

LA FINANCIACIÓN DE LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN ESPAÑA: SU INCOHERENCIA RESPECTO AL MARCO NORMATIVO EUROPEO

LAURA GARCÍA JUAN *

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL MARCO NORMATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA.
- III. ¿UNA INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DE LA NORMA EUROPEA?
 1. EL CONTEXTO GENERAL.
 2. LA PRÁCTICA EN ESPAÑA.
- IV. LA RESPUESTA Y LOS MOTIVOS.

I. INTRODUCCIÓN

El 16 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el anuncio de un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo titulado «¿Contribuyen de forma eficaz el Fondo Europeo para la Integración y el Fondo Europeo para los Refugiados a la integración de los nacionales de terceros países?». ¹ Este Tribunal asiste al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto. Para ello puede, entre otras atribuciones, presentar en cualquier momento informes especiales sobre cuestiones particulares y emitir dictáme-

* Jurista e investigadora experta en inmigración y extranjería.

¹ El informe especial nº 22/2012 puede consultarse o descargarse en el sitio web del Tribunal de Cuentas Europeo: <http://eca.europa.eu>

nes.² En el caso que aquí se analiza, el objetivo de la fiscalización del Tribunal era evaluar si el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 (FEI) y el Fondo Europeo para los Refugiados (FER), que forman parte del Programa SOLID, contribuyen de forma eficaz a la integración de los nacionales de terceros países.³

Este informe constató que ni la Comisión ni los Estados miembros —que ejecutan estos fondos en gestión compartida— podían valorar la contribución de los mismos a la integración, principalmente por el hecho de que los países fiscalizados no habían fijado metas ni indicadores adecuados para sus programas anuales. Establecía que el informe intermedio de la Comisión sobre los resultados obtenidos y sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la ejecución, basado a su vez en las memorias presentadas por los Estados miembros, no ofrecía información suficiente para poder evaluar u orientar los fondos. En definitiva, la muestra fiscalizada revelaba resultados positivos en los distintos proyectos, pero éstos no eran garantía de éxito a una escala superior.

Concluía el Tribunal de Cuentas Europeo que la eficacia de los fondos se había visto lastrada no solo por el diseño del Programa SOLID «caracterizado por su fragmentación, su carácter gravoso y su coordinación ineficaz con otros fondos de la UE», sino también por la división de la financiación para grupos de destinatarios con necesidades parecidas. Estas circunstancias, sumadas al efecto combinado de la multiplicidad de fondos y del carácter anual de la programación, además de una larga cadena de controles a cargo de tres autoridades, habían derivado en una carga administrativa excesiva y desproporcionada respecto del tamaño de los fondos, lo que unido a la insuficiente

² BORCHARDT, K., *El ABC del Derecho de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2011, pp.80.

³ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013 [COM/2005/0123 final —no publicada en el Diario Oficial]. El Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 se estableció en la Decisión del Consejo 2007/435/CE, de 25 de junio, como parte del programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» (DOUE L 168, de 28/06/07). Esta Decisión se concibe como parte de un marco coherente formado por otras tres Decisiones para este mismo periodo: la Decisión nº 573/2007/CE, de 23 de mayo, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados; la Decisión nº 574/2007/CE, de 23 de mayo, por la que se establece el Fondo para las Fronteras Exteriores; y la Decisión 575/2007/CE, de 23 de mayo, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno.

coherencia y complementariedad con otros programas de la UE había provocado solapamientos, pérdida de oportunidades de sinergia y riesgo de doble financiación. Pero una de las principales causas por las que se llega a estas conclusiones negativas es que la Comisión Europea no indicó con la debida antelación las insuficiencias en la configuración de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros.

A la vista de las consideraciones anteriores, el informe especial número 22/2012 del Tribunal de Cuentas recomienda a la Comisión Europea que conceda mayor importancia a obtener de los Estados miembros detalles concretos sobre su modo de garantizar la coherencia y complementariedad en los Fondos de la Unión. Además, entiende que tanto la Comisión como los Estados miembros deben establecer un sistema obligatorio de indicadores comunes y definir valores meta para los programas nacionales. Con respecto al inicio del nuevo programa 2014-2020, sugiere a la Comisión que sus principales directrices estén preparadas con antelación y que los Estados establezcan sistemas de gestión y control más adecuados y eficaces.⁴

En la elaboración de este informe especial fueron fiscalizados los sistemas de gestión y control del FEI en cinco Estados miembros, entre los cuales no se encuentra España.⁵ Sin embargo, partiendo de dos disposiciones normativas españolas en las que se convocan subvenciones públicas cofinanciadas por el FEI, comprobaremos que en este país no se garantiza la coherencia entre las directrices de este Fondo y los programas nacionales financiados; que no hay un sistema de indicadores comunes; y que tampoco existen sistemas de control y gestión adecuados. Basándome en el caso español constataré, con un ejemplo práctico, la urgente necesidad de poner en marcha cada una de las recomendaciones expresadas por el Tribunal de Cuentas Europeo.

Para contextualizar el análisis hay que partir de las dos convocatorias estatales de subvenciones dirigidas una a organizaciones no gubernamentales y

⁴ Actualmente se encuentra en fase de aprobación la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración. Este fondo reunirá en un solo instrumento (para el periodo 2014-2020) el Fondo Europeo para los Refugiados, el Fondo Europeo para el Retorno y el FEI, y estará dotado con 3869 millones de euros entre programas nacionales y de gestión centralizada.

⁵ Estos cinco Estados miembros son: Alemania, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y República Checa. La selección se basó en el número y porcentaje de nacionales de terceros países, el porcentaje de compromisos del FEI y el desarrollo de legislación en materia de integración, según los datos de la tercera edición del Migrant Integration Policy Index (MIPEX).

otra a entidades locales (municipios, mancomunidades de municipios y comarcas) para el desarrollo de programas innovadores que fomenten la integración social y laboral de los inmigrantes. Ambas se publicaron puntualmente en España en 2012 como cada año desde 2007 y se caracterizan por estar cofinanciadas con fondos europeos. En concreto, las destinadas a organizaciones no gubernamentales vienen siendo cofinanciadas tanto por el FEI como por el Fondo Social Europeo, mientras que las destinadas a entidades locales estaban cofinanciadas solo por el FEI.⁶

Por primera vez, este año 2013 únicamente se ha publicado la correspondiente a organizaciones no gubernamentales,⁷ y se ha hecho en términos prácticamente idénticos a las anteriores pero con una importante novedad: la cofinanciación comunitaria del FEI podrá alcanzar un máximo del 95 por ciento del coste de cada programa subvencionado, en lugar del 75 por ciento que se venía estableciendo en los llamamientos anteriores.⁸

⁶ Resolución de 30 de julio de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes (*BOE* n° 184, de 02/08/12) y Resolución de 13 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, cofinanciada por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países (*BOE* n° 227, de 20/09/12). Ambas convocatorias fueron tramitadas por el procedimiento de urgencia, por lo que los plazos administrativos —salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos—, quedaron reducidos a la mitad, y ello según la Resolución de 9 de octubre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se acuerda la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento administrativo iniciado por Resolución de 30 de julio de 2012, por la que se convocan subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes (*BOE* n° 245, de 11/10/12); y la Resolución de 17 de octubre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se acuerda la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento administrativo iniciado por Resolución de 13 de septiembre de 2012, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, cofinanciada por el Fondo Europeo para de Integración de Nacionales de Terceros Países (*BOE* n° 256, de 24/10/12).

⁷ Resolución de 14 de mayo de 2013, de la Dirección General de Migraciones, por la que se convocan subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes (*BOE* n° 133, de 04/06/13).

⁸ Ver la Decisión 258/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2013, por la que se modifican las Decisiones n° 573/2007/CE y n° 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo a fin de incrementar el porcentaje de cofinanciación del Fondo para los Refugiados, del Fondo

En base a ello y a falta de que sea publicado el crédito disponible y la distribución definitiva de los créditos para los emplazamientos de 2013, he de recordar que de los 25.772.105'44 € que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social destinó en el año 2012 a proyectos de integración,⁹ un total de 22.039.481'14 € procedía del FEI.¹⁰

De esta manera, teniendo en cuenta que en 2012 la dotación del *Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes*¹¹ quedó definitiva-

Europeo para el Retorno y del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, en lo que respecta a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en lo relativo a su estabilidad financiera (*DOUE* L 82, de 22/03/13).

⁹ El desglose de esta cifra queda como sigue: 20.752.364'94 € para las ONG, según la Resolución de 25 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se publica el crédito disponible y la distribución definitiva de los créditos de la convocatoria de subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes, realizada por Resolución de 30 de julio de 2012 (*BOE* n°235, de 29/09/12); y un total de 5.019.740'50 € para las entidades locales, según la Resolución de 25 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Migraciones, por la que se modifica la de 13 de septiembre de 2012, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, cofinanciada por el Fondo Europeo para la integración de nacionales de terceros países, en relación a las cuantías de los créditos presupuestarios (*BOE* n° 235, de 29/09/12).

¹⁰ Esta cifra es la facilitada por la Comisión Europea (DG Home Affairs) en el apartado de su web oficial dedicado al FEI. Link consultado el 4 de septiembre de 2013: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/countries/spain/index_en.htm

El Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros países se creó en 2007 con el objetivo general de apoyar los esfuerzos de los Estados miembros con terceros países para cumplir las condiciones de residencia de los inmigrantes y facilitar su integración en las sociedades europeas, de conformidad con los Principios Básicos Comunes para la política de integración. Se dirige principalmente este fondo a apoyar la integración de los nacionales de terceros países recién llegados que comienzan su residencia legal en un Estado miembro. El Fondo cuenta con un presupuesto total de 825 millones de euros para el período 2007-2013, y funciona tanto a nivel de los Estados miembros (el 93% se distribuye entre éstos con arreglo a un criterio de solidaridad vinculado al número de nacionales de terceros países con permiso de residencia) como a nivel de la UE (el 7 % restante está gestionado directamente por la Comisión Europea y se dedica a acciones comunitarias).

¹¹ El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los inmigrantes se creó en España en el año 2005, y sus dotaciones desde entonces han sido las siguientes: 120.000.000 € en 2005; 182.400 € en 2006; 200.000.000 € en 2007, 2008 y 2009; 70.000.000 € en 2010; y 66.600.000 € en 2011. El objetivo principal de este instrumento financiero era favorecer la coordinación de las políticas de integración de inmigrantes entre los tres niveles de la Admi-

mente reducida a cero euros y así continúa en 2013, las cuantías señaladas no resultan desdeñables en absoluto, pues constituyen prácticamente los únicos recursos económicos con los que cuentan las Administraciones locales y las ONG españolas para sacar adelante sus programas de integración de inmigrantes, y ello al haberse reducido también drásticamente las aportaciones por parte de los organismos regionales con competencias en la materia.¹²

Pero lo verdaderamente destacable de ambas convocatorias es que, estando mayoritariamente financiadas con fondos europeos, el objeto de las subvenciones en España parece alejarse de las acciones financiables según la normativa europea por la que éstos se rigen, de manera que estaríamos destinando el dinero de la Unión Europea a promover programas que quedarían fuera de sus prioridades y estrategias. Esta afirmación tiene su fundamento en la Decisión del Consejo 2007/435/CE, por la que se rige tanto la convocatoria para entidades locales como la convocatoria para ONG, y concretamente en su considerando número 13 y en su artículo segundo. Lo veremos ampliamente en el tercer apartado del presente trabajo.

Las dos convocatorias españolas aludidas son las que tomo como punto de partida para responder en este artículo a la siguiente pregunta: ¿Se atiene España exactamente a la normativa europea cuando selecciona determinados programas para ser financiados con los fondos provenientes del FEI?

Intentaré responder a esta cuestión en las páginas que siguen, para lo cual he estructurado el texto en tres apartados. En el primero de ellos (ap. II) se realiza un repaso muy resumido de los principales antecedentes que, en materia de políticas de integración de inmigrantes, encontramos en el contexto de la Unión Europea. El apartado III se centra en documentos concretos del acervo comunitario y principalmente en la Decisión del Consejo que contiene las disposiciones por las que se rige el FEI, y se analizan los aspectos en los que se encuentran incoherencias entre las disposiciones españolas y esta normativa. En el apartado cuarto se da una respuesta a la pregunta formulada y se explican los argumentos en los que la misma se fundamenta.

II. EL MARCO NORMATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

Tras el Consejo Europeo celebrado en Tampere a finales de 1999, en el

nistración Pública (central, autonómico y local), así como reforzar la cooperación y colaboración entre las instituciones y organismos públicos competentes.

¹² AJA, E., *Inmigración y Democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, pp. 432-478.

que los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE decidieron impulsar la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia, la integración de los nacionales de terceros países se constituyó como uno de los pilares fundamentales de la política común de inmigración.¹³

Transcurridos cinco años, el Programa de La Haya aprobado por el Consejo Europeo los días 4 y 5 de noviembre de 2004, incluía como una de las orientaciones específicas, en aras a la consolidación de la libertad, «una integración acertada de los ciudadanos de terceros países *residentes legales* en la UE» y subrayaba la necesidad de una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración y de las iniciativas de la Unión en este ámbito.¹⁴ El 19 de noviembre de 2004, el Consejo de Justicia y Asuntos de interior adoptó unos Principios Básicos Comunes (PBC) destinados a fundamentar un marco europeo coherente en materia de integración de estos nacionales. Estos principios básicos suponen una guía que la UE ofrece a los Estados miembros, los cuales pueden utilizarlos en el diseño e implementación de sus políticas de integración, pero en ningún caso son de obligado cumplimiento.¹⁵

Con el Programa de Estocolmo se establecieron las prioridades de la Unión Europea respecto al **espacio de libertad, seguridad y justicia** durante el periodo 2010-2014.¹⁶ En la materia que nos ocupa, este programa hacía especial hincapié en que el éxito de la integración de los nacionales de terceros países con residencia legal suponía la clave para aprovechar al máximo las ventajas de la inmigración. Asimismo, insistía en que la Comisión Europea debía respaldar los esfuerzos de los Estados miembros mediante el desarrollo de mecanismos de coordinación, mejora de las consultas y la participación de la sociedad civil, prácticas conjuntas, módulos europeos de apoyo al proceso de integración y desarrollo de indicadores, entre otros aspectos.

Pero ha sido el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, el que parece haber puesto el punto y aparte en el debate sobre el alcance y nivel de competencias comunitarias en materia de integración de

¹³ BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, I. (Dir), *Regiones, Unión Europea e integración de inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho comparado*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 45-48.

¹⁴ Programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (DOUE C 53/01, de 03/03/05).

¹⁵ ILLAMOLA DAUSA, M., «Los principios básicos comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la UE y su incorporación a la política española de integración», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 38, 2011, pp. 155-182.

¹⁶ Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (DOUE nº C 115, de 04/5/10).

inmigrantes, pues en él se atribuyó a las instituciones europeas un papel activo en integración pero sin reconocimiento de competencias específicas que pudieran hacer prever una comunitarización.¹⁷ No obstante, desde el año 2000 las instituciones comunitarias habían asumido su responsabilidad en esta disciplina, desarrollando una significativa actividad a través de varias vías, como fueron el establecimiento de un marco jurídico común sobre no discriminación, el reconocimiento a los nacionales de terceros países de derechos semejantes a los de los ciudadanos de la Unión, un importante volumen de comunicaciones sobre la materia y otros actos normativos de la Comisión, y la puesta en marcha de instrumentos específicos de financiación y coordinación entre los Estados miembros y entre éstos y la UE.¹⁸

Dada la inexistencia de competencias explícitas a favor de la Unión para construir una política común de integración, las instituciones comunitarias han articulado una serie de vías indirectas con el fin de incidir sobre las políticas de integración estatales y regionales. Entre ellas destaca el Programa Común para la Integración-Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, en el que se recogían avances a escala europea sobre la inmigración legal y la integración de nacionales de terceros países, y se proponían medidas concretas a escala europea y nacional para poner en práctica los PBC.¹⁹

Del seguimiento de estas medidas se ocuparon los sucesivos Informes Anuales sobre Migración e Integración, el tercero de los cuales ampliaba el proceso de seguimiento del desarrollo de las políticas de admisión e integración en la UE y proporcionaba información sobre la instauración del marco

¹⁷ El actual artículo 79 de la versión consolidada del Tratado de funcionamiento de la UE, en su apartado 4, dice: «El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros» (DOUE C 83, de 30/03/10).

¹⁸ CARRERA, S. y WIESBROK, A., *Civic integration and Third country nationals: Nationalism versus Europeanism in the common EU immigration policy*. Centre for European Policy Studies. CEPS website, Bruselas, octubre 2009.

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 1 de septiembre de 2005 — Programa Común para la Integración— Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea [COM (2005) 389 final] — no publicada en el Diario Oficial.

comunitario en materia de integración hasta junio de 2007.²⁰ Por su parte, el Migrant Integration Policy Index es el instrumento que ha venido sucediendo a estos informes desde el año 2008, habiéndose convertido su tercera edición en la principal guía de referencia para evaluar, comparar y mejorar las políticas de integración tanto en Europa como en EEUU y Canadá.²¹

Con la Decisión 2008/381/CE del Consejo, se creó la Red Europea de Migración, tras haber concluido con éxito la fase preparatoria que había comenzado en 2004.²² Esta red tiene por objetivo atender las necesidades de información de las instituciones comunitarias y de las autoridades e instituciones de los Estados miembros, proporcionando información actualizada, fiable, objetiva y comparable sobre la migración y el asilo, con objeto de facilitar la elaboración de políticas en la Unión Europea en estos ámbitos. De igual interés resulta el Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales que ha contado con tres ediciones progresivamente mejoradas, una en 2004, otra en 2007 y la tercera en 2010. Tampoco hay que olvidar las dos plataformas de diálogo para impulsar la integración puestas en marcha por la Comisión en abril de 2009: el Foro Europeo sobre Integración y el Sitio Web Europeo sobre Integración.²³

Otra de las vías desarrolladas a nivel europeo que incide sobre las estrategias de integración ha sido el establecimiento de instrumentos de financiación que sirvan de apoyo a proyectos innovadores en este sentido. El FEI establecido por el Consejo financia las acciones nacionales, transnacionales y europeas destinadas a facilitar la integración de los nacionales de terceros países residentes legales en los países de acogida, centrándose principalmente en las llegadas recientes (art. 2).²⁴ Las acciones nacionales son llevadas a

²⁰ Encontramos este informe en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones —Tercer informe anual sobre inmigración e integración— [COM (2007) 512 final —no publicada en el Diario Oficial].

²¹ NIESSEN, J.; HUDDLESTON, T., *Legal Frameworks for the Integration of Third-Country Nationals*, Koninklijke Brill NV, Leiden, 2009, p. 39.

²² Decisión 2008/381/CE del Consejo, de 14 de mayo, por la que se crea una Red Europea de Migración (*DOUE* L 131, de 21/05/08).

²³ Enlace web: <http://ec.europa.eu/ewsi/>

²⁴ Aunque la Decisión 2007/435/CE no menciona expresamente a los residentes legales en su artículo segundo cuando se refiere al objetivo general del Fondo, se trata de una condición que subyace en todo el articulado y en la que este instrumento insiste permanentemente en sus considerandos previos segundo, sexto, séptimo y decimonoveno. La condición de residentes legales que deben tener los nacionales de terceros países para

cabo por los Estados miembros en el marco de una programación plurianual que debe ser coherente con las orientaciones estratégicas de la UE para la intervención del Fondo, mientras que el presupuesto asignado a las acciones europeas lo ejecuta directamente la Comisión Europea.²⁵

En julio de 2011 la Comisión dio a conocer la Agenda Europea para la Integración de los migrantes no comunitarios, dando así continuidad al Programa Común para la Integración del año 2005.²⁶ Esta Agenda se centraba en la propuesta de medidas para incrementar la participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes, situando el énfasis en la acción local. Como parte de este programa, la Comisión ha elaborado los Módulos Europeos de integración, que son una especie de «caja de herramientas» o marco de referencia flexible que puede adaptarse a los diferentes contextos de los Estados miembros con el fin de contribuir al éxito de las políticas de integración de toda Europa. Otra de las propuestas de la Agenda es la construcción de un sistema común de indicadores de integración que permita medir o evaluar la evolución de las políticas de integración en toda la UE con información cuantitativa y cualitativa.²⁷

Es posible concluir, a la vista de todo lo antedicho, que si bien las instituciones europeas reconocen a los Estados miembros como los principales responsables en cuanto a la adopción de medidas en aras a la integración de los nacionales de terceros países que residen en sus territorios, consideran

entrar en el ámbito de aplicación del FEI es incuestionable a la vista de los apartados segundo y tercero del artículo 1, pues de lo contrario se estaría vulnerando el artículo 79 del TFUE, el cual se refiere expresamente y de forma excluyente a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

²⁵ Resulta de interés el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre los resultados obtenidos y sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la aplicación del Fondo Europeo para la integración de nacionales de terceros países durante el periodo 2007-2009 (informe presentado de conformidad con el artículo 48, apartado 3, letra b), de la Decisión 2007/435/CE [COM (2011) 847 final—Bruselas, 05/12/11].

²⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países [COM (2011) 455 final—Bruselas, 20/07/11]. Esta Comunicación es la actualmente vigente y se complementa con el documento de trabajo de la Comisión sobre iniciativas de apoyo de la UE a la integración de nacionales de terceros países (SEC 2011/957 final).

²⁷ GARCÍA CIVICO, J., «Sobre el proceso de integración social del inmigrante en España. La cuestión de los indicadores», *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones «Ambrosio L. Gioja»*, año V, nº 7, invierno 2011, pp. 50-77.

asimismo esencial que éstas se desarrollen en un marco coherente con la UE, definido por los Principios Básicos Comunes fijados por el Consejo JAI de noviembre de 2004. La UE debe proporcionar el marco jurídico y legislativo general de la política de integración, sin olvidar que ésta se encuentra estrechamente relacionada con otras cuestiones que son competencia exclusiva de la Unión. Además se complementa, necesariamente, con otras políticas comunitarias tales como la cohesión e inclusión social, la lucha contra la discriminación o la estrategia para el empleo.²⁸ La acción de la UE debe servir de base para las actuaciones y programas que desarrollan bien los Estados, o bien las regiones en el caso de descentralización política, pero vamos a ver a continuación que esto no siempre es así, al menos en el caso de España.

III. ¿UNA INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DE LA NORMATIVA EUROPEA?

Directamente derivado de la necesidad de construir un marco coherente con las líneas marcadas por la Unión Europea, una de las últimas reformas de la Ley de Extranjería española (en adelante LOEX)²⁹ introdujo un precepto que, bajo el epígrafe «La política migratoria», enunciaba los principios en los que todas las Administraciones Públicas en España deben basar el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración, siendo el primero de ellos «la coordinación con las políticas definidas por la Unión Europea». La formulación de este principio responde a la evidencia de que las estrategias nacionales, regionales y locales se ven cada vez más afectadas por las decisiones tomadas a nivel comunitario en todos y cada uno de los aspectos relacionados con la inmigración, lo que incluye uno de sus principales caballos de batalla según se ha visto en el apartado anterior, las políticas de integración de inmigrantes.³⁰

²⁸ ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «La cohesión social en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: la creación de Fondos Europeos en materia de solidaridad y gestión de los flujos migratorios», en ALDECOA LUZÁRRAGA, F., FORNER DELAYGUA, J. (Coords.), *La Cohesión Social en Iberoamérica, III Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Valdivia, 29, 30 y 31 de octubre de 2007, pp. 353-364.

²⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12/01/00). Esta Ley ha sido modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre; por la LO 11/2003, de 29 de septiembre; por la LO 14/2003, de 20 de noviembre; por la LO 2/2009, de 11 de diciembre; por la LO 10/2011, de 27 de julio; y por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril.

³⁰ LAPARRA NAVARRO, M.; MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., «Las políticas de integración social de inmigrantes en España», en IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (coord) *El modelo*

1) EL CONTEXTO GENERAL

La construcción de las políticas europeas es una tarea larga y compleja en la que participan, en distintos grados, los gobiernos nacionales, la sociedad civil y las instituciones europeas. Sin embargo, la cuestión tiende a complicarse enormemente cuando los vocablos que emplean unos y otros actores no son los mismos, o aún siéndolo, no se les atribuye el mismo significado. Constituiría un ejemplo del primer grupo los términos «legal» e «ilegal», que son utilizados comúnmente en la normativa europea para diferenciar la situación administrativa en la que se encuentra un extranjero no comunitario cuando se halla en el territorio de la Unión. Sin embargo, en España esta terminología se erradicó de nuestro ordenamiento jurídico con la Ley Orgánica 4/2000 y su uso es hoy muy restringido o casi residual, salvo en las traducciones al español de los documentos provenientes de Europa.³¹

Siguiendo con la clasificación, un ejemplo de palabra a la que la Unión Europea atribuye un significado diferente con respecto al que le atribuye España sería, precisamente, lo que actualmente ocurre con la *integración*, pues mientras que las instituciones comunitarias se refieren generalmente a los residentes legales cuando utilizan este término (nacionales de terceros países que residen legalmente),³² en España vamos mucho más lejos cuando pensamos, hablamos, escribimos, financiamos, planificamos o legislamos sobre integración de inmigrantes.³³

Hay que decir que para la redacción de este apartado han sido previamente examinados más de un centenar de documentos europeos que, directa o tangencialmente, se refieren a la integración de los migrantes. Todos ellos sin

de inmigración y los riesgos de exclusión, FOESSA y Cáritas Española, colección Estudios nº 25, 2008, pp. 291-324.

³¹ En la normativa española de extranjería, en la normativa autonómica sectorial y, en general, en todos los ámbitos relacionados con la inmigración en España, se utilizan mayoritariamente los términos «regular» e «irregular» para definir la situación administrativa en la que se encuentra un extranjero no comunitario cuando se halla en territorio de la UE.

³² En inglés, «legally residing third-country nationals».

³³ Una información completa sobre las acepciones, interpretaciones y derivaciones del término «integración» la encontramos en DE LUCAS MARTÍN, J., *Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración*, X Premio de investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2011, País Vasco, Eurobask, 2012, pp. 11-91; así como en CARRERA, S., «Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada de la Unión Europea», *Revista Migraciones*, nº 20, 2006, pp. 37-73.

excepción (entre comunicaciones, reglamentos, directivas, fondos europeos, programas europeos, agendas, libros blancos, manuales, declaraciones, índices, dictámenes, informes, estudios, glosarios, eurobarómetros, etc.) conciben la integración como un proceso bidireccional, un aspecto o un objetivo que únicamente es entendible con respecto a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión Europea, conjuntamente con los potenciales migrantes que van a convertirse en residentes autorizados y que se encuentran todavía en sus países de origen y también para aquellos que gozan de protección internacional como los solicitantes de asilo, refugiados u otras formas de protección.

Por el contrario, ninguno de estos instrumentos contempla la posibilidad de extender el concepto a los inmigrantes que no reúnan las características de alguno de los grupos señalados, lo que resulta coherente con lo establecido en el Tratado Fundacional de la Unión Europea a partir de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa.³⁴ Como ya se ha visto, el TFUE otorga la potestad al Parlamento Europeo y al Consejo para establecer medidas que fomenten y apoyen las acciones de los Estados miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, sin hacer referencia a los que no tengan esta autorización. El Programa Común para la Integración-Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, en septiembre del año 2005 indicaba textualmente en sus conclusiones que «La inmigración legal y la integración son indisolubles y deben reforzarse mutuamente». Por su parte, varios dictámenes del Comité Económico y Social Europeo se refieren a la integración de inmigrantes en el mismo sentido,³⁵ y el Programa de Estocolmo, que sucedió en 2010 al Programa de la Haya, se refiere en su apartado 6.1.5 a la integración, focalizada únicamente en los nacionales de terceros países con residencia legal.³⁶

³⁴ GIL ARAUJO, S., *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*, Iepala Editorial, Madrid, 2010, p. 91.

³⁵ Como ejemplo sirvan los siguientes: 1) Dictamen del CESE sobre el tema de la «Integración de los trabajadores inmigrantes» (elaborado en febrero de 2010); 2) Dictamen del CESE sobre «La inmigración en la UE y las políticas de integración: colaboración entre los gobiernos regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil (elaborado en julio de 2006)»; 3) Dictamen del CESE sobre el tema «El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración» (elaborado en octubre de 2009); 4) Dictamen del CESE sobre el tema «La integración y la Agenda Social» (elaborado en enero de 2010); 5) Dictamen del CESE sobre el tema «El papel de la inmigración legal en un contexto de desafío demográfico» (elaborado en septiembre de 2010).

³⁶ CATALÀ I BAS, A. et al, *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 42.

En el mismo sentido, los estudios a nivel europeo más recientes sobre indicadores de integración, como el Migrant Integration Policy Index (III), el estudio piloto de Eurostat «Indicators of immigrant integration», o el Eurobarómetro «Migrant integration», se refieren exclusivamente a la integración de inmigrantes en situación de regularidad administrativa, aunque reconocen que entre el público en general hay una considerable confusión y una falta de entendimiento sobre lo que se entiende por inmigrante regular o irregular.³⁷ Finalmente, el Manual sobre la Integración para Responsables de la formulación de Políticas y Profesionales va un poco más lejos y, en su tercera edición (de abril de 2010) hace una interesante distinción entre residentes de origen inmigrante y residentes de origen no inmigrante, en el bien entendido de que la palabra «residentes» hace referencia exclusivamente a los extranjeros con autorización administrativa para residir.

A la vista de todo lo antedicho y para restablecer la conexión con la pregunta que me hacía al principio, es preciso aclarar si ocurre lo mismo con los principales instrumentos europeos de financiación y, en concreto, con el FEI.

Uno de los objetivos del Programa General de Solidaridad y Gestión de los flujos migratorios (Programa SOLID) es asegurar un reparto justo de las responsabilidades de los Estados miembros en la gestión integrada de las fronteras exteriores y en la aplicación de políticas comunes de asilo e inmigración. Los cuatro instrumentos financieros que lo integran son: el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para el Retorno, el FER y el FEI.³⁸ Debo centrar la explicación en el último de ellos por ser aquel del que derivan los fondos con los que se cofinancian los proyectos y programas que finalmente son seleccionados en las dos convocatorias españolas de subvenciones a las que se hacía referencia más arriba.

Como afirmaba al principio de este artículo, la clave para responder a la pregunta que se ha formulado se encuentra tanto en el considerando nº 13 como en el artículo 2 de la Decisión del Consejo 2007/435/CE. En ambos textos se hace referencia a los nacionales de terceros países recién llegados como objetivo principal de los programas de integración que serán financiados con el FEI.³⁹

³⁷ PHILLIMORE, J.; GODSON, L., «Making a Place in the Global City: The Relevance of Indicators of Integration», *Journal of Refugee Studies*, 2008, vol. 21 (3), pp. 305-325.

³⁸ CARRERA, S.; FAURE ATGER, A., «Integration as a two-way process in the EU? Assessing the relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration», Centre for European Policy Studies (CEPS), julio 2011.

³⁹ El considerando nº 13 dice: «El presente instrumento debe estar dirigido principalmente, en lo que respecta a la cofinanciación de acciones concretas que respalden el pro-

A la vista de ambos preceptos y en atención a todos los antecedentes a los que se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo, se concluye que el objetivo principal del Fondo es potenciar las acciones o programas nacionales dirigidos a facilitar la integración de los nacionales de terceros países que acaban de llegar a un Estado miembro de la Unión Europea y que tienen el Estatuto de residente. No se está haciendo referencia a los inmigrantes que llegan sin ningún tipo de autorización, como se deduce de los considerandos previos de la propia decisión y de lo dispuesto en el artículo 79 del TFUE. Dentro del ámbito de aplicación del FEI entrarían también los nacionales de terceros países que se encuentran fuera de la UE y que cumplen las medidas o las condiciones específicas previas a la partida, establecidas en la legislación nacional, incluidas las relacionadas con la capacidad para integrarse en la sociedad de acogida. En cualquier caso, extranjeros con visado o autorización de residencia en vigor.⁴⁰

Sin embargo, quedarían expresamente excluidos los nacionales de terceros países que hayan presentado una solicitud de asilo respecto de la cual no se ha adoptado aún una decisión firme, o que disfruten del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria, o reúnan las condiciones para ser refugiado o puedan optar a la protección subsidiaria de acuerdo con la Directiva 2011/95/UE.⁴¹

ceso de integración de nacionales de terceros países en los Estados miembros de que se trate, a acciones relativas a nacionales de terceros países recién llegados. En este contexto cabe hacer referencia a la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, que señala el período de cinco años de residencia legal como un requisito que deben cumplir los nacionales de terceros países para obtener un estatuto de residentes de larga duración». Por su parte, el artículo 2.1 establece que: «El objetivo general del Fondo será apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para hacer posible que nacionales de terceros países con diversos orígenes económicos, sociales, culturales, religiosos, lingüísticos y étnicos reúnan las condiciones de residencia y facilitar la integración de éstos en las sociedades europeas. El Fondo se centrará principalmente en las acciones relativas a la integración de los nacionales de terceros países recién llegados».

⁴⁰ La normativa española de extranjería no contiene medidas de integración previas a la obtención del visado, como sí ocurre en países como Holanda o Alemania, en los que es necesario realizar una prueba de idioma para poder ser autorizado a entrar en el país como residente. Por esta razón, en España no existen programas en este sentido.

⁴¹ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (*DOUE* L 337, de 20/12/11).

Por ello, es conveniente tener en cuenta la política existente de la UE en materia de inmigración irregular así como la relativa a los solicitantes de asilo y refugio, para los que hay previstos otros fondos específicos.⁴²

Pues bien, la matización de que el FEI no incluye como beneficiarios de los fondos a los inmigrantes que llegan a un Estado miembro sin ningún tipo de autorización ha brillado por su ausencia en las dos convocatorias españolas de subvenciones que se han venido sucediendo desde el año 2007, quizás fruto de una interpretación errónea por parte de la autoridad convocante. Esta circunstancia ha derivado en la aceptación de programas y proyectos en los que los beneficiarios directos son inmigrantes que no entran dentro del ámbito de aplicación de la Decisión 2007/435/CE, es decir, inmigrantes en situación administrativa irregular en su mayoría. La cuestión es importante desde el momento en que no estamos hablando de acciones en las que este colectivo formaría parte de un público mayor al que se dirige un programa concreto, sino que se trataría de acciones concretas para este grupo característico de inmigrantes, lo cual es muy diferente.

Como ya se ha explicado, la mención a los inmigrantes no autorizados a residir como grupo excluido del ámbito de aplicación del FEI, no se incluye expresamente en el apartado *ad hoc* de la Decisión porque para la Unión Europea no cabe la confusión en este sentido. La propia norma hace referencia a algunos de los programas, comunicaciones y demás instrumentos comunitarios mencionados más arriba y en los que el concepto de integración de inmigrantes —más todo lo relativo y derivado del mismo— se refiere exclusivamente a los nacionales de terceros países que residen legalmente en alguno de los Estados miembros de la UE, por lo que resultaría redundante manifestarse sobre ello al acotar el ámbito de aplicación de la normativa.

2) LA PRÁCTICA ESPAÑOLA

Pese a ser muy claros los objetivos del FEI desde su creación en 2007, observamos que en las sucesivas convocatorias de subvenciones que, en su marco, han sido publicadas en España para entidades sin ánimo de lucro y para entidades locales, la expresión «nacionales de terceros países recién lle-

⁴² DEL VALLE GÁLVEZ, A., ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., «Asilo y refugio en la Unión Europea: evolución y tendencias», en BADIA MARTÍ, A.M.; PIGRAU SOLÉ, A. (Coord.) *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo, Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Volumen 2, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 1311-1333.

gados» parece haber sido interpretada erróneamente por el ejecutivo español al entender, año tras año, que solo incluía a extranjeros sin autorización o visado de residencia. Esta afirmación, aparentemente descabellada, se constata sin mayor problema si atendemos al propio texto de las resoluciones que aquí se analizan.

Por un lado, tanto la Resolución de 2012 como la de 2013 por las que se convocan subvenciones en el área de integración de personas inmigrantes dirigidas a entidades sin ánimo de lucro, aclaran en su Anexo A, letra C), que los beneficiarios finales de las actuaciones desarrolladas en el marco de estos programas «podrán ser personas nacionales de terceros países con autorización de residencia en España o en un Estado miembro de la UE». Por otro lado, en los Planes anuales del FEI elaborados por España en 2011, 2012 y 2013 se ha añadido un párrafo en el apartado dedicado a «Otros proyectos» que en idénticos términos establece lo siguiente: «Igualmente, y teniendo en cuenta el contexto actual de crisis socioeconómica, pueden financiarse otros proyectos que respondan a situaciones emergentes, relacionadas con la integración de nacionales de terceros países en situación regular».

En efecto, la utilización de las palabras «podrán» y «pueden» en los textos normativos indicados confirma el persistente error interpretativo de la Decisión por la que se rige este Fondo Europeo. Estos vocablos revelan que existe la posibilidad de financiar proyectos dirigidos a los nacionales de terceros países con autorización de residencia o en situación regular, cuando según la norma europea este colectivo no solo puede sino que debe ser el único beneficiario final de las ayudas.

A mayor abundamiento, si atendemos a la Resolución de 13 de septiembre de 2012, por la que se convoca la concesión de subvenciones a entidades locales (no publicada ya en 2013), en ella se hace referencia igualmente a nacionales de terceros países, población inmigrante y personas inmigrantes en general, sin hacer distinción en base a las situaciones administrativas. En ningún momento se alude en estas disposiciones normativas a nacionales de terceros países residentes legales. Lo que ocurre es que, a diferencia de Europa, cuando en España nos referimos a la integración de los nacionales de terceros países, estamos incluyendo a todos.⁴³

Para fundamentar la anterior afirmación bastaría con examinar el artículo 2.ter de la LOEX, introducido por la Ley Orgánica 2/2009, en el que bajo el

⁴³ GÓMEZ CIRIANO, E.J., «¿Excluyendo desde la integración?: un análisis del modelo de integración activa», *Revista Documentación Social*, Cáritas Española, nº 159, 2010, pp. 85-101.

epígrafe «Integración de los inmigrantes», insta a todas las Administraciones Públicas a incorporar el objetivo de la integración en sus políticas, sin hacer mención alguna sobre la situación jurídico-administrativa de las personas a las que se dirigen.⁴⁴ También sobre este punto resulta interesante el Informe de síntesis 2008 sobre el Fondo de Apoyo a la Acogida e integración de los inmigrantes: Revisión por pares en materia de protección e inclusión social. Este documento señala que el enfoque español de no discriminar a los inmigrantes sin papeles en los programas de integración podría no ser posible en los países de la UE en los que las leyes obligan a los trabajadores sociales a informar de los inmigrantes ilegales, incluso en el área de atención sanitaria y educación.⁴⁵

El resultado de todo esto es que la práctica totalidad de los proyectos y programas cofinanciados con el dinero del FEI en España, a excepción de los que se dirigen expresamente a familiares reagrupados, han sido concebidos para favorecer la integración de los inmigrantes irregulares o popularmente llamados «sin papeles». Se puede contrastar esta afirmación simplemente revisando las listas de entidades sin ánimo de lucro y de entidades locales beneficiarias de las subvenciones, así como el nombre de los programas seleccionados y los montantes asignados, todo ello publicado en la página web de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.⁴⁶ Es decir, exactamente lo contrario a lo que el FEI enuncia como su principal prioridad, que es la integración de los nacionales de terceros países recién llegados de otros Estados miembros pero que sean titulares de un permiso de residencia.

Llegados a este punto, estamos en disposición de responder a la pregunta que nos habíamos formulado al principio: ¿Se atiende España exactamente a la normativa europea cuando selecciona determinados programas para ser financiados con los fondos provenientes del FEI? La respuesta ha de ser un rotundo NO.

⁴⁴ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 299, de 12/12/2009).

⁴⁵ CARRASCO CARPIO, M.C., *Informe de Síntesis sobre el FAIIIRE 2008-Revisión por pares en materia de protección e inclusión sociales*. Publicación financiada en el marco del Programa de la Comunidad Europea para el Empleo y la Solidaridad Social (2007-2013), gestionado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, octubre 2008, pp. 16.

⁴⁶ Link consultado el 4 de septiembre de 2013: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/fondos_comunitarios/programa_solidaridad/integracion/

Para determinar los criterios objetivos de asignación a los Estados miembros de los recursos anuales disponibles, el FEI tiene en cuenta el número total de nacionales de terceros países que residen legalmente en ellos y el total de nuevas admisiones de nacionales de terceros países a lo largo de un período dado de referencia, lo cual resulta plenamente coherente con su ámbito de aplicación y sus objetivos.⁴⁷ De la combinación de estos criterios ha resultado que España es el tercer país de la UE que más fondos ha recibido en 2012 y 2013, por detrás solo de Italia y Reino Unido, compartiendo siempre con estos mismos países los primeros puestos del *ranking* desde la constitución del FEI.⁴⁸ Partiendo de este hecho notable cabría preguntarse cómo es posible que la Comisión Europea no se haya dado cuenta de que, desde el año 2007, ha destinado casi 89 millones de euros a proyectos españoles de acogida e integración cuyos beneficiarios directos han sido, mayoritariamente, inmigrantes en situación irregular.

La respuesta a este segundo interrogante es complicada, pero intentaré hacer una aproximación partiendo del análisis del *Plan plurianual para el FEI durante el periodo 2007-2013*, así como de los sucesivos Planes anuales en los que, cada año, España viene concretando las actuaciones y medidas que recibirán ayuda del programa y que han sido aprobados por la Comisión Europea.⁴⁹

En el considerando nº 17 de la Decisión 435/2007/CE se insta a los países miembros a preparar un documento de programación plurianual que tenga en cuenta su situación y sus necesidades y en el que se exponga su estrategia de desarrollo, el cual debe servir de marco para la ejecución de las acciones que se han de enumerar en los programas anuales. En base a ello, España preparó su Plan plurianual y definió su estrategia de desarrollo considerando la situación de los flujos migratorios, sus causas, características y consecuencias desde un punto de vista demográfico, económico y social, para

⁴⁷ Ver el considerando nº 19 de la Decisión 435/2007/CE, por la que se establece el Fondo Europeo de Integración. Los criterios específicos de asignación de recursos a los Estados miembros se encuentran recogidos en el artículo 12 de esta Decisión.

⁴⁸ Pueden consultarse los importes asignados a cada Estado miembro de la UE, tanto desde el FEI como desde los otros tres Fondos Europeos, en la página web de la Comisión Europea. Link consultado el 4 de septiembre de 2013: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/index_en.htm

⁴⁹ Pueden consultarse tanto el Plan plurianual español del FEI como los Planes anuales, desde el 2007 hasta el 2013, en la web de la Secretaría General de Inmigración y Emigración, en el apartado dedicado al FEI. Link consultado el 4 de septiembre de 2013: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/fondos_comunitarios/programa_solidaridad/integracion/

lo cual tomó como referencia el Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2007-2010 (PECI), que había sido aprobado por el Consejo de Ministros en febrero de 2007 y en cuya elaboración habían participado todos los agentes que intervienen en el proceso de inmigración e integración en todas las esferas de actuación.⁵⁰

Tanto el PECI como el Plan plurianual del FEI incluyen indistintamente, como beneficiarios de sus objetivos y programas, a todos los inmigrantes que se encuentran en territorio español, sin hacer referencia en ningún momento a su situación administrativa regular o irregular. Lo cual, pese a obviar los criterios objetivos de asignación de los fondos procedentes de Europa, no nos extraña en absoluto, ya que lo mismo ocurre en la concepción y génesis de todos los instrumentos utilizados en la gestión y financiación de las políticas públicas de integración existentes en España.⁵¹

IV. LA RESPUESTA Y LOS MOTIVOS

Desde las instituciones y órganos administrativos, planes estratégicos y órganos colegiados consultivos, hasta la legislación estatal de extranjería y la legislación autonómica sectorial, cuando hablan o regulan sobre integración de inmigrantes lo hacen en referencia a todos los que se encuentran en territorio español, no sólo a los que están autorizados para ello. Ninguno de todos estos instrumentos hace distinción, con carácter general y a diferencia de Europa, entre la integración de inmigrantes con autorización o sin autorización para permanecer en España, con la única excepción del Foro Estatal para la Integración Social de los Inmigrantes, cuyo reglamento de funcionamiento establece que su objeto es la integración social de los inmigrantes legalmente establecidos.⁵²

Consecuentemente con esta concepción extensiva de la integración que en España se refiere siempre a todos los inmigrantes que se hallan en su territo-

⁵⁰ MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A., «La incidencia del Fondo de Apoyo y el PECI en las políticas autonómicas de integración de inmigrantes», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 85, 2010, pp. 31-45.

⁵¹ IZQUIERDO ESCRIBANO, A.; LEÓN, S., «La inmigración hacia dentro. Argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multi-nivel», *Política y sociedad*, vol. 45, nº 1, 2008, pp. 11-39.

⁵² VERDUGO MATÉS, R.M.; GÓMEZ SUÁREZ, A., «Narraciones políticas y procesos de enmarcamiento del discurso de las asociaciones del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de España», *Papers: revista de sociología*, nº 81, 2006, pp. 149-169.

rio, los Planes anuales del FEI —aprobados en cada ejercicio por la Comisión Europea— enmarcan sus proyectos y actuaciones dentro de las prioridades fijadas en el Plan plurianual. Y de forma consiguiente se refieren a lo largo de su texto a los «nacionales de terceros países» (sin más apelativos) como los beneficiarios de los programas. Podría residir aquí el motivo que hace que la Comisión Europea apruebe cada año el Plan anual presentado por España y transfiera los fondos asignados, sin cuestionarse a qué nacionales de terceros países van dirigidos los programas que van a ser financiados. La Comisión entiende que se hace referencia a los nacionales de terceros países que residen legalmente en territorio español, lo cual, como ha quedado demostrado, no es así en absoluto. Ante este paradójico escenario, procede plantear las siguientes preguntas:

1.—¿Está siendo la Comisión Europea permisiva de algún modo con esta situación desde que se estableciera el FEI en el año 2007 o, sencillamente, los mecanismos comunitarios de control están fallando tal y como apuntaba el informe especial 22/2012 del Tribunal de Cuentas Europeo al que me he referido al principio de estas páginas?

2.—¿Existe algún motivo legal por el que España actúa de este modo y aprovecha el FEI para subvencionar programas que van dirigidos a personas que deben quedar fuera de su ámbito, según la normativa comunitaria que lo regula?

La primera pregunta obtendría su respuesta de la propia actuación de la Comisión Europea al seguir financiando año tras año los programas españoles con los fondos del FEI. El Gobierno español no ha recibido advertencias ni requerimientos por parte de esta institución, ni ha sido sancionado por sus prácticas en esta materia. Sin embargo, todos los informes sobre la eficacia de los mecanismos de gestión y control del FEI solicitados por la Comisión y emitidos en los últimos años han advertido de la urgente necesidad de revisar y rehacer los citados sistemas. No solo así lo ha constatado el Tribunal de Cuentas Europeo en su informe sino que también se desprende de todo el proceso seguido hasta la elaboración de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración.⁵³

En cuanto a la segunda pregunta formulada, España tiene razones legales que le obligan a incluir a todos los inmigrantes dentro de sus políticas de

⁵³ Ver Estudio de Evaluación de impacto en el marco de financiación multi-anual en el área de Asuntos de Interior—Informe final (Impact assessment study on the Multi-annual Financial Framework (MFF) in the area of Home Affairs—Final Report). Comisión Europea, octubre 2011.

integración, lo cual seguiría sin justificar, en términos de cumplimiento del principio de legalidad, su actuación en cuanto al destino de los fondos procedentes del FEI.

La primera de las razones legales es que la Constitución Española remite a la Ley para la fijación de los términos en que los extranjeros gozan en España de los derechos y las libertades públicas garantizados en la norma fundamental. Por su parte, la Ley de Extranjería, modificada en seis ocasiones desde su publicación en el año 2000, hace referencia a la integración de los inmigrantes comprendiendo a todos ellos, sin distinción alguna por su situación administrativa, como veíamos más arriba. Y si atendemos a otras disposiciones de la misma Ley, vemos que en su artículo 6.3 se impone a los Ayuntamientos la obligación de empadronar a «los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio», independientemente de que su permanencia en España sea regular o irregular.⁵⁴ De este empadronamiento se derivan, a su vez, algunos de los principales derechos sociales como son la educación, la asistencia sanitaria y los servicios y prestaciones sociales básicas, derechos todos ellos en los que las políticas de integración de inmigrantes juegan un papel más que decisivo.⁵⁵

La segunda de las razones por las que España está obligada a incluir a todos los inmigrantes dentro de sus políticas públicas de integración es la existencia del *arraigo social* como vía de obtención de la regularidad administrativa. La LOEX establece en su artículo 31.3 que la Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, para lo cual será necesario que el extranjero nacional de un tercer país demuestre que ha permanecido en España durante un mínimo de tres años, que carece de antecedentes penales, que posee un contrato de trabajo de un año de duración y que ha realizado «esfuerzos de integración» a través del seguimiento de programas de inserción socio-laborales y culturales.⁵⁶

Este último requisito resulta de vital importancia para el tema que nos ocupa, pues supone que las Administraciones públicas españolas deben garan-

⁵⁴ SOLANES CORELLA, A., «Inmigración y responsabilidad municipal», *Documentación social*, n° 158, pp. 191-210.

⁵⁵ El derecho a la asistencia sanitaria ha sido restringido para determinados grupos de extranjeros por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (*BOE* n° 98, de 24/04/12).

⁵⁶ YERGA COBOS, S., «El reglamento de extranjería. Objetivos, elaboración y novedades», *Revista Tiempo de Paz*, n° 104, 2012, pp. 82-94.

tizar la existencia y facilitar el acceso a estos programas de inserción, y ello en aras de hacer posible el cumplimiento de esta vía de legalización prevista en la Ley. Y es justamente lo que podría estar haciendo España destinando una buena parte de los fondos europeos, a falta ya de fondos propios, a las entidades públicas y privadas que vienen desarrollando este tipo de programas: hacer posible la integración previa de todos los inmigrantes para que éstos puedan convertirse, posteriormente y a través del arraigo, en residentes legales.

Hemos visto al principio de estas páginas que el Tribunal de Cuentas Europeo ya ha advertido sobre la necesidad de que la Comisión Europea exija a los Estados miembros detalles más concretos sobre su modo de procurar la coherencia y complementariedad en los Fondos de la Unión y, al mismo tiempo, que los Estados establezcan sistemas de gestión y control más adecuados y eficaces en aras a garantizar su eficacia sobre la integración de los nacionales de terceros países residentes en la UE de cara al nuevo periodo 2014-2020. El escenario está preparado y un nuevo instrumento de financiación, completamente revisado, está ya sobre la mesa pendiente solo de su aprobación final tras las consultas e informes preceptivos. En tanto se pone definitivamente en marcha, España debería reaccionar y revisar en profundidad sus políticas de integración para no quedarse descolgada y avanzar conjuntamente con sus socios comunitarios.

LA FINANCIACIÓN DE LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EN ESPAÑA: SU INCOHERENCIA RESPECTO AL MARCO NORMATIVO EUROPEO

RESUMEN: La Comisión Europea ha desarrollado importantes instrumentos destinados a fomentar la cooperación entre las instituciones europeas y los Estados miembros en materia de políticas de integración de inmigrantes. Uno de los más destacados fue la creación del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, cuya dotación para el periodo 2007-2013 es de 825 millones de euros. El objetivo principal de este fondo es la integración de los nacionales de terceros países recién llegados a un Estado miembro que sean titulares de una autorización de residencia.

El Fondo Europeo para la Integración se distribuye entre los países de la Unión en atención a determinados criterios objetivos, resultando que España es uno de los que más financiación recibe año tras año. Sin embargo, no existe una coherencia entre los objetivos de este fondo y los programas que, con él, se subvencionan en este país.

PALABRAS CLAVE: Políticas de integración de inmigrantes; integración de nacionales de terceros países; Fondo Europeo de Integración; cooperación de la UE; política de integración en España.

FUNDING FOR THE INTEGRATION OF IMMIGRANTS IN SPAIN: ITS INCONSISTENCY REGARDING THE EUROPEAN REGULATORY FRAMEWORK

ABSTRACT: The European Commission has developed important instruments designed to promote cooperation between European institutions and EU Member States on policies related to the integration of immigrants. One of the most significant instruments to be created is the European Fund for the Integration of third-country nationals, which has a funding budget for the period 2007–2013 of 825m euros. The Fund's main objective is the integration of third-country nationals that have recently arrived in a Member State who hold a resident permit.

The European Fund for the Integration is distributed among the countries of the European Union according to certain objective criteria, meaning that year after year Spain is one of the countries to receive the highest amount of financing from the Fund. However, there is a lack of coherence between the objectives of the European Fund and the programmes it finances in Spain.

KEY WORDS: Immigrant Integration Policy; Integration of non EU-immigrants; European Integration Fund; European Union cooperation; Integration Policies in Spain.

LE FINANCEMENT DE L'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS EN ESPAGNE: SON INCOMPATIBILITÉ EN CE QUI CONCERNE LE CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN

RÉSUMÉ: La Commission européenne a mis en place d'importants instruments destinés à encourager la coopération entre les institutions européennes et les États membres en matière de politiques d'intégration des immigrants. La création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers, avec une dotation de 825 millions d'euros pour la période 2007-2013 a représenté une des actions les plus notables dans ce domaine. L'objectif principal de ce Fonds est l'intégration des ressortissants de pays tiers arrivés récemment dans un pays membre qui détiennent un permis de séjour.

Le Fonds européen d'intégration se distribue entre les pays de l'Union européenne en fonction de critères objectifs précis, qui octroient chaque année à l'Espagne un des plus hauts niveaux de financement. Cependant, on observe un manque de cohérence entre les objectifs du Fonds européen et les programmes financés dans son cadre dans notre pays.

MOTS CLÉS: Politique d'intégration des immigrants; intégration des non-ressortissants de l'UE; Fonds européen d'intégration; coopération de l'Union européenne; politiques d'intégration en Espagne.