., pp. 15-17.

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

Junto a este organismo, la Agencia nacional para la cohesión social y la igualdad de oportunidades (ACSÉ) se encarga propiamente de la integración de las personas inmigrantes, estableciendo así una clara diferenciación entre ésta y la política de admisiones y acogida francesa. Así corresponde a l'ACSÉ arbitrar medidas relativas a integración, lucha contra la discriminación y la igualdad de oportunidades. En concreto en el caso de los inmigrantes, esta Agencia se encarga, por ejemplo, de organizar cursos de lengua francesa para personas inmigrantes instaladas en territorio francés o de facilitar el acceso a un alojamiento.

Con la dualidad de la integración en la acogida y la que se realiza posteriormente, el contrato de integración adquiere relevancia en el momento inicial y es la llave de la permanencia en Francia en situación de regularidad. Por tanto, desde el punto de vista interno francés la integración se plantea como una condición de la inmigración duradera, y no a la inversa, aunque en Francia la situación que se haya producido en el pasado sea la contraria, es decir, la inmigración duradera ha llevado a la integración. Así podemos encontrarnos con situaciones tan flagrantes como la de que pueda retirarse el permiso de residencia tras diez años de estancia si las condiciones de la integración no se han alcanzado, teniendo en cuenta que se puede arrastrar con ello a la familia ¿qué ocurrirá con los niños nacidos en Francia? (WIHTOL DE WENDEN, 2006, p. 265). En la actualidad el contrato de integración, su superación, es importante, como señalábamos, para la obtención del permiso de residencia permanente pero se está barajando la posibilidad de que también sea necesario para la nacionalización.

III. EL ALCANCE JURÍDICO DE LA LEY AUTONÓMICA EN EL CONTEXTO NACIONAL ESPAÑOL

Teniendo como referente los distintos programas europeos de integración y, más en concreto, el modelo francés, conviene tener en cuenta que la legislación estatal española no contempla un contrato de integración, de hecho España fue una de las firmes opositoras a su inclusión en el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, quizá, entre otras cuestiones, por las reminiscencias electoralistas que la simple denominación suponía en nuestro contexto. De hecho, la actual normativa básica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, apenas hace expresa referencia a ésta, de tal forma que ha sido uno de los pilares más débiles de la autodenominada política de inmigración siempre centrada en el mercado de trabajo [vid. SOLANES, 2008 a) y CACHÓN, 2007 y cfr. CASTLES, 2006]²⁹.

Entre los instrumentos articulados a nivel estatal en relación a la integración se encuentra actualmente en vigor el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2006-2010³⁰ que se

(29) Cfr. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Local integration policies for migrants in Europe*, op. cit., pp. 28-30.

(30) Una de las cualidades del PECI, como recuerda CACHÓN, es que hace explícito el marco político para la integración de y con los inmigrantes, aunque el gran reto sea ponerlo en práctica y avanzar en los principios que se dice que lo inspiran para lo cual se necesita un terreno operativo en el que colaboren tanto las distintas administraciones públicas, cuanto lo sociedad civil. CACHÓN, L.: «La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial», *Política y Sociedad*, 2008, vol. 45, núm. 1, pp. 205-235, en concreto p. 229. En el mismo sentido el informe de 2008 del Foro Social para la Integración insiste en la necesidad de trabajar en la firma de un verdadero Pacto de Estado sobre Inmigración, que tome como referencia el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, así como la iniciativa del Consenso Social sobre Migración, junto a otros estudios y recomendaciones emanadas de la sociedad civil, con el fin de que la inmigración no sea instrumentalizada políticamente y las políticas desarrolladas puedan surtir efectos verdaderamente

construye sobre los mencionados principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea enunciados en 2004. Por tanto, como señalábamos anteriormente, la integración ha de ser concebida como un proceso social dinámico y prolongado en el tiempo, que requiere un esfuerzo mutuo o bidireccional de adaptación tanto por la población inmigrada como de la sociedad receptora. Es en este contexto donde se ubican las tres directrices que inspiran el PEI: igualdad, ciudadanía e interculturalidad y los diez objetivos concretos en los que éstas se proyectan³¹.

Junto al Plan estatal, transversal para el conjunto de la población, las Comunidades han desarrollado a su vez distintas líneas de actuación en materia de integración en diferentes programas de actuación (cfr. AJA *et al.*, 2006). En general, la estructura de los documentos programáticos autonómicos es similar entre sí y establece una concepción integral y multidimensional de la integración, teniendo presente acciones específicas en distintas materias: acogida, educación, trabajo, formación, salud, alojamiento, servicios sociales, sensibilización, cooperación al desarrollo y asistencia jurídica (vid. BONIO *et al.*, 2003 y GARCÍA AÑÓN, 2003). Asimismo estas actuaciones se han trasladado a nivel local, con diversos planes municipales, intentando asegurar el desarrollo de una integración transversal que sea alentada, administrativamente, desde abajo, al tiempo que se completa en el ámbito de la sociedad civil organizada por la actuación del tercer sector (cfr. SOLANES, 2006). En ningún caso la integración ha sido concebida, con la actual ley, como una obligación jurídica del inmigrante, si bien en su articulación práctica no puede negarse que las políticas de integración se han visto afectadas por la recesión económica y la lectura de ella en clave de limitación de la capacidad de inclusión a la que antes nos referíamos, en este caso, en el contexto español (IZQUIERDO, 2008, pp. 221-242).

Tampoco la propuesta de reforma legal, actualmente en discusión, se refiere de forma expresa al contrato de integración. En concreto en el punto cuarto de los objetivos se apuesta por favorecer la integración de los inmigrantes asumiendo para ello las líneas del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, en el que como hemos advertido esa obligación jurídica de integración vía contractual no existe. Aunque la modificación insista en que la «integración debe ser uno de los ejes centrales de la política de inmigración y debe apostar por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y a la ley», lo cierto es que no se concibe como un contrato vinculante añadido para el inmigrante. En este contexto el nuevo artículo que se propone en relación a la integración de los inmigran-

integradores», Foro para la Integración Social de los Inmigrantes: *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2008*, aprobado en el pleno ordinario de 14 de octubre de 2008, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Dirección General de Integración de los Inmigrantes, p. 201.

(31) Entre ellos: reconocer plenos derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos a las personas inmigradas; adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa, gestionando la diversidad de las nuevas demandas; garantizar el acceso de la población inmigrada a los servicios públicos: educación, empleo, servicios sociales, salud y vivienda en igualdad de condiciones con la población autóctona; establecer un sistema de acogida para inmigrantes recién llegados y en situación de vulnerabilidad; fomentar entre ciudadanos y ciudadanas inmigrantes el conocimiento de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de las personas residentes en el Estado español; luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social; introducir la perspectiva de género, en la elaboración y en la aplicación de las políticas en el campo de la integración de la población inmigrada; fomentar políticas y experiencias de codesarrollo; favorecer la comprensión por parte de toda la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural; y estimular políticas públicas de las distintas Administraciones públicas y de la sociedad civil.

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

tes, concreta funciones promocionales para los poderes públicos (a nivel estatal, autonómico y local) sin mencionar la obligación jurídica expresa del inmigrante³². En cualquier caso, el hecho de que no se haya hecho una alusión concreta al carácter bidireccional de la integración y la alusión al castellano y a las lenguas cooficiales, recordando una especie de test lingüístico, no debe suscitar interpretaciones extensivas de las exigencias específicas que del articulado se desprenden, a partir de cuya literalidad no puede identificarse «favorecer el aprendizaje» con imponerlo tal como ocurre con el caso francés.

Esta ausencia de referencia expresa al contrato de integración en la ley estatal no ha impedido que algunas normas autonómicas hayan intentado acercarse a lo que éste supone aunque con matices que, considero, lo configuran como instrumento totalmente diferente al francés. Así requiere especial mención la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana³³. Como se enuncia ya en su preámbulo, el fin de la ley es establecer las bases para la integración social, respetando los valores constitucionales, pero dentro de un claro marco competencial irrenunciable en el cual la extranjería es competencia del Estado, aunque existan áreas en las que ésta se entrecruza, que hayan sido transferidas a la Generalitat como las relativas a servicios sociales, educación y sanidad (cfr. AJA y ROIG, 2000 y ROIG, 2002).

Conviene tomar en consideración, en principio, que el Estatut d'Autonomía de la Comunitat València, como ocurre también con el de Baleares, omite la posible extensión de derechos a los extranjeros. Otros, en cambio, como el Estatuto de Andalucía, reconocen expresamente que los derechos que en él se contemplan son de todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, incluidos los inmigrantes. Los Estatutos de Aragón, Castilla y León, y Cataluña, reconocen como titulares sólo a los españoles con vecindad administrativa en la comunidad autónoma, haciendo referencia a la posible extensión a los extranjeros (MONTILLA y RODRÍGUEZ CANDELA, 2008, pp. 177-178).

Por otra parte, en virtud de lo establecido en los artículos 10.3 y 59.5 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, la Generalitat puede asumir un importante papel en relación a la inmigración, por ejemplo, en el momento de la acogida, pero en todo caso colaborando con la Administración central en lo relativo a la política de inmigración. Es decir, el respeto a la jerarquía normativa obliga a que la ley autonómica ajuste sus competencias a la norma estatal (cfr. MONTILLA y VIDAL, 2007). Es precisamente en este punto donde puede suscitarse algún tipo de controversia con el nuevo instrumento de integración que establece la ley valenciana en su título II.

(32) Vid. artículo 2 ter. Integración de los inmigrantes, Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre, presentado el 19 de diciembre de 2008.

(33) DOCV núm. 5911, de 11 de diciembre de 2008. Esta ley hay que situarla en el contexto autonómico que la precedió de forma inmediata, en concreto conviene tener en cuenta dos instrumentos; la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, DOCV núm. 5803, de 10 de julio de 2008, presentada sobre todo durante su trámite de discusión, entre otras cuestiones, como un instrumento para ampliar los derechos de los valencianos residentes en el exterior y los inmigrantes; y el Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011, Generalitat Valenciana, Conselleria d'Inmigració i Ciutadania, de 18 de julio de 2008.

En efecto, el artículo 6 de la ley autonómica concreta el denominado compromiso de integración cuyas características más relevantes son: su carácter voluntario, ir dirigido a personas inmigrantes mayores de edad, y entenderse como una manifestación del mutuo interés de procurar la plena incorporación de éstos a la sociedad valenciana. Propiamente este compromiso, según dicho precepto, «consiste en el ofrecimiento, por parte de la Generalitat, de un programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana que facilite a la persona inmigrante los conocimientos básicos sobre aquélla y en la manifestación de la voluntad de la persona inmigrante de seguir con aprovechamiento dicho programa». De acuerdo con la literalidad normativa este compromiso de integración no es equiparable, desde la dimensión jurídica, al contrato de integración francés al que antes aludíamos al menos por dos razones:

1. En principio su carácter voluntario, opcional para el inmigrante, hace que éste pueda decidir no realizarlo. Obviamente el conocimiento de la lengua (en todo caso castellano y valenciano) y la cultura valenciana, con la consiguiente certificado acreditativo puede facilitarle su inserción en el contexto social, pero no es un deber jurídico.
2. No estando contemplado en la ley estatal su alcance jurídico es más bien limitado, sobre todo en el sentido de que pueda hacerse valer su carencia como un demérito del extranjero que pueda reflejarse en su estatuto jurídico.

Sobre esta segunda cuestión vale la pena insistir para concretar el alcance de este compromiso. Aunque expresamente el artículo 6.2 de la Ley 15/2008 indica que «la persona que supere con aprovechamiento dicho programa recibirá un certificado acreditativo que podrá hacer valer en sus relaciones sociales y jurídicas» es discutible que éste pueda catalogarse como un requisito *sine qua non* para la configuración de un estatuto jurídico pleno a favor del inmigrante. En este contexto, pueden plantearse diversas dudas, por ejemplo, que en la práctica administrativa se produzca una efectiva conexión entre el certificado acreditativo de haber superado con éxito el programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana y el informe de inserción social que el Ayuntamiento puede emitir a favor del inmigrante (si éste carece de los vínculos familiares normativamente establecidos) en el caso del denominado arraigo social³⁴.

Este tipo de arraigo es una de las pocas posibilidades de residencia temporal en supuestos excepcionales o, lo que es lo mismo, de regularizar la situación por una vía ordinaria estando exento del requisito del visado. En efecto, para poder acceder a una autorización de residencia por razones de arraigo, en concreto en este segundo tipo que contempla el reglamento, hay que acreditar vínculos familiares o presentar un informe de inserción social emitido por el Ayuntamiento en el que el extranjero tenga su domicilio habitual. Dicho informe debe incluir, de acuerdo con las instrucciones que lo desarrollan³⁵:

1. El tiempo de permanencia del interesado en su domicilio: es decir, el que al Ayuntamiento le «consta». Debemos entender que en este caso la opción por excelencia es el recurso al padrón municipal, aunque no necesariamente sea la única.

(34) Artículo 45.2.b) RD 2393/2004.

(35) Artículo 46. 1.c) RD 2393/2004. Teniendo además en cuenta las concreciones que al respecto realiza el anexo de la Instrucción de 22 de junio de 2005 que contienen el modelo oficial para presentarlo.

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

2. Los medios de vida con los que cuenta: el anexo de la Instrucción señala que esta exigencia relativa a los medios de vida puede acreditarse con el compromiso de contratación firmado por el empleador y el solicitante; certificación o documentación bancaria; otros: ayuda social, etc.³⁶
3. El grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen: en este supuesto hay que distinguir entre el conocimiento de la lengua castellana y el de la lengua cooficial en la comunidad autónoma en que se encuentre el extranjero, contemplando una diferenciación entre el nivel hablado y el escrito.
4. La inserción en las redes sociales del entorno: éste es el supuesto más indeterminado y genérico puesto que la Instrucción no concreta nada, ni siquiera en el anexo.
5. Los programas de inserción sociolaboral de instituciones públicas o privadas en los que el extranjero haya participado: el extranjero debe acreditar que él o sus familiares directos han participado en programas educativos o de inserción social y/o laboral evidenciando el nombre, la fecha y duración del programa, el participante y la entidad organizadora.
6. Otros extremos que puedan servir para determinar su grado de arraigo: entre los que la Instrucción hace especial mención a los referidos a la vivienda en la que tiene su domicilio, en concreto, según el anexo, la superficie y número de personas empadronadas en la vivienda que el extranjero en cuestión habita.

El informe municipal tan sólo tiene carácter facultativo y no vinculante, con lo cual sólo tendría sentido para orientar a la Administración en cuanto a la concesión de la autorización de residencia temporal dejando constancia de la acreditación del arraigo en el municipio³⁷. La Instrucción de 22 de junio de 2005 insiste en relación al carácter del informe de inserción social en que el Ayuntamiento lo emite exclusivamente a los fines de la tramitación de la solicitud de autorización de residencia temporal en circunstancias excepcionales por razones de arraigo y se presume que su elaboración se ha realizado de buena fe, de forma que no consta a sabiendas ningún tipo de falsedad o simulación que pudiera ser objeto de las correspondientes actuaciones administrativas o penales.

Si nos centramos en los puntos 3, 4 y 5 de la instrucción ¿puede entenderse que únicamente se consideran cumplidas dichas exigencias si se supera el programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana?, ¿dejarán de tener valor a estos efectos del arraigo otro tipo de diplo-

(36) La jurisprudencia ha realizado una interpretación amplia a la hora de concretar los medios de vida del extranjero. Así, por ejemplo el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en Sentencia de 20 de julio de 2007 tiene en cuenta los ingresos de la pareja de hecho del extranjero para acreditar los medios de vida. En tal sentido en el fundamento jurídico tercero mantiene «la resolución recurrida exige que los medios de vida al alcance de la apelante sean propios cuando lo cierto es que tanto la Ley como su reglamento se conforma con que resulten suficientes, lo que, claramente, son conceptos distintos... la clave se halla en que la recurrente disponga de medios de vida suficientes, aunque no sean propios, o provengan de bienes productivos o fuentes de renta ajenos, pero puestos a su disposición por un título. Éste es el momento en que debe entrar a valorarse en qué medida repercute en la cuestión el hecho de que la apelante mantenga una relación afectiva con un ciudadano español, cuyo fruto fue el alumbramiento de un niño... la aportación de la autoliquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas... equivale al reconocimiento de la existencia de un pacto tácito por el que los miembros de la pareja conforman una unidad extensiva a lo económico». Asimismo el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en Sentencia de 14 de enero de 2009 consideró que las ayudas sociales deben incluirse a los efectos de determinar los recursos económicos suficientes en la concesión de la autorización de residencia y trabajo.

(37) Artículo 83.1 de la Ley 30/1992: «Salvo disposición en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes».

mas relativos a la lengua u otros cursos que pueda realizar el inmigrante? En mi opinión la respuesta ha de ser negativa sobre la base del carácter voluntario del compromiso de integración y la no alusión a él por parte de la norma de extranjería estatal. Realizar una interpretación en sentido contrario equivaldría a dotar el compromiso de integración de un alcance jurídico que no contempla la normativa estatal y que podría condicionar, hasta anular a nivel autonómico para aquellos que no cuenten con vínculos familiares, el acceso a la vía más dinámica (aunque insuficiente dentro del marco restrictivo de la ley de extranjería) de regularización ordinaria que es la del arraigo social.

Desde mi punto de vista, no resulta extrapolable el modelo del contrato de acogida e integración francés al compromiso de integración valenciano, puesto que el primero es obligatorio en cuanto indispensable para permanecer regularmente en territorio francés, se regula por norma estatal, se gestiona por agencias que homogenizan su aplicación en el ámbito nacional y dispone claramente el tipo de sanciones aplicables en caso de incumplimiento o no superación con éxito. En cambio, el compromiso de integración de la ley valenciana, es voluntario, tiene un alcance geográficamente condicionado al territorio autonómico, y sobre todo, no puede interferir en una competencia estatal como es la concreción de las situaciones administrativas de residencia regular, su permanencia o acceso a ellas. Que la comunidad autónoma tenga competencia en el campo de la integración y la atención de las personas inmigrantes en la sociedad de acogida, no significa que pueda interferir en la concreción de su estatuto jurídico, desde una vertiente reductiva, añadiendo obligaciones que podrían dificultar el acceso a la regularidad sólo en este territorio autonómico. Insistir en el carácter voluntario del compromiso, interpretando literalmente la norma, para admitir que el certificado acreditativo del aprovechamiento del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana puede ser una vía para la obtención del informe favorable del Ayuntamiento para acceder al arraigo social (como lo puede ser también, sin carácter exclusivo, para gestionar determinado tipo de prestaciones, que no para la renovación de autorizaciones, por ejemplo), pero en ningún caso la única, es la forma de salvar la posible vulneración del principio de jerarquía normativa que se podría producir en caso contrario.

De cualquier manera, la disposición autonómica no ha concretado, todavía, la aplicación del programa voluntario de comprensión de la sociedad valenciana, en lo relativo a su contenido, fases y duración, sino que lo remite al desarrollo reglamentario abriendo la posibilidad de que participen las entidades locales, universidades, colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales, sindicales, empresariales, de personas inmigrantes y asociaciones de interés general.

Dentro del entramado administrativo valenciano, parece que las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social³⁸ son junto a los autodenominados organismos de integración de las personas inmigrantes (es decir, el Foro Valenciano de la Inmigración, el Observatorio de la Inmigración y otros que se creen con carácter permanente o temporal) las llamadas a gestionar este compromiso de integración. Como la propia Ley 15/2008 reconoce, en su artículo 15, son oficinas dependientes de la administración local, cuya función se centra en la información, mediación, asesoramiento y orientación sobre los recursos de la administración y de las entidades en materia de integración de las personas inmigrantes. Puede, por tanto, entenderse, *mutatis mutandi*, que las AMICS pretenden ser en el ámbito valenciano lo que la ANAEM es en territorio francés, al menos en lo relativo a la acogida de las personas inmigrantes y a gestión del compromiso de integración con las divergencias antes indicadas.

(38) AMICS, nomenclatura que tiene un doble significado puesto que en su traducción al castellano significa «amigos».

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

Ahora bien, de nuevo nos encontramos en un momento de incertidumbre respecto a la organización y funcionamiento concreto de estas Agencias, que igualmente se reenvía al desarrollo reglamentario pendiente, junto a la articulación de la Red de AMICS como instrumento de coordinación de las políticas de integración de las personas inmigrantes con los entes locales de la Comunidad Valenciana que disponen de agencias.

La coordinación es en todo caso fundamental en la concreción de las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, impulsándola mucho más de lo que se ha hecho hasta el momento y primando el papel de los entes locales (IZQUIERDO y LEÓN, 2008). El ya mencionado texto de reforma de la LO 4/2000 propone como órgano encargado de dicha interacción administrativa a la Conferencia Sectorial de Inmigración que está llamada a ser un cauce para articular la cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas. Especialmente relevante resulta la actuación coordinada entre ambas Administraciones públicas, cuando la comunidad autónoma hubiera asumido competencias en materia de autorización inicial de trabajo³⁹.

En efecto, el Estatuto de Cataluña y otros que le han seguido, como el andaluz⁴⁰, articulan la materia competencial de inmigración desde tres principios: la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y la resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y, en tercer lugar, la aplicación del régimen de inspección y sanción. Como recuerdan MONTILLA y RODRÍGUEZ CANDELA (2008, pp. 176-177) con la actual LO 4/2000, y sus modificaciones, y el RD 2393/2004, no existen, más allá del régimen de estudiantes y solicitantes de asilo, autorizaciones que sean propiamente de trabajo, sino autorizaciones de residencia y trabajo, por ello es necesario articular un procedimiento de coordinación entre la competencia autonómica sobre la autorización de trabajo y la estatal sobre la de residencia.

De esta cuestión se ocupa el proyecto de reforma del reglamento⁴¹ que respecto a las autorizaciones iniciales de trabajo de los extranjeros insiste en que la posibilidad de trabajar va unida a la de residir. Así, cuando se haga efectivo el traspaso de competencias de la primera materia a las comunidades autónomas concurrirán en el correspondiente procedimiento administrativo dos Administraciones públicas: por una parte, la autoridad laboral autonómica, encargada de resol-

(39) Vid. artículo 63 del texto de reforma que modifica la redacción del artículo 68.

(40) El Estatuto valenciano, aprobado con anterioridad al catalán, asume también estas competencias en virtud de la comúnmente denominada cláusula de actualización, en este sentido el artículo 88, de la Ley Orgánica 1/2006, modifica la redacción de la disposición adicional en el siguiente sentido: «1. Cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las competencias de las comunidades autónomas será de aplicación a la Comunitat Valenciana, considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias. 2. La Comunitat Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las demás comunidades autónomas. 3. A este efecto, cualquier ampliación de las competencias de las comunidades autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunitat Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización». Vid. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006.

(41) Proyecto de Real Decreto por el que se modifica 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, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, y el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre la entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el espacio económico europeo, 18 de noviembre de 2008.

ver la concesión de la posibilidad de trabajar, por cuenta ajena o por cuenta propia, al amparo de la autorización de residencia y trabajo solicitada; y, por otra, la autoridad estatal competente en materia de residencia de extranjeros, que resolverá sobre la posibilidad de que el extranjero resida en España, al amparo de dicha solicitud de autorización de residencia y trabajo.

El ámbito geográfico en el que la relación de trabajo se inicie y se desarrolle será determinante para que, en su caso, la Administración autonómica tenga atribuida la competencia ejecutiva sobre tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena y propia, de tal forma que a sus órganos competentes les corresponda la recepción de solicitudes y la resolución de la autorización laboral en los supuestos reglamentariamente establecidos⁴². Las autorizaciones iniciales de autorización de residencia y trabajo por cuenta propia o ajena no podrán exceder, salvo en los casos legalmente previstos, de su ámbito geográfico⁴³.

La progresiva asunción de competencias que están llamadas a experimentar las comunidades autónomas en materia de inmigración en los próximos años, desplazando el monopolio estatal existente hasta el momento, reviste de especial importancia la previsión de la ley autonómica en lo relativo a la implementación del compromiso de integración.

IV. MIRANDO AL FUTURO

Si recapitulamos, de las líneas directrices de la Unión Europea se desprende la irrenunciable necesidad de articular la integración con la población de origen migrante, desde una gestión multidimensional (social, económica, política, jurídica) y holística. En este contexto, la opción por los denominados contratos de integración o las trayectorias hacia la ciudadanía, en clave normativa vinculante, como instrumento de integración en el futuro, han de ser valorados en su justa medida. Los programas de integración europeos analizados suponen una obligación jurídica añadida cuya efectividad, a los fines que se dice pretender, es cuestionable.

En este sentido, respecto a contratos jurídicamente vinculantes que vienen aplicando algunos Estados europeos, y que podrían ser para algunos⁴⁴ la fuente de inspiración a seguir en España, algunas matizaciones básicas me parecen ineludibles:

1. El concepto de integración que se vincula al contrato es muy reducido y en nada recuerda a la bidireccionalidad de la que se habla desde la Unión Europea en la medida en que la sociedad de acogida permanece impermeable a él. También aquellos extranjeros, incluso nacionales de ter-

(42) Vid. artículo primero, apartado veintinueve en el que se adiciona un artículo nuevo, con el número 99 bis en el proyecto de reforma del reglamento, así como la disposición adicional única sobre supuestos específicos, la disposición transitoria única sobre solicitudes presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la modificación del reglamento, de dicha propuesta de reforma.

(43) Vid. la disposición final primera sobre el ejercicio de la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo inicial por cuenta propia y ajena de las comunidades autónomas, de acuerdo con la redacción dada por la propuesta de modificación del reglamento.

(44) Cfr. Proposición de ley 122/000114. Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y a su vez modificada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (Orgánica). Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, 21 de noviembre de 2008, núm. 125-1.

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

ceros Estados, que fuera del ámbito de aplicación personal de las legislaciones de extranjería no se ven afectados por estos contratos (como los trabajadores altamente cualificados o aquellos que se beneficien de regímenes jurídicos especiales) son ajenos a las medidas de integración. En este sentido, resulta cuanto menos llamativo, por ejemplo, que a los nacionales de países como Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda o Japón, no se les apliquen las rígidas disposiciones holandesas de integración; del mismo modo que los cursos de idioma y cívicos en ningún caso se dirigen a los comunitarios en otro Estado de la Unión.

Ciertamente los destinatarios principales de los programas de integración vinculantes son los recién llegados, mayores de edad, que tienen un conocimiento muy primario de la lengua del país de recepción; y, en segundo lugar, aquellos que deseen acceder a la residencia permanente, pero no todos los extranjeros. El vínculo que aquí se observa, como ha advertido entre otros CARRERA (2006, p. 67) es el relativo a la integración y la pobreza, puesto que el nivel económico y la dependencia se incluyen entre los factores que mayor peso adquieren a la hora de concretar si el inmigrante es o no sujeto de los programas de integración. En contrapartida, el desempleo (con el los ínfimos ingresos económicos) y la dependencia de los recursos del Estado de Bienestar pueden interpretarse como una falta de integración por parte del inmigrante.

2. No puede obviarse que nos encontramos ante un acuerdo en el que las partes se encuentran en una clara situación de desigualdad, de tal forma que el contrato es prácticamente de adhesión, sin que el inmigrante pueda decir nada al respecto. Además se le exige en el momento inicial que es el de mayor debilidad jurídica. No se tienen en cuenta, por tanto, ni las diferentes necesidades ni las distintas situaciones en el momento de la llegada, por ejemplo, una muy elemental como que el extranjero no pueda asumir su coste económico en los casos en los que la legislación estipula que a él le corresponde. Como constata MICHALOWSKI (2007, p. 83), en el caso de Alemania, Francia y los Países Bajos, los programas de integración pretenden establecer un estándar compartido con la finalidad de asegurar las mismas medidas para todos los inmigrantes legales y permanentes en todo el país. Para ello es imprescindible articular un procedimiento administrativo común, que es siempre el punto de partida, de tal forma que sólo existe una posible adaptación a las necesidades individuales y particularidades locales en una segunda fase. En este esquema, se supone que un programa de integración eficiente es aquel que ha de proporcionar, inicialmente, estandarización y ocuparse sólo de forma colateral de la diferenciación.

3. El éxito del contrato de integración es más que cuestionable al menos por dos razones: por un parte, en determinados casos, como el francés, se puede valorar desde una perspectiva meramente cuantitativa que evidencia el número total de exámenes que se han superado respecto a los contratos efectivamente arbitrados, pero eso no aporta un dato sobre lo que realmente está ocurriendo en cuanto a la integración en la vida diaria del inmigrante; por otra parte, la superación incluso con éxito de exámenes de idioma y cultura no garantiza otras dimensiones que también van unidas a la integración. Aunque el contrato se dé por superado éste, por sí mismo, no garantiza la efectiva implementación en el mercado laboral o la interrelación con la población autóctona (GUIRAUDON, 2008, p. 6).

En efecto, de los seguimientos de programas que se han hecho hasta el momento no puede demostrarse que la mera participación en ellos haya reforzado las oportunidades de las personas inmigrantes en el mercado laboral. Así, por ejemplo, en el caso holandés la evaluación de los programas ha constatado que a corto plazo, ni las competencias lingüísticas ni la participación

en el mercado laboral de los inmigrantes que han seguido los programas aumentan significativamente, de tal forma que el Gobierno holandés (en el período 2003-2007) ha llegado a considerarlas una inversión social de dudosa eficacia (MICHALOWSKI, 2007, p. 84).

4. En conjunto, los propios resultados que han dado estos programas de integración, aunque su evaluación haya sido hasta el momento insuficiente (GUIRAUDON, 2008, p. 5), no pueden considerarse definitivos en la medida en que el examen de su efectividad se realiza comparando los resultados con objetivos políticos bastante limitados. En efecto, como demuestra MICHALOWSKI (2007, pp. 81-82) las evaluaciones se hacen sin grupos de control, se basan mayoritariamente en datos existentes y dependen de la calidad de los mecanismos de recopilación estadística⁴⁵. En cualquier caso los test de lengua, su superación, sigue siendo el criterio fundamental a la hora de evaluar la efectividad de los programas de integración, pero las evaluaciones ponen de manifiesto que es difícil para el Estado dirigir el proceso de integración individual, de tal forma que, a menudo las expectativas sobre lo que podría ser posible han sido mayores que los resultados que se dan en la realidad.

Es significativo que se apliquen los programas de integración desde la perspectiva contractual más en estados como Francia u Holanda, en los que la migración neta es negativa, es decir, son más los que se van que los que llegan (GUIRAUDON, 2008, p. 5).

En realidad es obligado plantearnos si estos instrumentos persiguen impulsar la integración de la población inmigrante, o si responden a un contexto marcado por las políticas de inmigración restrictivas en las que los elementos en buena medida también simbólicos (de preservación de la identidad nacional, de los valores constitucionales, etc.) adquieren una especial relevancia y la figura del inmigrante queda estigmatizada (DE LUCAS, 2003 a, pp. 39-68 y 2008 b).

Los contratos incluidos en los programas de integración no responden exclusivamente a una carencia de integración en el ámbito social, sino que se relacionan de forma muy estrecha con la crisis general de los sistemas sociales o lo que se ha considerado como el declive de la capacidad inclusiva del estado del bienestar (BOMMES, 2003), también en los países europeos. Es en este contexto en el que se ubican los contratos de integración como obligación jurídica que, desde determinados sectores, han sido considerados como un retorno a la asimilación puesto que inciden especialmente en la adquisición de competencias lingüísticas y de carácter cívico. Este esfuerzo añadido que se requiere al inmigrante no va aparejado de una mayor inserción o promoción en atención a sus circunstancias específicas en el mercado laboral. Debería potenciarse una integración socioeconómica en lugar de la asimilación cultural clásica que es la idea fundamental por la que se articulan estos contratos de integración (BRUBAKER, 2003), sin perder de vista la igualdad jurídica.

La concepción unilateral de la integración en forma de deber contractual, es, en mi opinión, difícilmente compatible con una visión global del proceso de integración, es decir, con la consi-

(45) Uno de los ejemplos que pone la mencionada autora me parece excelente para evidenciar las perversiones que pueden darse en las evaluaciones de estos programas incluso en uno de los elementos de referencia por antonomasia como es la lengua: «en los Países Bajos, por ejemplo, la evaluación detectó que un número nada despreciable de participantes en los cursos de lengua, en lugar de progresar, parecía experimentar una regresión al participar en dichos programas, ya que los resultados de la prueba final eran peores que los de la prueba inicial. Los autores de la evaluación holandesa explicaron esta paradoja señalando una incompatibilidad entre el tipo de pruebas de lengua utilizadas en la evaluación inicial y en la evaluación final», MICHALOWSKI, I.: «Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos: diseño y efectividad de los programas de acogida e integración», op, cit., p. 82.

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

deración de que ésta necesita de forma ineludible un enfoque multidimensional que supere la estricta consideración del conocimiento de la lengua o la cultura como indicadores, casi exclusivos, de la integración y que además lleva aparejada un proceso temporal que no se corresponde con los plazos contractuales. En la adopción de políticas de integración multidimensionales conviene comenzar insistiendo en la necesidad de favorecer para las personas inmigrantes el acceso a los derechos sociales tales como la educación, la sanidad, la vivienda o los servicios sociales, así como la integración laboral y social, ciertamente porque son los aspectos más precarios en las legislaciones de los distintos Estados miembros (DE LUCAS, 2003 b, pp. 129-141; 2006, pp. 13-14 y AÑÓN, 2004) sin que los test de lengua o conocimientos cívicos comprometan su estatuto jurídico.

Para la opción por una integración no contractual, son plenamente válidos los principios articulados por la Unión Europea en el 2004. Aunque en el principio cuarto se insista en el conocimiento básico del idioma de la sociedad de acogida, su historia y sus instituciones, como indispensable para la integración, animando a los Estados a poner en marcha cursos de idioma y de instrucción cívica para los inmigrantes, ello no significa que sean necesarios los contratos de integración vinculantes. Más bien al contrario, el proceso de doble sentido de adaptación mutua sobre el que asienta el primero de los principios, exige en la dimensión social la articulación de espacios de intercambio y mutuo conocimiento, pues las sociedades receptoras de flujos migratorios sin duda se van a ver afectadas (BAUBÖCK, 2004 y 2006), pero en el ámbito jurídico no exige obligaciones añadidas.

Se trata de insistir en la idea de que la integración no ha de ser estrictamente en clave cultural, si no más bien social y jurídico-política en clave de pertenencia⁴⁶. Es aquí donde entra en juego la noción de ciudadanía que no supone sólo un mera pertenencia a la organización que es el Estado, sino que además establece el estatuto jurídico, en cuanto a su contenido, fijando los derechos y deberes de los ciudadanos (DE LUCAS, 2004). Entre ellos, como recuerda HABERMAS (2000, p. 626), incluye, los derechos democráticos de los que los sujetos pueden valerse para, de forma reflexiva, cambiar su situación, posición, o condición jurídica material, entre ellos los derechos de participación pública y, en concreto, los políticos. Si a determinados individuos se les niegan esos derechos, se limita su capacidad de asegurarse un trato igual y de influir sobre la toma de decisiones, cerrando así el círculo de la exclusión. El estatuto jurídico pleno es el punto de partida de la integración jurídica.

En esta línea, resulta más acertada la aparente opción española perfilada con la propuesta de reforma, de fomentar y favorecer el aprendizaje de la lengua, el respeto a los valores constitucionales y a los Derechos Humanos, sin postular un deber específico del inmigrante que condicione su futuro estatuto jurídico. Ello no exime de que sea recomendable una ampliación en el reconocimiento de derechos y, desde luego, un reforzamiento en las garantías. En la dimensión autonómica, el estricto respeto al carácter voluntario del denominado compromiso de integración es lo que lo hace compatible con la norma estatal puesto que, obviamente, la promoción no es la imposición. Otra forma de articulación de dicho compromiso colocaría en una situa-

(46) Por supuesto, y de forma irrenunciable, también con los derechos políticos vid. DE LUCAS *et al.*: *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Madrid, 2008 y SOLANES, A.: «La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate», *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año núm. 12, núm. 18, 2008, pp. 67-96.

ción de agravio comparativo, respecto al resto de comunidades autónomas, al colectivo migrante presente en territorio valenciano.

Los derechos y deberes comunes compartidos por el conjunto de personas en el seno del Estado de Derecho apelando al pacto social en la más pura concepción contractualista hacen innecesario, (incluso sumamente discutible si se alude también a las disposiciones internacionales y a la imposibilidad de hacer algunas distinciones con base en ellas), la articulación de obligaciones jurídicas específicas para determinados colectivos más allá de las ya estipuladas en el ordenamiento jurídico. Los límites en el Estado de Derecho son comunes: el respeto a la Constitución y a la ley, tanto para los nacionales, los ciudadanos, los extranjeros, los comunitarios o los inmigrantes, porque son (han de ser) compartidos por el conjunto de los administrados, de lo contrario se les está exigiendo a determinadas personas que ofertan un plus que no se les requiere a los ciudadanos⁴⁷. Es más, el proceso de integración requiere a nivel jurídico-político lo que se ha denominado una «laicización de las identidades», entendiéndola no solo en clave religiosa sino también cultural. Es decir, la existencia de una pertenencia común en un espacio de derechos, obligaciones y valores compartidos, y una pertenencia singular, en un espacio privado en el que cultivar la diferencia (NAÏR, 2006, p. 207).

Las personas inmigrantes, como el resto de sujetos de derecho, en los actuales Estados democráticos (cfr. БЕCK, 2008), han de ser jurídicamente concebidos como miembros (configurando esta afirmación en clave de derechos, no graciables, sino normativamente reconocidos y que conlleven obligaciones). De esta forma puede afirmarse que tales miembros están de acuerdo con el contrato social, es decir, que admiten en base a esa ficción común compartida la existencia de una autoridad, de unas normas y leyes, a las que se someten, y si no lo hacen entran en juego los mecanismos generales previstos por el ordenamiento al efecto. Solo así, en mi opinión, puede garantizarse la cohesión social.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AJA, E. y DÍEZ, L.: *La regulación de la inmigración en Europa*, Obra Social de la Fundación «La Caixa», Colección Estudios Sociales, núm. 17, Barcelona, 2005.
- AJA, E. et al.: *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- AJA, E. y ROIG, E.: «Immigració i autonomia», *El Clip*, núm. 8, 2000.
- AÑÓN, M.J. (ed.): *La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- AÑÓN, M.J. y MIRAVET, P.: «La Unión Europea y la integración social y política de los inmigrantes», *Sistema: Revista de ciencias sociales*, núm. 207, 2008, pp. 87-108.

(47) Esas exigencias añadidas vienen conectadas a la exclusión de los derechos vinculados a la ciudadanía de que son objeto los inmigrantes, como irónica y muy acertadamente mantiene DE LUCAS «¿Por qué deben demostrar que conocen la Constitución, y los ciudadanos no? ¿Acaso los ciudadanos portan consigo desde el nacimiento –antes– una carga genética relativa a la Constitución?». En nuestro modelo de gestión democrática de una sociedad plural, no podemos olvidar que los inmigrantes representan aquello que genuinamente constituye el contrato social, ya que nos han elegido como sociedad de destino, DE LUCAS, J.: «La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración», DE LUCAS, J. y DIEZ, L.: *La integración de los inmigrantes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 11-43, en concreto p. 37.

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

- APAP, J. y CARRERA, S.: *Towards a Proactive Immigration Policy for the EU?*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2003.
- BAUBÖCK, R.: «Cómo transforma la inmigración a la ciudadanía: perspectivas internacionales, multinacionales y transnacionales», en AUBARELL, G. y ZAPATA, R. (eds.): *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, Icaria. Antrazyt, IEMed, Barcelona, 2004, pp. 177-214.
- «Migración y Ciudadanía», *Zona abierta*, núm. 116-117, 2006, pp. 135-169.
- BECK, U.: «Las raíces cosmopolitas de la democracia: el caso de la Unión Europea», *Sistema: Revista de ciencias sociales*, núm. 206, 2008, pp. 3-20.
- BÖCKER, A.; HART, B. de y MICHALOWSKI, I. (eds.): *Migration and the Regulation of Social Integration*, IMIS Beiträge, núm. 24, 2004.
- BOMMES, M.: «The shrinking inclusive capacity of the national welfare state. International migration and the deregulation of identity formation», *The Multicultural Challenge. Comparative Social Research*, núm. 22, 2003, pp. 43-67.
- BONINO, C. et al.: *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes*, Madrid, CC.OO., 2003.
- BRUBAKER, R.: «The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States», en JOPPKE, Ch. y MORAWSKA, E. (eds.): *Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*, Palgrave Macmillan, London, 2003, pp. 39-58.
- BRUQUETAS, M.: «Los municipios grandes y medianos como actores clave de Las políticas de integración en los Países Bajos», VV.AA.: *Los gestores del proceso de inmigración. Actores y redes de actores en España y Europa*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2008, pp. 67-91.
- CACHÓN, L.: «La inmigración y el mercado de trabajo en la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 36, 2007, pp. 77-106.
- «La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial», *Política y Sociedad*, 2008, vol. 45, núm. 1, pp. 205-235.
- CARRERA, S.: «Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea», *Migraciones*, núm. 20, diciembre 2006, pp. 37-73.
- «Integration of Immigrants versus Social Inclusion: A Typology of Integration Programmes in the EU», en T. BALZACQ and S. CARRERA (eds.): *Security versus Freedom: A Challenge for Europe's Future*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2006, pp. 87-114.
- CASTLES, S.: «Guestworkers in Europe: a Resurrection?», *Internacional Migration Review*, vol. 4, number 4, Winter 2006, pp. 741-766.
- DE LUCAS, J.: *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*, Icaria. Antrazyt, Barcelona, 2003 a.
- «El objetivo de la integración en las políticas de inmigración», *Inmigración y Derecho*. Consejo General del Poder Judicial, Estudios de Derecho Judicial, Madrid, 2003 b, pp. 129-141.
- «Ciudadanía: la jaula de hierro para la integración de los inmigrantes», *Inmigración y procesos de cambio. Europa y el Mediterráneo en el contexto global*, en AUBARELL, G. y ZAPATA, R. (eds.): Icaria. Antrazyt, Barcelona, 2004, pp. 215-236.

- «La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración», DE LUCAS, J. y DIEZ, L.: *La integración de los inmigrantes*, Colección Foro, Inmigración y ciudadanía, núm. 7, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 11-43.
 - «Cal y arena de la Unión Europea ante la inmigración», *Página abierta*, núm. 195, septiembre 2008 a.
 - «Las globalizaciones y los derechos», *Enrahonar*, núm. 40/41, 2008 b, pp. 55-66.
- DE LUCAS *et al.*: *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Madrid, 2008.
- ENTZINGER, H.: «Changing the rules while the game is on; from multiculturalism to assimilation in the Netherlands», en BODEMANN, M. and YURDAKUL, G. (eds.), *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America*, Palgrave MacMillan, New York, 2006, pp. 121-144.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS: *Local integration policies for migrants in Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.
- FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES: *Informe sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2008*, aprobado en el pleno ordinario de 14 de octubre de 2008, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
- GARCÍA AÑÓN, J.: «Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas», *Perspectivas de la inmigración en España. Una aproximación desde el territorio*, G. AUBARELL (dir.), Icaria. Antrazyt, Barcelona, 2003, pp. 349-392.
- «Políticas migratorias en la Unión Europea», *Globalización, migración y derechos humanos*, Programa andino de Derecho Humanos, Ediciones Abya-Yala, Quito, 2004, pp. 61-82.
- GUIRAUDON, V.: *Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea*, Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales, ARI núm. 43/2008, Real Instituto ElCano, Madrid, 2008.
- HABERMAS, J.: *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid, 2000.
- HUMAN RIGHTS WATCH: *The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration*, 15 de mayo de 2008, núm. 1, UNHCR Refworld, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/482d36732.html>.
- IZQUIERDO, A. (dir.): *Demografía de los extranjeros. Incidencia en el crecimiento de la población*, Fundación BBVA, Madrid, 2006.
- IZQUIERDO, A. y LEÓN, S.: «La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel», *Política y Sociedad*, vol. 45, núm. 1, 2008, pp. 11-39.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: «Estudio preliminar» en *Tratado de Lisboa*, edición preparada por J. Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea, Ed. Marcial Pons y Real Instituto ElCano, Madrid, 2008, pp. 1-33.
- MARTINIELLO, M.: *Cómo combinar la integración y la diversidad: el desafío de una ciudadanía multicultural en la UE*, Ikuspegi. Observatorio Vasco de Inmigración, Informes 3, Gipuzkoa, 2007.

¿Integrando por ley?: de los contratos europeos de integración a la Ley Valenciana 15/2008

II

- MICHALOWSKI, I.: «Modelos de acogida en Alemania, Francia y los Países Bajos: diseño y efectividad de los programas de acogida e integración», BILES, J.; MICHALOWSKI, I. y WINNEMORE, L.: *Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá, Alemania, Francia y los Países Bajos*, Serie Migraciones, núm. 12, Fundació CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 67-92.
- MONTILLA, J.A. y RODRÍGUEZ CANDELA, J.L.: «Las normas generales del Estado», AJA, E.; ARANGO, J. y OLIVER, J. (eds.): *La inmigración en la encrucijada*, Anuario de la Inmigración en España, Edición 2008, Barcelona, 2008, pp. 175-188.
- MONTILLA, J.A. y VIDAL M.C.: *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Foro, Inmigración y ciudadanía, núm. 15, Madrid, 2007.
- NAÏR, S.: *Y vendrán... Las migraciones en tiempos hostiles*, Barcelona: Bronce-Planeta, 2006.
- NIESSEN, J.; HUDDLESTON, TH.; CITRON, L.; GEDDES, A. y JACOBS, D.: *Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes*, Bristish Council, Strategic thinking on equality and mobility, Comunidad Europea Programa INTI, CIDOB, 2007.
- OLESTI, A. (coord.) (2000): *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Ámsterdam*, Barcelona, Bosch.
- ROIG, E.: «Autonomía e inmigración: competencias y participación de las comunidades autónomas y los entes locales en materia de inmigración», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 14, 2002, pp. 199-238.
- SCHMIDT, D. (2004): «The New German Immigration Law», APAP, J. (ed.): *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, pp. 225-258.
- SOLANES, A.: «Las políticas holísticas de integración de los inmigrantes: su dimensión jurídica», *Ponencia presentada en el IV congreso sobre la Inmigración en España: Ciudadanía e Inmigración*, Girona, 12 de noviembre de 2004.
- «Inmigración, Integración y Tercer Sector», *Revista española del tercer sector*, núm. 4, 2006, pp. 15-52.
 - ¿Cómo gestionar los flujos migratorios para potenciar la inmigración legal? Un análisis jurídico desde España», *Migraciones Internacionales*, vol. 4, núm. 4, 2008 a, pp. 135-172.
 - «La participación política de las personas inmigrantes: cuestiones para el debate», *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año núm. 12, núm. 18, 2008 b, pp. 67-96.
- WIHTOL DE WENDEN, C.: «Una historia de las periferias francesas», *Migraciones*, núm. 20, diciembre 2006, pp. 7-35.
- «Vers un big bang démographique?», en VIDARD, M.: *Abécédaire scientifique pour les curieux. Les têtes au carré*, Sciences Humanices Editions, Auxerre, 2008.
 - «Démographie, Immigration, Intégration», *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman, 13 de octubre de 2008.