

LA “DELGADA LÍNEA” ENTRE CONDICIONES Y MEDIDAS DE INTEGRACIÓN EN EL DERECHO MIGRATORIO EUROPEO¹

THE “THIN LINE” BETWEEN CONDITIONS AND MEASURES OF INTEGRATION IN EUROPEAN MIGRATION LAW

ENCARNACIÓN LA SPINA
Universidad de Deusto

Recibido: 23/06/2015

Aceptado: 21/07/2015

Resumen: Desde el Consejo de Tampere, la Unión Europea ha promovido la integración de los inmigrantes por medio de dos mecanismos diferentes de acción. De un lado, con la coordinación de un marco programático de directrices para los Estados miembros y, de otro lado, desde el derecho migratorio europeo con la aplicación de ciertas condiciones o medidas de integración en casos de residencia de larga duración o por reagrupación familiar. Tras una breve introducción a las políticas de integración, esta propuesta se centra básicamente en el análisis de la articulación normativa europea de la integración para así cuestionar tanto su controvertida exigibilidad en términos de condición o medida como su coherencia interna con los principios básicos del Derecho de la Unión Europea.

Palabras claves: integración, medidas, inmigración, condiciones, Unión Europea.

Abstract: *Since the Council of Tampere, the European Union has promoted immigrant integration through two different mechanisms. On the one hand, through the coordination of a framework of guidelines for EU Member State and, on the other hand, from the European migration law through the application of certain conditions or integration measures in cases of long-term residence or family reunification permit. After a short introduction of integration policies, this proposal focuses mainly on the analysis of European legal rules for joint integration in terms of conditions or measures in order to discuss its controversial enforceability and the internal consistency respect to the basic principles of the European Union law.*

Keywords: *Integration, measures, migration, conditions, European Union.*

¹ A partir del 1 de septiembre de 2015 investigador postdoctoral del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, referencia FPDI-2013-16413 del programa de contratos de formación postdoctoral de Ministerio de Economía y Competitividad. Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad, Derechos Humanos, sociedades multiculturales y conflictos, DER 2012-31771. Y también ha sido realizado en el marco del programa Fernand Braudel-IFER (International Fellowships for Experienced Researchers) y la Comisión europea (Programme Action Marie Curie_COFUND-7ème PCRD) LabexMed, CERIC– UMR 7318 reference 10-LABX-0090.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA INTEGRACIÓN DESDE EL DERECHO MIGRATORIO EUROPEO. 2.1. La posible exigibilidad de medidas de integración en la Directiva 2003/86/CE. 2.2. El alcance de las condiciones de integración en la Directiva 2003/109/CE. 3. LIMITANDO LA EXIGIBILIDAD DE LA INTEGRACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LUXEMBURGO. 4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

Pese a las implicaciones sociales que plantea la inclusión social en la construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, las políticas de integración de la Unión Europea han tenido un desarrollo tardío si se comparan estas con el dinamismo de otras perspectivas prioritarias de las políticas migratorias europeas como son la defensiva y económica². La integración como perspectiva social de las políticas migratorias se articula progresivamente por los Estados miembros precisamente en el momento de aplicar y dar contenido a un complejo corpus jurídico y un amplio entramado de políticas previstas a nivel europeo³.

En esta articulación multinivel de la integración desde la Unión Europea se distinguen claramente dos fases interrelacionadas o consecutivas. La primera fase preferentemente apuesta por el diseño de políticas promocionales por lo que invita a los Estados miembros a seguir unas buenas prácticas o recomendaciones no vinculantes consideradas necesarias para avanzar en la progresión de la integración. Para ello la integración se define en clave de igualdad de derechos tal y como se recoge en la conocida COM (2000) 757, de 22 de noviembre de 2000⁴ o en las conclusiones número 18 y 21 del Consejo de Tampere. Ambos documentos indican que “una política de integración debería tender a conceder a los ciudadanos de terceros países, derechos y deberes comparables a aquellos de los ciudadanos de la Unión europea o en otras palabras debería garantizar seguridad material entre el *status* jurídico de los ciudadanos de terceros países y aquel de los ciudadanos de los Estados miembros”. Así bajo un cierto pragmatismo, los elementos que consienten la inclusión en el país de acogida se resumen en cinco áreas de política migratoria⁵: trabajo, la reagrupación familiar, la residencia de larga duración, la ciudadanía y

² CARRERA, S., «Integration of Immigrants in EU Law and Policy», en AZOULAI, L., Y DE VRIES, K., *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 159-166

³ SOLANES CORELLA, A., “Indicadores para la integración de los inmigrantes desde las directrices europeas”, en DE LUCAS, J. Y AÑON ROIG, M.J. (eds.), *Integración y Derechos. A la búsqueda de indicadores*, Barcelona, Icaria, 2014, pp. 11-36, esp. p. 11.

⁴ COM 757 final, de 22 de noviembre de 2000, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración. Reiterada en COM (2001) 387 final de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo relativos a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.

⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, Bruselas, Junio 2004, COM 2004 508 final. Disponible en Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0508es01.pdf.

la no discriminación, enfatizando así la importancia de crear una política global y multisectorial sobre la integración de los inmigrantes. Es decir, una política más incisiva que tenga en cuenta además de los aspectos económicos y sociales, también la participación civil y las diversidades culturales y religiosas del inmigrante⁶.

Aunque no sería hasta el Programa de la Haya adoptado en el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004 cuando pasaría a ser una de las diez prioridades de la Unión que se integraría en los principios comunes básicos sobre la integración⁷ tras el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos internos, del 19 de noviembre 2004. En el mismo, se reitera que el conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad, estarían en la base del éxito de la integración como extremos complementarios al “Programa Común para la integración de los ciudadanos de los países terceros de la Unión Europea”⁸. De este modo, a grandes rasgos es posible observar como durante esta primera fase, si bien siempre a título orientativo, los contornos de la integración ya quedarían modelados de forma abierta por la confluencia de los once principios básicos comunes de la política de integración de los inmigrantes.

Sin embargo, la segunda fase plantea un giro copernicano a este *modus integrandi* que pasa a ser mayormente perfilado a tenor de los artículos 63 bis 4 y 79.4 del Tratado de Lisboa⁹ y con ocasión de las negociaciones del Pacto europeo para la inmigración y el asilo del 15 de octubre de 2008¹⁰. Las últimas si bien paradójicamente no vaticinaban cambios en la literalidad del mandato contenido en el artículo 79.4 que expresamente excluía toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros respecto a la integración. En cambio sí permitían dar impulso indirectamente a la posible exportabilidad de ciertos modelos nacionales de integración por medio de fórmulas de exigibilidad de ciertas condiciones y/o medidas de integración en cada Estado miembro.

⁶ 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 las Regiones sobre inmigración, integración y empleo.

⁷ Consejo de la Unión Europea, sesión núm. 2618 del Consejo de Justicia y Asuntos de interior, Bruselas 19 de noviembre de 2004, 14615/04.

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, Programa común para la integración, Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, 1 de septiembre de 2005. *Vid.* Libro verde COM (2004) 801 relativo al planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica en el que señalaba la importancia de que las medidas de admisión vayan acompañadas por unas sólidas políticas de integración.

⁹ Tratado de Lisboa por el que se modifican el tratado de la Unión Europea y el tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007/c 306/01), 17 de diciembre de 2007, entrado en vigor en enero de 2009.

¹⁰ Sobre la vía contractual de la integración a escala europea *vid.* Solanes Corella, A., “¿Integrando por ley? De los contratos europeos de integración al compromiso de la ley autonómica Valenciana 15/2008”, *Revista española de derecho migratorio y extranjería*, 20, 2009, pp. 47-77 esp. p. 48-49.

Básicamente, esta apertura nacional a la integración plantea problemas respecto a la forma de delimitar las diferencias entre las condiciones y medidas de integración al hilo de la transposición de las Directiva 2003/86 y 2003/109 y, más si cabe con la coordinación de las políticas nacionales a nivel europeo¹¹ por medio del Programa de Estocolmo (2010-2014)¹², que refuerza el llamado proceso de “europeanisation” horizontal e informal¹³ de la integración cívica¹⁴. Sin entrar en el debate sobre la solvencia o no de tal enfoque es evidente como la política de integración europea ha ganado en variables nacionales altamente burocráticas y sofisticadas con el propósito de garantizar un estricto control de los flujos migratorios tanto en el momento de su entrada como para los inmigrantes que ya están instalados.

Para ello, se analizará en primer lugar, la configuración jurídica de la integración en las dos Directivas europeas que han regulado la integración ya bien como medida o bien como condición en el ámbito de aplicación de cada una de ellas y, de igual modo se revisarán las pautas interpretativas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con la finalidad de contribuir a trazar líneas más definidas sobre la exigibilidad de la integración en el contexto europeo.

¹¹ Vid. entre otros 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 10.5.2005. 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 3.3.2006. Y, más recientemente, COM (2011) 455 final, de 20 de julio de 2011 la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» III Informe anual sobre inmigración y asilo COM (2012) 250 final, de 30 de mayo de 2012 así como Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, IV y V Informe Anual sobre Inmigración y Asilo COM (2013) 422 final, COM(2014) 288 final.

¹² Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, DO C 115 de 4 de mayo de 2010, p. 1.

¹³ RADAELLI, C. M., “The Europeanization of Public Policy”. In: K. FEATHERSTONE, C. RADAELLI, M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 27-56, esp. p. 30.

¹⁴ ILLAMOLA DAUSÀ, M., “Los principios comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la Unión Europea y su incorporación a la política española de inmigración”, en *Revista de Derecho comunitario europeo*, nº 38, 2008 pp. 155-182, esp. p. 165. 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”. En *VVAA. Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*, Bilbao, Eurobask, 2012, pp. 11-92, esp. 23.

2. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA INTEGRACIÓN DESDE EL DERECHO MIGRATORIO EUROPEO

Habida cuenta de la significación del marco programático de las políticas de integración a nivel europeo, la configuración jurídica de la integración es actualmente un ámbito complementario y un desafío emergente para el Derecho migratorio europeo. Si bien, los sucesivos informes anuales sobre inmigración mantienen la integración como una de las prioridades de la Unión Europea, fundamental en el marco financiero plurianual 2014-2020, de ahí la importancia del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) para superar las actuales barreras para la convivencia¹⁵. En términos de eficacia normativa es precisamente a partir de la aplicación de la Directiva 2003/86 y la Directiva 2003/109 cuando es posible advertir la necesidad de una mayor delimitación conceptual sobre la forma de medir la integración y también donde en su defecto pueden concurrir situaciones de incoherencia interna respecto a los principios jurídicos básicos del Derecho de la Unión Europea. No en vano, los efectos que la misma norma prevé para el caso de incumplimiento, esto es la nulidad, la reparación y la sanción son uno de los posibles efectos que una medida o condición obligatoria puede alcanzar o no. Por tanto, un aspecto clave sería la publicidad y claridad de la norma definitoria de la integración, considerando si existen medios alternativos que faciliten la superación del itinerario de integración requerido y la disposición del destinatario en uno u otro sentido.

2. 1. La posible exigibilidad de medidas de integración en la Directiva 2003/86/CE

Esta norma de Derecho derivado europeo es la única que explícitamente reafirma la relevancia de la integración pero lo hace confirmando en su articulado que la reagrupación familiar es el instrumento básico para alcanzar óptimos parámetros de integración en perspectiva comunitaria y nacional. Ahora bien, aún siendo la premisa básica “reagrupar integrando”, el punto más explícito de la Directiva en lo tocante a la integración es el artículo 7, apartado 2 que permite a los Estados miembros exigir a los nacionales de terceros países el cumplimiento de posibles medidas de integración o bien aplicar un criterio de integración en determinados casos¹⁶.

Sin duda, la discusión conceptual entre condiciones o medidas ha sido uno de los requisitos más controvertidos y debatidos durante las negociaciones¹⁷ aunque

¹⁵ SOLANES CORELLA, Á., “Límites a los derechos en el espacio público: mujeres, velos y convivencia”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº31, 2015, pp. 62-91, esp. p. 67.

¹⁶ Directiva 2003/86 CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003 (DOUE 2003 L 251/12).

¹⁷ *Vid.* algunas de las opiniones críticas de las ONG's de las propuestas de las Directivas: Immigration law publications' association (ILPA) and Migration Policy group (MPG) prepared for ILPA and MPG by PEERS, S.: *The ILPA/MPG Proponed Directives on Immigration and Asylum* (Brussels/London MPG/ILPA 2000) p. 128-129. European Council on Refugee and exiles (ECRE) European Network against racism (ENAR) and MPG Guarding standards-shaping

también reiterativo para el diseño de la política de inmigración en el ámbito de la Unión Europea. Si bien se mencionan medidas de integración ello no implica exigir condiciones equiparables a lo establecido en el artículo 5 apartado 2 de la Directiva 2003/109 sobre el estatuto de residentes de larga duración¹⁸. Y la misma lógica se deriva de los artículos 4.1 y 4.4 así como el artículo 8 de la Directiva que han sido objeto del primer recurso del Parlamento europeo contra la Directiva, al permitir cuestionar por razón de la edad la capacidad de integración de menores. Una indeterminación jurídica que se deriva de tal criterio y es a todas luces contraproducente ya que cada Estado al fijar los límites, determinará un posible grado de integración exigible a los hijos menores de edad entre 12 y 15 años. Algo que también se aprecia en idénticos términos, respecto al dudoso periodo de espera admitido por el artículo 8 de la Directiva con vistas a dar mayor efectividad o eficacia a la integración de tales menores.

En cualquier caso, desde el punto de vista práctico sobre la base competencial derivable del artículo 7.2 de la Directiva, han sido varios los Estados de la Unión que han desarrollado los denominados contratos o cursos de integración (ya sean vinculantes o no) con el propósito de ajustar el modelo contractual de derechos y deberes del inmigrante a ciertos “hitos liberales”¹⁹. Por ejemplo, es la praxis seguida en Suecia, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Austria, Bélgica, Francia, Reino Unido, Estonia (dirigidos a la minoría rusa), Alemania y Suiza²⁰. En su forma actual, la propia Directiva no da ninguna indicación precisa²¹ sobre esas medidas de integración ni tampoco sobre cómo deben aplicarse pues solo se usan en algunos Estados miembros aunque haya sido abiertamente cuestionado su alcance con ocasión del debate sobre el Libro

the agenda (ECRE, ENAR and MPG), Bruxelles, 1999, p. 20.

¹⁸ ACOSTA ARCARAZO, D., “Misure e condizioni di integrazione per i cittadini di Paesi terzi nell’Unione europea. Un’analisi comparata e una valutazione della loro attuazione e dei limiti alla luce del diritto dell’Unione europea”, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, nº 2, 2012 p. 15-31, esp. p. 16-17.

¹⁹ Vid. TRIADAFILOPOULOS, T., “Illiberal means to liberal ends? Under standing recent immigrant integration policies in Europe”, *Journal of Ethnic and migration Studies*, vol. 37, nº 6, 2011, pp. 861-880, esp. p. 879.

²⁰ STRIK, T., BÖCKER, A., LUITEN M. and VAN OERS, R., *The INTEC project: synthesis report. Integration and naturalization tests: the new way to European Citizenship*, (fecha de consulta, 15 de mayo de 2015). http://www.ru.nl/publish/pages/621216/synthesis_intec_finalmarch2011.pdf. CARRERA, S., “Nationality, immigration and “the Republican Integration” in France: Normativisation, expansionism and externalisation” en GUILD, E., GROENENDIJK, K., CARRERA, S., *Illiberal liberal states: immigration, citizenship, and integration in the EU*, Burlington, VT: Ashgate, Farnham, 2009, pp. 315-336. VAN OERS, R.; ERSBØLL, E.; KOSTAKOPOULOU, D., *A Definition of belonging: Language and integration tests in Europe*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2010. PASCOU, Y., *Conditions for family reunification under strain. A comparative study in nine EU member states*, European Policy Centre, Bruxelles, 2011, p. 47-48.

²¹ Vid. GROENENDIJK, K.: “Legal concepts of integration in EU Migration Law”, *European journal of Migration and Law*, vol. 6 núm. 2, 2004, p. 111-126, esp. p. 120.

verde²². Tres Estados miembros recurren, como condición previa a la admisión en su territorio, a tales medidas²³, que exigen que los miembros de la familia realicen pruebas de conocimiento del idioma y de la sociedad de acogida o que firmen un contrato que les obligue a seguir cursos de educación cívica y, si es necesario, cursos de lengua, en el momento de su entrada²⁴. Otros Estados miembros exigen a los miembros de la familia que respeten determinadas obligaciones solo a la entrada, como que participen en cursos de integración (principalmente cursos de lengua). Mientras otros, España, Portugal e Italia por el momento han recogido la voluntad de integrarse en términos abstractos de mayor o menor intensidad, siendo este un aspecto más a valorar para la renovación de las autorizaciones de residencia²⁵.

Entre los países considerados a la vanguardia cabe destacar el ejemplo de Austria que ha articulado un contrato con un doble contenido tanto cívico como lingüístico por el que el inmigrante se compromete a asistir durante trescientas horas a cursos de lengua, alcanzando un nivel A2 de alemán, y a tener conocimiento de los aspectos económicos, sociales y culturales de la vida en dicho país. También en Alemania el programa de integración se prolonga durante tres años consecutivos, articulándose de distinta manera en función del nivel de estudios y capacitación de

²² Libro verde COM (2011) 735 final sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la UE (Directiva 2003/86/CE), p. 21. Portugal y Eslovenia son los dos países que han adoptado medidas más sencillas para la integración sin prever un requisito específico para la misma. Vid. *Migrant Integration Policy Index IV*, British Council, Bruselas, 2015, p. 14 y 16. España es valorada positivamente (undécima posición) por ser uno de los países con políticas y marco normativo más flexibles o favorables a la integración, pero es una posición que le mantiene a distancia de otros como Suecia y Portugal que son considerados referentes en tales políticas.

²³ Dinamarca y Francia requieren conocimientos de idioma antes de la entrada y también acreditar la asistencia a cursos. En Holanda los miembros de la familia deben pasar un test de integración con contenido lingüístico y conocimiento de la sociedad holandesa, incluso se prevé en Holanda y Dinamarca que algunos grupos estén exentos. En cambio, es más habitual que los EEMM (Austria, Chipre, Francia y Eslovaquia) pidan la asistencia a cursos de integración o la superación de exámenes después de la admisión en el territorio. En cambio, Lituania y Reino Unido requieren los test de integración como condición necesaria para obtener la autorización de residencia permanente.

²⁴ Vid. GUIRAUDON, V., “Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea”, Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales *Real Instituto Elcano*, ARI 43/ 2008. ILLAMOLA DAUSÀ, M., “Los principios comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la Unión Europea y su incorporación a la política española de inmigración”, en *Revista de Derecho comunitario europeo*, nº 38, 2008 pp. 155-182. KOOPMANS, R., “Trade-offs between equality and difference: Immigrant, integration, multiculturalism and the Welfare State in cross-national perspective”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, nº 1, 2010, pp. 1-26.

²⁵ Vid. las características del informe sobre el esfuerzo de integración y el llamado “accordo d’integrazione” en LA SPINA, E., *Familias transnacionales, sociedades multiculturales e integración: España, Italia y Portugal en perspectiva comparada*, Madrid, Dykinson, 2011, esp. p. 476 y siguientes.

la persona concreta, puesto que un objetivo central es la incorporación al mercado de trabajo del inmigrante. Este programa de integración también se dirige a todas las categorías de nuevos inmigrantes, especialmente a los familiares reagrupados, que se han convertido en sus destinatarios²⁶.

Ahora bien, Holanda es uno de los exponentes de mayor evolución hacia políticas reduccionistas y claramente vinculantes desde el punto de vista jurídico. A diferencia del resto de países, la referencia normativa a lo que se ha denominado “integración de pre-llegada o integración en el extranjero” 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) y, posteriormente seguir un curso de instrucción cívica para renovar sus permisos²⁷.

Por último, el referente más emblemático no deja de ser el contrato de integración francés que se concreta en la obligación del inmigrante de respetar los valores franceses, al tiempo que el inmigrante 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 idiomas 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 formación²⁸.

2.2. El alcance de las condiciones de integración en la Directiva 2003/109/CE

Otro ámbito del Derecho migratorio europeo con incidencia directa en la exigibilidad de la integración es la Directiva 2003/109 relativa al estatuto de los

²⁶ GROENENDIJK, K., “Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy?”, *European Journal of Migration and Law*, 13, 2011, pp. 1-30, esp. 6 y ss.

²⁷ ENTZINGER, H., “Changing the rules while the game is on; from multiculturalism to assimilation in the Netherlands”, in 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. BONJOUR, S., “The Transfer of Pre-departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union”, *Comparative Migration Studies*, vol. 2, n. 2, 2014, pp. 203-226

²⁸ LOCHACK, D., “L’intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l’immigration”, *Cultures et conflits*, n° 64, 2006, pp. 131-147. LA SPINA, E., “¿Diez años de integración efectiva en Francia ? Un balance normativo del «contrat d’accueil et intégration »”, *Revista de Derecho migratorio y extranjería*, n° 34, 2013, pp. 277- 293.

nacionales de terceros países residentes de larga duración²⁹. El artículo 5 de la Directiva recoge dos requisitos adicionales exigibles a fin de obtener el estatuto de residente de larga duración: el extranjero no comunitario debe probar que dispone, para él y las personas a su cargo, de recursos económicos fijos y regulares suficientes –incluyendo la exigencia de un alojamiento adecuado– y de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos. En el párrafo 2.º de este mismo precepto se añade que los Estados Miembros podrán “requerir a los nacionales de terceros países que cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional”. Y también es posible requerir el cumplimiento de la integración cuando un residente de larga duración ejerza su derecho a residir en otro Estado Miembro por un período superior a tres meses. En este caso se contempla en su artículo 15 la posibilidad de que el segundo Estado prevea para concederle el estatuto de residente de larga duración que el nacional de un tercer país satisfaga medidas de integración, siempre que este requisito no le haya sido requerido en el primer Estado de acogida. En caso de darse esta circunstancia podrán exigirle que siga algún curso para el conocimiento del idioma, es decir únicamente podrán verse compelidos a seguir cursos de lengua, no a cumplir otras condiciones adicionales de integración. Por consiguiente, se matiza que se le pueden aplicar medidas de integración adicionales pero no condiciones de integración ulteriores a las ya satisfechas para obtener el estatuto de residente de larga duración en el primer Estado miembro.

Es precisamente este extremo el que ha suscitado mayor polémica tanto durante la negociación de estas cláusulas entre países como Austria, Holanda y Alemania que defendían indistintamente hablar de integración por medio del término ‘condiciones de integración’³⁰. El argumento sostenido era que el objetivo principal de la integración era promover la autosuficiencia de los inmigrantes por medio de la superación de cursos y programas de integración que incluyeran un conocimiento suficiente del país como condición esencial para otorgar el estatuto de residente de larga duración³¹. Por tanto, como indica Illamola durante la tramitación de la ley, ciertas versiones de algunos Estados³² se acabaron imponiendo como una realidad factible que se podía anteponer al reconocimiento

²⁹ Directiva 2003/109/EG del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44) en su versión modificada por la Directiva 2011/51/UE del Parlamento y del Consejo, de 11 de mayo de 2011 (DO L 132, p. 1).

³⁰ Véase, en particular, la nota de la Presidencia del Consejo de 14 de marzo de 2003, 7393/1/03 REV 1, p. 5. Los Estados que propusieron utilizar la expresión «condiciones de integración» fueron Alemania, Países Bajos y Austria. Por ejemplo, las versiones francesa, alemana («Integrationsanforderungen»), inglesa («integration conditions») e italiana («condizioni di integrazione»). (el 25 de septiembre de 2002).

³¹ CARRERA, S. et WIESBROCKA. *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, www.ceps.eu, 2009, p.10.

³² Así durante la tramitación del texto legislativo Austria, Dinamarca, Francia y Holanda modificaron sus legislaciones internas introduciendo o anunciando que iban a introducir condiciones de integración similares a las previstas en la normativa alemana.

del estatuto de residente de larga duración en el primer Estado de acogida³³. Ahora bien, la previsión de la exigibilidad de tal integración, resulta controvertida desde sus múltiples lecturas y, en particular atendiendo al inequívoco objetivo de la Directiva: la promoción de la cohesión económica y social en la Unión más allá del nexo comunitario. Entre otras críticas, la misma autora señala que la inclusión de este tipo de cláusulas supone no solo un cambio en la correlación estatuto jurídico seguro como elemento favorecedor de la integración sino marca una diferencia insalvable entre el estatuto de los nacionales de terceros países y el de los ciudadanos comunitarios. Solo estos últimos gozan de un derecho de residencia en la totalidad del territorio comunitario sin necesidad de demostrar su grado de integración. De este modo, al ser un requisito facultativo, en función de la transposición que lleva a cabo cada país, podría potencialmente ser más difícil el acceso al estatuto de residente de larga duración en ciertos países.

Por el momento, entre los veinticuatro Estados destinatarios de la Directiva – con la salvedad de los que no están vinculados por el Título IV TCE ni el Reino Unido, ni Irlanda ni Dinamarca-, son doce los Estados Miembros que exigen el cumplimiento de condiciones de integración para reconocer el estatuto de residente de larga duración. Tal exigencia no obstante no es uniforme sino un requisito común dadas las diferencias especialmente en cuanto al nivel de acreditación de la integración. En particular, la línea de tendencia, salvo para España, es la seguida en Austria, Francia o los Países Bajos que exigen superar un examen escrito y otro oral con posible sanción en caso de incumplimiento; otros como Estonia solicitan un nivel mínimo; un nivel básico es exigido en Letonia; por su parte Alemania y Grecia demandan un relativo nivel de suficiente; mientras que Portugal se refiere a una fluidez básica y Rumania a un nivel satisfactorio.

En cualquier caso, junto al requisito lingüístico la imprecisión de las condiciones de integración admite por extensión que algunos de estos países solicitan además un conocimiento de los valores democráticos europeos, es el caso de Austria; la celebración de un contrato de acogida e integración que comporta seguir un curso de formación cívica en Francia; el conocimiento de las condiciones de vida del país en Alemania y los Países Bajos; un conocimiento de la historia del país en Grecia; o pasar un examen sobre la Constitución en Lituania. También varían entre los países las facilidades ofrecidas y el sistema de financiación de los cursos o actos preparatorios para superar las condiciones de integración. Mientras que en Francia los costes son sufragados por las autoridades; parcialmente sufragados por las autoridades en Austria; o se reembolsan parte de los gastos en Estonia y en los Países Bajos si se supera el examen; los inmigrantes corren con todos los gastos tanto en Alemania como en Letonia; al tiempo que en otros países como

³³ ILLAMOLA DAUSÀ, M., “La posibilidad de pedir el cumplimiento de medidas de integración en Cataluña”, *Revista de Derecho constitucional europeo*, n. 10, 2008, pp. 311-332. NIESSEN J. et HUDDLESTON Th., *Legal frameworks for the integration of third-country nationals*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009, p. 135 y ss.

Eslovaquia, Portugal, República Checa o Rumania no existen facilidades de ningún tipo, siendo una carga para el “interesado”³⁴.

3. LIMITANDO LA EXIGIBILIDAD DE LA INTEGRACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LUXEMBURGO

La necesidad de trazar límites entre las medidas y condiciones de integración no solo ha interesado a la doctrina a nivel normativo³⁵ sino también recientemente ha sido objeto de interpretación por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Al hilo de algunas cuestiones prejudiciales planteadas sobre su definición ha sido evaluada su posible conformidad con algunos de los principios generales del derecho de la Unión Europea. Entre otros, el principio de proporcionalidad, el principio de eficacia o efecto útil mientras que en menor medida respecto al principio de no discriminación en cuanto a la accesibilidad de los cursos, el respecto a los derechos fundamentales o bien el principio de seguridad jurídica. Si bien han sido diferentes los extremos cuestionados en función del marco normativo de aplicación y el alcance de las condiciones o medidas de integración, si es posible trazar dos ámbitos bien definidos y diferenciados en el desarrollo de esta interpretación jurisprudencial que pretende ser correctiva o cuanto menos aclaratoria.

De un lado, la fiscalización *stricto sensu* del alcance de la integración en la Directiva 2003/109 intenta dilucidar si un nacional de un tercer país puede ser sometido a «requisitos de integración» en un primer Estado miembro y en caso de satisfacerlos, si este no debe cumplir nuevas «medidas de integración» en un segundo Estado miembro en caso de solicitar residencia allí. En este sentido, una de las cuestiones prejudiciales analizadas ha sido presentada por el *Centrale Raad van Beroep* respecto a la posible incompatibilidad de la Directiva 2003/109 con la imposición de una obligación de integración sancionada con una posible multa³⁶ para los nacionales de terceros Estados que ya han adquirido el estatuto de

³⁴ ZINCONI G., PENNIX, R. et BORKERT, M. eds., *Migration Policy making in Europe. The dynamics of actors and contexts in Past and Present*. Amsterdam, Amsterdam University press, 2011.

³⁵ CARRERA, S., «Integration of Immigrants in EU Law and Policy», en AZOULAI, L., Y DE VRIES, K., *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 159.

³⁶ Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de junio de 2015 asunto C-579/13, P, S y Commissiesociale Zekerheid Breda College van Burgemeester en Nethouders van de gemeente Amstelveen. En el presente asunto, se recogen las impugnaciones de la Sra. P., nacional estadounidense que reside en los Países Bajos desde el año 2002, adquirió en 2008 el estatuto de nacional de un tercer país residente de larga duración. Y de la Sra. S., nacional neozelandesa que reside en los Países Bajos desde el año 2000, alcanzó en 2007 el estatuto de residente de larga duración. En 2010, el College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen (corporación municipal de Amstelveen) comunicó a la Sra. S. que estaba sujeta a la obligación de integración y que tenía que aprobar el correspondiente examen en un plazo determinado.

residentes de larga duración y participan en la vida política y social de la Unión de forma activa como *denizenship*³⁷.

Sobre este punto es interesante la recapitulación del Abogado general así como la decisión adoptada por el propio Tribunal de Justicia, que en buena medida recoge las precisiones terminológicas dadas en un caso de reagrupación familiar pese a las diferencias con otros casos³⁸. Por una parte, para la Abogacía general, la posibilidad de imponer la obligación de realizar un examen de integración adultera la propia esencia de las medidas de integración porque más bien éstas deberían promover la socialización o evitar la marginalización y, no lo hacen al establecer requisitos de cualificación relacionados con la residencia en el Estado miembro. Por lo tanto, una medida de integración que no permita realizar una apreciación individual de esas circunstancias resulta desproporcionada teniendo en cuenta el objetivo de facilitar la mayor integración posible en la vida social de la persona interesada. El Abogado General³⁹ considera asimismo desproporcionada la sanción en forma de multa que impone el Derecho neerlandés en caso de incumplimiento de la obligación de integración. Y, a tal efecto, propone al Tribunal de Justicia que declare que la Directiva 2003/109 no prohíbe establecer medidas de integración para nacionales de terceros Estados que ya tienen el estatuto de residentes de larga duración siempre y cuando estas tengan la finalidad de facilitar la integración del interesado y no constituyan un requisito previo para mantener dicho estatuto o para ejercer los derechos inherentes al mismo.

Así, la distinción entre obligaciones de medio o de resultado no solo es esencial sino necesaria en el marco de la Directiva 2003/109, pues en cada caso puede implicar o no la incompatibilidad de la medidas de integración con el estatuto de residentes de larga duración que disfrutan en otro Estado miembro. Máxime si tal imposición “se convierte de *iure o de facto* en un instrumento de selección de las personas o de control de la inmigración”. En este sentido, como instrumento de selección pondrían en peligro el derecho de circulación en el interior de la Unión, que es un aspecto fundamental del estatuto jurídico derivado de la Directiva 2003/109. De hecho puede conllevar consecuencias negativas que el Derecho

³⁷ HAMMAR, T., *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

³⁸ Conclusiones del Abogado General Sr. Paolo Mengozzi presentadas el 30 de abril de 2014 Asunto C-138/13 Naime Dogan contra Bundesrepublik Deutschland, punto 53 «si las medidas de integración se aplican antes de la entrada de las personas interesadas no solo pueden imponer «obligaciones de medio» sino también «obligaciones de resultado» con el límite de ser proporcionadas al objetivo de integración». MILIOS, G., “Family Reunification for Third-Country Nationals: Minimum Age for Spouses, Integration Measures and the Application of the Individual Assessment. Comments on Noorzia and Dogan”, *European Journal of Migration and Law*, nº 17, 2015, pp. 127-146.

³⁹ Conclusiones del Abogado General Sr. Maciej Szpunar presentadas el 28 de enero de 2015 Asunto C-579/13 P, S contra Commissie Sociale Zekerheid Breda, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen, punto 32 y 46.

nacional imponga una multa a una persona que vive durante un largo tiempo en un determinado entorno pese a la existencia de lazos derivados del matrimonio o la familia, la vida de barrio, el trabajo, la práctica de actividades de ocio o el ejercicio de actividades con organizaciones no gubernamentales, que sí le han permitido integrarse. Básicamente porque un examen de conocimientos idiomáticos sin más no permite la evaluación individual de estas otras circunstancias de hecho al tener solo en cuenta el resultado (nota o puntuación) o las aptitudes lingüísticas o la cualificación obtenida tras un examen de integración. No sería una medida acorde con el objetivo de facilitar la participación del interesado en la vida de la sociedad ni constituye en línea de tendencia una forma eficaz de aproximar este estatuto jurídico alternativo a la ciudadanía europea.

Por el contrario, en base a estos argumentos, el Abogado General Sr. Maciej Szpunar descarta la desconformidad con el Derecho europeo por la aplicación del principio de no discriminación en casos de obligación de integración. Considera en estos términos que los nacionales de terceros países no se encuentran en una situación comparable a los demás ciudadanos de la Unión pues el derecho de los residentes de larga duración a la igualdad de trato se aplica principalmente en los ámbitos concretos enumerados en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2003/109.

No existen grandes diferencias entre la decisión del Tribunal de Justicia y los argumentos esgrimidos por la Abogacía general aunque sí precisa esta última que no puede negarse que la adquisición de conocimientos de la lengua y de la sociedad del Estado miembro de acogida facilita en gran medida la comunicación entre los nacionales de países terceros y los del propio Estado miembro o el acceso de los nacionales de países terceros al mercado de trabajo y a la formación profesional. Sin embargo, tal obligación por sí sola no pone en peligro la consecución de los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/109, si realmente contribuye a la realización de éstos o se correlaciona con el deber de garantizar la accesibilidad a los cursos y al material necesario para preparar tal examen. Asimismo, no sería contraria al objeto y fin de la Directiva si la cuantía de las tasas aplicables a los nacionales de países terceros en concepto de gastos de matriculación para poder presentarse al examen o la toma en consideración de circunstancias individuales específicas, tales como la edad, el analfabetismo o el nivel de educación⁴⁰ son atendidos bajo el control del principio de proporcionalidad o el efecto útil de la Directiva 2003/109. Por tanto, no establece como regla general una incompatibilidad entre exámenes de integración obligatoria previstos en la normativa nacional sino hace una remisión explícita al margen de apreciación estatal para la valoración de sus límites o las formas de exigibilidad.

⁴⁰ Sentencia sala segunda del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 4 de junio de 2015, asunto C-579/13, P;S c. Commissie Sociale Zekerheid Breda, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen, puntos 46, 47 y 48.

De otro lado, en cambio, hay mayores asimetrías respecto al análisis del alcance de la integración en la Directiva 2003/86/CE pues el objeto de la primera decisión del Tribunal de Justicia sobre la integración no se centraría tanto sobre el mismo concepto de «medidas de integración» sino más bien sobre el «criterio de integración» cuyo cumplimiento puede exigirse en determinadas circunstancias, con arreglo al artículo 4, apartado 1, tercer párrafo, de la Directiva 2003/86, si la reagrupación es solicitada para un hijo de más de 12 años. Aunque la Directiva no precisa el alcance de este «criterio», resulta claro que, una vez más, se trata de un concepto que evoca una idea de requisito previo cuyo cumplimiento debe demostrar el interesado, aunque sea de índole distinta a los indicados en el artículo 7, apartado 1. La primera oportunidad que se le presentaría al Tribunal de Justicia para delimitar dicha cuestión ha tenido lugar con la revisión del recurso del Parlamento europeo⁴¹, en relación a los efectos de la instrumentalización del criterio de integración por parte de los Estados en casos de reagrupación de un hijo mayor de 12 años. Sobre este punto, el Tribunal de Justicia concluyó que el margen de apreciación de los Estados en virtud del criterio de integración de los menores no difiere del reconocido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por lo que haciéndose eco de la opinión del propio Consejo lo califica como una finalidad legítima que forma parte de la política de integración y, a la par proporcionada al objetivo perseguido. Tal amparo de los límites legítimos del artículo 8 CEDH se utiliza como comodín para justificar el criterio de integración con respecto al artículo 4.1 y 4.6, así como el criterio de capacidad de acogida, en relación al artículo 8. No en vano, la doctrina de forma unánime⁴² ha cuestionado abiertamente la compatibilidad de tal contenido normativo contraargumentando así la decisión del propio Tribunal.

Posteriormente y coincidiendo con el fin del doble periodo de transposición, el examen de posibles obstáculos o limitaciones al objetivo de la Directiva 2003/86 en su vertiente práctica ha sido aportado por la sentencia Chakroun⁴³. En particular, el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva 2003/86 establece la autorización de reagrupación como «la regla general» por lo que las disposiciones que permiten introducir limitaciones a la misma deben interpretarse de manera estricta. Y en

⁴¹ Vid. sentencia TJUE 27 de junio de 2006, asunto 540/03, apartado 22 y 23.

⁴² Vid. CHOLEWINSKI, R. "Family Reunification and Conditions Placed on Family Members: Dismantling a Fundamental Human Right?", *European Journal of Migration and Law*, nº 4, 2002, pp. 271-290, esp. p. 274-276.

⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 4 de marzo de 2010 (petición de decisión prejudicial planteada por Raad van State - Países Bajos) – Rhimou Chakroun / Minister van Buitenlandse Zaken (Asunto C-578/08) DO C 55, de 7.3.2009.Y, también el Comité Europeo de Derechos Sociales consideró que sería contrario al artículo 19, apartado 6, de la Carta Social Europea condicionar la entrada en el territorio nacional o la continuación de la residencia en virtud de la reagrupación familiar a tal obligación (documento de trabajo de 15 de julio de 2014 titulado «La relation entre le droit de l'Union européenne et la Charte sociale européenne», apartado 76).

consecuencia el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros en base a tales disposiciones no puede menoscabar el objetivo de la Directiva, que es favorecer la reagrupación familiar, ni su efecto útil. Estos criterios hermenéuticos, sentados con respecto al artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86, deben orientar asimismo la interpretación del artículo 7, apartado 2, de dicha Directiva y, en general, cualquier restricción al derecho a la reagrupación familiar que los Estados pueden presentar⁴⁴. Básicamente, porque desde una interpretación sistemática de los requisitos enumerados en el artículo 7 de la Directiva 2003/86 tratar de obligar al solicitante de la reagrupación familiar a probar el cumplimiento de las medidas adoptadas con arreglo al apartado 2 de dicho artículo, hace innecesario introducir un nuevo apartado, ya que habría bastado con añadir un párrafo al apartado anterior.

No obstante, en lo tocante estrictamente a la concreción de la forma y modo de exigir integración, esto es sobre una posible obligación de realizar un examen de conocimientos lingüísticos como medida de integración en los términos del artículo 7.2 de la Directiva, no existen por ahora decisiones que entren en el fondo de la cuestión. Y, ello, pese a las dudas planteadas acertadamente por el Abogado general Mengozzi respecto al principio de efecto útil o el principio de proporcionalidad⁴⁵ en el caso Dogan del 10 de julio de 2014⁴⁶. El Tribunal de Justicia resuelve sin considerar la segunda cuestión prejudicial referente a la Directiva 2003/86 por lo que el único intento real de fiscalización de la denegación de la reagrupación familiar hasta ahora ha sido planteado por el juez holandés por medio de una cuestión prejudicial sobre la compatibilidad del examen de integración cívica neerlandés. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tuvo ocasión de pronunciarse sobre el caso porque las autoridades neerlandesas habían concedido entretanto un permiso de residencia al interesado pese a mantenerse invariable la legislación neerlandesa en dichos términos⁴⁷.

En cualquier caso, volviendo brevemente sobre los extremos del caso Dogan, la decisión del Tribunal se fundamenta básicamente por la vigencia del artículo

⁴⁴ Conclusiones del Abogado General Sr. Paolo Mengozzi presentadas el 30 de abril de 2014 Asunto C-138/13 Naime Dogan contra Bundesrepublik Deutschland, punto 36.

⁴⁵ Conclusiones del Abogado General Sr. Paolo Mengozzi presentadas el 30 de abril de 2014 Asunto C-138/13 Naime Dogan contra Bundesrepublik Deutschland. párr. 61 “Entre estas circunstancias figuran, en particular, por una parte, la disponibilidad, en el Estado de residencia de dicho cónyuge, de la enseñanza y de los materiales necesarios para conseguir el nivel de conocimiento lingüístico exigido y la accesibilidad a ellos, en particular en términos de costes, y, por otra parte, las eventuales dificultades, incluso temporales, del cónyuge relacionadas con su estado de salud o con su situación personal, como la edad, el analfabetismo, la discapacidad y el nivel de educación”.

⁴⁶ Sentencia de la Sala segunda del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 10 de julio de 2014, C- 138-13, Naime Dogan contra Bundesrepublik Deutschland. punto 37 y 38.

⁴⁷ Resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 10 de junio de 2011, Bibi Mohammad Imran c. Minister van Buitenlandse Zaken, asunto C-155/11 PPU.

41.1 del Acuerdo de Adhesión entre la CEE y Turquía así como sus Protocolos adicionales⁴⁸. La condición de superar un test de conocimientos lingüísticos por parte de un familiar de un residente turco en Alemania es una restricción que tiene por objeto o por efecto condicionar el ejercicio de la libertad de establecimiento para un ciudadano turco en el territorio nacional al cumplimiento de requisitos más restrictivos que los aplicables en la fecha de la entrada en vigor del Protocolo Adicional. Una restricción que está prohibida salvo que se justifique por una razón imperiosa de interés general y sea adecuada para garantizar la realización del objetivo legítimo perseguido. Ambas circunstancias no concurren porque ni las posibles razones de promoción de la integración o la finalidad de evitar matrimonios forzados pueden contrarrestar el alcance general del artículo 41.1 del Protocolo adicional, dado que la falta de prueba de la adquisición de conocimientos lingüísticos suficientes da lugar automáticamente a la denegación de la solicitud de reagrupación familiar, sin considerar las circunstancias específicas de cada caso. Además, la falta de una perspectiva concreta de reagrupación familiar en el territorio del Estado miembro en el que está establecido o pretende establecerse con el fin de ejercer su actividad autónoma puede obstaculizar o, como mínimo hacer menos interesante el ejercicio por su parte de la libertad de establecimiento consagrada en el Acuerdo de Adhesión. Sin esa perspectiva, estaría obligado a elegir entre su actividad y el mantenimiento de la unidad de su familia algo en neta contradicción con las disposiciones del Tratado o la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Una jurisprudencia que ya ha reconocido la existencia de una *relación de principio* entre el mantenimiento de la integridad de la vida familiar y el pleno disfrute de las libertades fundamentales en condiciones que garanticen el respeto a la libertad y dignidad de los trabajadores migrantes como ocurre para la libre circulación de familiares de ciudadanos comunitarios⁴⁹.

Por ahora, a la espera de la decisión pendiente del Tribunal de Justicia, en el asunto C-153/14 solo se pueden vaticinar coincidencias con las conclusiones de la Abogada General Kokott⁵⁰. Por ejemplo, desde los puntos de vista terminológico, sistemático y teleológico no se puede excluir que una medida de integración en el sentido de la Directiva sobre reagrupación familiar incluya un examen de integración para la reagrupación familiar. Parece así que por medidas de integración en ambas directivas no se haga referencia ni a contextos, objetivos o circunstancias concurrentes por lo que no es admisible supeditar un derecho como la reagrupación

⁴⁸ Acuerdo de Adhesión entre la CEE y Turquía así como sus Protocolos adicionales, Diario Oficial 217 de 29.12.1964]

⁴⁹ Vid. sentencia TJUE 11 de septiembre de 2002 Baumbast (C-413/99) , p. 71-75, sentencia TJUE de 25 de julio de 2002, Mrax (C-459/99), p. 53. Vid. sentencia TJUE de 2 de octubre de 2003, García Avello, (C-148/02), p. 21. Vid. sentencia TJUE de 19 de octubre de 2004, Chen, (200/02), p. 45, sentencia TJUE de 8 de marzo de 2011 Zambrano, (C-34/09) y sentencia TJUE de 6 de diciembre de 2012 Maahanmuuttovirasto C-356/11-C-357/11.

⁵⁰ Conclusiones del Abogado General Sra. Julienne Kokott, 19 de marzo de 2015. Asunto C_153/14 Minister van Burtenlandse Zaken contra K y A, punto 36 y 37.

familiar, una vez más reafirmado, con la realización del examen de integración ni al pago de tasas elevadas cuando el cobro de las mismas obstaculiza el ejercicio del derecho a quienes deseen acogerse a él. De este modo, el margen de apreciación del Estado que introduzca disposiciones más favorables para la reagrupación familiar se vería más contenido en casos de residentes de larga duración.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Si bien la perspectiva promocional de las políticas de integración a nivel de la Unión Europea ha sido notable, no ha sido hasta la concreción normativa de la integración en términos de condiciones o medidas cuando sus aristas han quedado mayormente definidas. Este enfoque jurídico se ha materializado en el proceso de armonización de mínimos que caracterizan el alcance de la Directiva 2003/86 y la Directiva 2003/109 pero también en los efectos perversos que plantea. Entre otros, la incertidumbre jurídica o bien el carácter poco vinculante de las disposiciones de derecho derivado que en la práctica han llegado incluso a rebajar el ejercicio del derecho por medio de fórmulas quizás excesivamente amplias. Es precisamente en esta línea donde ha tenido una incidencia directa el amplio margen de apreciación de los Estados miembros para articular a nivel interno aquellos aspectos de revisión normativa más deficitarios que cuentan originariamente con una articulación interesadamente más imprecisa como es la obligación de integración. Una obligación que puede afectar a diferentes etapas de la inmigración, según se defina como: a) condición para la expedición de una autorización de entrada y de residencia, por ejemplo la reagrupación familiar; b) condición para la expedición de un permiso de residencia de larga duración; c) condición de adquisición del estatuto de residente de larga duración o, d) condición de adquisición de la nacionalidad por naturalización.

Si bien desde el ámbito normativo el margen de apreciación que se confiere a los Estados miembros a este respecto parece ser bastante moldeable dado que se admiten condiciones y medidas de integración atendiendo a las circunstancias de cada caso. Ello, no es óbice para que si se incorpora la obligación o propósito de integración bajo la fórmula de condiciones o medidas, en última instancia las disposiciones nacionales siempre se supediten al control del principio de proporcionalidad o al efecto útil. Unos principios que implican que la obligación de integración no puede dificultar de manera desproporcionada el ejercicio de los derechos derivados de dicho estatuto para los residentes de larga duración o la reagrupación de familiares de nacionales de terceros Estados. Y, también no deben obstaculizar o poner en peligro los objetivos y fines perseguidos por ambas disposiciones comunitarias. Por tanto, de acuerdo al principio de proporcionalidad la aplicación de tal medida de integración no sería contraria si la obligatoriedad de realizar el examen desaparece ante una situación individual. Esto es, si la exigencia del examen no resulta razonable precisamente porque no puede contribuir a

mejorar la situación de partida cuando la formación recibida tras la entrada en el país no tendría la misma eficacia, o si, debido a las circunstancias especiales del caso individual existen motivos que requieran la autorización de la reagrupación familiar a pesar de no haberse aprobado el examen.

La valoración de tales principios permite a nivel doctrinal que la diferencia nítida entre condiciones y medidas no sea meramente de matiz semántico sino que vaya más allá por cuanto su alcance determina la intensidad de la integración requerida ya bien si se trata de la Directiva 2003/109 o la Directiva 2003/86. Atendiendo a las circunstancias y las interpretaciones realizadas por el momento en sede jurisprudencial, cabe entender la integración de forma restrictiva como condición, mientras que si implica simplemente acreditar el esfuerzo sería considerada una medida de menor constricción, como lo es por ejemplo la asistencia a cursos. Por tanto, la sanción acentúa la naturaleza coercitiva de las acciones de integración y su papel como instrumento de control en manos de la Administración. Esto es lo que precisamente contribuye a difuminar la delgada línea entre condiciones y medidas de integración. La posibilidad de imponer una sanción o no estaría dentro del margen de apreciación que implica un alto grado de injerencia del Estado en la situación de las personas que disfrutaban del estatuto de residente de larga duración protegido por el Derecho de la Unión.

Así aunque el Tribunal de Luxemburgo se ha centrado en la gradación de la integración (re)querida en verdad, esta labor correctiva se ha limitado a revisar los contextos de acción o las circunstancias concurrentes. A la luz de las cuestiones prejudiciales planteadas no es posible contrastar de forma independiente y genérica la proyección de la integración fuera del estricto contexto de aplicación de ambas Directivas. Solo cabe deducir que existe más capacidad coercitiva para la obligación de integración en el caso de la adquisición del estatuto de residente de larga duración. Y, por el contrario, mayores trabas para el mantenimiento posterior de tal estatuto o el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar como instrumento para el desarrollo de la vida familiar de acuerdo al estándar internacional mínimo exigible.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ARCARAZO, D., “Misure e condizioni di integrazione per i cittadini di Paesi terzi nell’Unione europea. Un’analisi comparata e una valutazione della loro attuazione e dei limiti alla luce del diritto dell’Unione europea”, *Diritto,immigrazione e cittadinanza*, n.º 2, 2012, pp. 15-31.

BONJOUR, S., “The Transfer of Pre-departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union”, *Comparative Migration Studies*, vol. 2, n. 2, 2014, pp. 203-226.

BRUBAKER, R., “The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States”, In JOPPKE, CH. Y MORAWSKA, E. (eds.). *Toward Assimilation and Citizenship*.

Immigrants in Liberal Nation-States, London, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 39-58.

CARRERA, S., “Nationality, immigration and “the Republican Integration” in France: Normativisation, expansionism and externalisation” en GUILD, E., GROENENDIJK, K., CARRERA, S., *Illiberal liberal states: immigration, citizenship, and integration in the EU*, Burlington, VT: Ashgate, Farnham, 2009, pp. 315-336.

CARRERA, S., «Integration of Immigrants in EU Law and Policy», en AZOULAI, L., Y DE VRIES, K., *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

CARRERA S.; WIESBROCK A., *Civic Integration of Third-Country Nationals. Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, www.ceps.eu, 2009.

CHOLEWINSKI, R., “Family Reunification and Conditions Placed on Family Members: Dismantling a Fundamental Human Right?”, *European Journal of Migration and Law*, nº 4, 2002, pp. 271-290.

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”. In VVAA. *Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI*, Bilbao, Eurobask, 2012, pp. 11-92.

ENTZINGER, H., “Changing the rules while the game is on; from multiculturalism to assimilation in the Netherlands”, in BODEMANN, M AND YURDAKUL, G. (eds), *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America*, New Yor, Palgrave MacMillan, 2006, pp. 121-144.

GROENENDIJK, K., “Legal concepts of integration in EU Migration Law”, *European journal of Migration and Law*, vol. 6 núm. 2, 2004, pp. 111-126.

GROENENDIJK, K., “Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy?”, *European Journal of Migration and Law*, 13, 2011, pp. 1-30.

GUIRAUDON, V., “Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea”, Área: Demografía, Población y Migraciones Internacionales Real Instituto ElCano, ARI 43/ 2008.

HAMMAR, T., *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

ILLAMOLA DAUSÀ, M., “Los principios comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la Unión Europea y su incorporación a la política española de inmigración”, *Revista de Derecho comunitario europeo*, (38), 2008a, pp. 155-182.

ILLAMOLA DAUSÀ, M “La posibilidad de pedir el cumplimiento de medidas de integración en Cataluña”, *Revista de Derecho constitucional europeo*, n. 10, 2008b, pp. 311-332.

KOOPMANS, R., “Trade-offs between equality and difference: Immigrant, integration, multiculturalism and the Welfare State in cross-national perspective”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (1), 2010, pp. 1-26.

LA SPINA, E., *Familias transnacionales, sociedades multiculturales e integración: España, Italia y Portugal en perspectiva comparada*, Madrid, Dykinson, 2011.

LA SPINA, E. “¿Diez años de integración efectiva en Francia ? Un balance normativo del «contrat d’accueil et intégration »”, *Revista de Derecho migratorio y extranjería*, nº 34, 2013, pp. 277- 293.

LOCHACK, D., « L’intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l’immigration», *Cultures et conflits*, (64), 2006, pp. 131-147.

MILIOS, G., “Family Reunification for Third-Country Nationals: Minimum Age for Spouses, Integration Measures and the Application of the Individual Assessment. Comments on Noorzia and Dogan”, *European Journal of Migration and Law*, nº 17, 2015, pp. 127-146.

NIESSEN J. et HUDDLESTON Th., *Legal frameworks for the integration of third-country nationals*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009.

PASCOU AU, Y., *Conditions for family reunification under strain. A comparative study in nine EU member states*, Bruxelles, European Policy Centre, 2011.

PASCOU AU Y. ET STRIK, T. (Eds.), *Which Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and its member states*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2013.

RADAELLI, C. M., “The Europeanization of Public Policy”. In: K. FEATHERSTONE, C. RADAELLI, M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 27-56.

SOLANES CORELLA, Á., “¿Integrando por ley? De los contratos europeos de integración al compromiso de la ley autonómica Valenciana 15/2008”, *Revista española de derecho de extranjería y migratorio*, (20), 2009, pp. 47-77.

SOLANES CORELLA, Á., “El buen inmigrante: regular e integrado”, *REDUR*, (9), 2011, pp. 99-125.

SOLANES CORELLA, Á., “Indicadores para la integración de los inmigrantes desde las directrices europeas”, en DE LUCAS, J. Y AÑON ROIG, M.J. (eds.), *Integración y Derechos. A la búsqueda de indicadores*, Barcelona, Icaria, 2014, pp. 11-36.

SOLANES CORELLA, Á., “Límites a los derechos en el espacio público: mujeres, velos y convivencia”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº31, 2015, pp. 62-91.

STRIK, T., BOCKËR, A., “Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration?”, *European Journal of Migration and Law*, 13, 2011, pp. 157-184.

TRIADAFILOPOULOS, T., “Illiberal means to liberal ends? Understanding recent immigrant integration policies in Europe”, *Journal of Ethnic and migration Studies*, 37 (6), 2011, pp. 861-880.

VAN OERS R., ERSBØLL E. et KOSTAKOPOULOU, D., *A Definition of belonging: Language and integration tests in Europe*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2010.

ZINCONI G., PENNIX, R. et BORKERT, M. eds., *Migration Policy making in Europe. The dynamics of actors and contexts in Past and Present*, Amsterdam, Amsterdam University press, 2011.